# Jornal Oficial da União Europeia

C 375

Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

59.º ano

13 de outubro de 2016


Índice

IV *Informações*

INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

**Tribunal de Contas**


2016/C 375/01 Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015, acompanhado das respostas das instituições . . . . . 1

2016/C 375/02 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 2015, acompanhado das respostas da Comissão . . . . . 287


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, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União 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 14 de julho de 2016, adotou os seus**

**RELATÓRIOS ANUAIS**

**relativos ao exercício de 2015**

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), Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, 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, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS e Rimantas ŠADŽIUS.

# RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2016/C 375/01)

# ÍNDICE

*Página*

Introdução geral . . . . . 7

Capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio . . . . . 9

Capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira . . . . . 49

Capítulo 3 — Orçamento da UE: obter resultados . . . . . 77

Capítulo 4 — Receitas . . . . . 125

Capítulo 5 — «Competitividade para o crescimento e o emprego» . . . . . 143

Capítulo 6 — «Coesão económica, social e territorial» . . . . . 161

Capítulo 7 — «Recursos naturais» . . . . . 207

Capítulo 8 — «Europa global» e «Segurança e cidadania» . . . . . 253

Capítulo 9 — «Administração» . . . . . 275

## INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu é a instituição estabelecida pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([1]) 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, nos relatórios especiais sobre os programas de despesas e as receitas da UE, nos exames panorâmicos e nos pareceres sobre legislação nova ou alterada, ou sobre outras decisões com implicações na gestão financeira ([2]).

0.2. O presente documento é o 39.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2015. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento são tratados num relatório anual separado.

0.3. O orçamento geral da UE é aprovado 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. Quando publicado, o Tribunal envia o seu Relatório Anual aos Parlamentos nacionais, 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 UE.

0.5. 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.

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 no âmbito do Horizonte 2020, o seu programa de investigação e inovação, permite à Comissão acompanhar e orientar os progressos registados relativamente aos seus objetivos;

— o capítulo 4 apresenta as constatações do Tribunal no domínio das receitas;

— os capítulos 5 a 9 apresentam, relativamente às principais rubricas do QFP ([3]), os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações e um exame de relatórios anuais de atividade e outros elementos dos sistemas de controlo interno, bem como outras disposições em matéria de governação.

0.8. As respostas da Comissão (ou das outras instituições e organismos da UE, se for o caso) às observações do Tribunal fazem parte do relatório. As constatações e conclusões têm em conta essas respostas. No entanto, enquanto auditor externo, compete ao Tribunal 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]) Artigos 285.º a 287.º.

([2]) Disponíveis no sítio Internet do Tribunal: http://eca.europa.eu

([3]) O capítulo 8 «Europa Global» e «Segurança e Cidadania» é constituído por duas partes. A Parte 1 diz respeito à rubrica 4 do QFP (Europa Global) e a Parte 2 apresenta a análise do Tribunal da rubrica 3 (Segurança e Cidadania) do QFP. A análise da rubrica 3 do QFP não inclui uma estimativa do nível de erro. Não é fornecida uma apreciação específica relativa às despesas no âmbito da rubrica 6 (Compensações) e outras despesas do QFP.

CAPÍTULO 1

## Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — relatório do auditor independente | I-XII |
| Introdução | 1.1-1.3 |
| As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos | 1.1-1.3 |
| As contas não estavam afetadas por distorções materiais | 1.4-1.7 |
| Principais questões de auditoria | 1.8-1.18 |
| O Tribunal solicitou à Comissão informações adicionais para apoiar a valorização dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada | 1.9-1.11 |
| O Tribunal avaliou o tratamento contabilístico das operações de garantia do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) | 1.12-1.16 |
| O Tribunal avaliou o aumento dos encargos acrescidos apresentados nas contas | 1.17-1.18 |
| Regularidade das operações: embora o nível de erro estimado pelo Tribunal continue a ser significativo, registaram-se melhorias em algumas áreas | 1.19-1.43 |
| Os resultados da auditoria do Tribunal relativa ao exercício de 2015 revelam uma imagem globalmente semelhante à dos últimos anos 1.20-1.33 | 1.20-1.33 |
| A Comissão aumentou significativamente os níveis de erro estimados em sucessivos documentos… | 1.34-1.36 |
| … e o cálculo da capacidade corretiva continua a ser um desafio para a Comissão | 1.37-1.41 |
| A adoção atempada de medidas corretivas reduziu o nível de erro estimado pelo Tribunal | 1.42-1.43 |
| O Tribunal comunica casos de suspeita de fraude ao OLAF | 1.44 |
| Conclusões | 1.45-1.48 |
| Resultados de auditoria | 1.46-1.48 |

Anexo 1.1 — Abordagem e metodologia da auditoria

Anexo 1.2 — Abordagens da UE e dos EUA para a realização de testes e a comunicação de pagamentos indevidos e irregulares

Anexo 1.3 — Frequência dos erros detetados na amostra de auditoria relativa ao exercício de 2015

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

I. A auditoria do Tribunal 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 2015, aprovadas pela Comissão em 11 de julho de 2016;

b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas,

como exige o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

*Responsabilidade da gestão*

II. Nos termos dos artigos 317.º e 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 ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efetuou a sua 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 o Tribunal cumpra os requisitos éticos e que planeie e execute 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, a auditoria do Tribunal relativa aos 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, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa 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, o Tribunal examina 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. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das suas opiniões.

## Fiabilidade das contas

*Opinião sobre a fiabilidade das contas*

VIII. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015 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 a regularidade das receitas subjacentes às contas*

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

### Pagamentos

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

X. As despesas efetuadas em 2015 no âmbito das rubricas do quadro financeiro plurianual que cobrem despesas operacionais ([3]) estão materialmente afetadas por erros. O Tribunal estima que o nível de erro mais provável dos pagamentos subjacentes às contas se situe em 3,8 %. A conclusão geral do Tribunal baseia-se no nível de erro mais elevado estimado das despesas baseadas nos reembolsos ([4]) e é corroborada pela análise da Comissão relativa aos montantes em risco apresentada no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE.

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

XI. Na opinião do Tribunal, 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 2015 estão materialmente afetados por erros.

([3]) Estas rubricas (1 a 4) são analisadas nos capítulos 5 a 8 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015.
([4]) 82,7 mil milhões de euros. São dadas mais informações nos pontos 1.21-1.24 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015.

*Outras informações*

XII. A parte relativa à análise e debate das demonstrações financeiras não está incluída nas demonstrações financeiras. As informações prestadas nessa parte são coerentes com as demonstrações financeiras.

14 de julho de 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

# INTRODUÇÃO

## As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos

1.1. As despesas da UE ascenderam a 145,2 mil milhões de euros em 2015 e representam um importante instrumento para alcançar objetivos políticos. Outros instrumentos significativos consistem na aplicação da legislação e na liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas na União. As despesas da UE representam 2,1 % da despesa total das administrações públicas dos seus Estados-Membros (ver ***figura 1.1***) e 1,0 % do rendimento nacional bruto da UE.

1.2. Nos termos do Tratado, o Tribunal:

— avalia se o orçamento da UE é utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis;

— emite uma opinião sobre as contas da UE;

— comunica informações sobre o exame da economia, eficiência e eficácia das despesas da UE ([5]);

— formula pareceres sobre propostas de legislação com impacto financeiro.

O trabalho que o Tribunal realiza em apoio da declaração de fiabilidade cumpre o primeiro e o segundo destes objetivos e ajuda-o a identificar os riscos que afetam a economia, a eficiência e a eficácia das despesas. Constitui um elemento essencial para os seus pareceres relativos a propostas de legislação financeira.

([5]) 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.»

**Figura 1.1 - Despesas da UE relativas a 2015 em cada Estado-Membro em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB) e das despesas das administrações públicas**

RNB dos Estados-Membros: Conjunto de previsões dos recursos próprios tradicionais e das bases IVA/RNB — 19.5.2016 — Comissão Europeia.

Estados-Membros — Despesas das administrações públicas — Eurostat — Contas nacionais anuais. Ver explicação dos códigos dos países no ***anexo 1.3***.

([1]) Inclui as despesas, salários e outros custos dos organismos da UE localizados nos Estados-Membros.

*Fonte*: Despesas da União Europeia (Dados contabilísticos da Comissão Europeia, compilados pelo TCE).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.3. No presente capítulo do Relatório Anual, o Tribunal:

— estabelece o contexto da sua declaração de fiabilidade e apresenta um resumo da metodologia (ver ***anexo 1.1***), das constatações e das conclusões de auditoria que lhe estão subjacentes;

— analisa as principais questões decorrentes da auditoria das demonstrações financeiras da União;

— compara os resultados sobre a regularidade das despesas em 2015 com as constatações dos últimos anos e com as estimativas da Comissão Europeia;

— no ***anexo 1.2*** analisam-se as abordagens dos Estados Unidos da América (EUA) e da UE para a realização de testes e a comunicação de pagamentos indevidos e irregulares.

## AS CONTAS NÃO ESTAVAM AFETADAS POR DISTORÇÕES MATERIAIS

1.4. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas ([6]) (as «contas») da União Europeia relativas ao exercício de 2015. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 12 de julho de 2016 ([7]) ([8]). As contas são acompanhadas de uma análise e debate das demonstrações financeiras ([9]). Esta análise não é incluída na opinião de auditoria do Tribunal. No entanto, em conformidade com as normas de auditoria, o Tribunal avaliou a sua coerência com as informações constantes das contas.

1.5. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2015, o passivo total representava 226,1 mil milhões de euros, comparados com os 153,7 mil milhões de euros do ativo total. O défice de 2015 corresponde a 13,0 mil milhões de euros.

1.6. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais. As observações sobre a gestão financeira e orçamental dos fundos da UE são feitas no capítulo 2.

([6]) 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.

([7]) As contas provisórias, juntamente com a declaração do contabilista, foram recebidas em 31 de março de 2016, 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 aprovadas foram recebidas em 12 de julho, antes do prazo final de apresentação de 31 de julho estipulado no artigo 148.º.

([8]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

([9]) Ver Orientação Prática Recomendada 2, *Financial Statement Discussion and Analysis* (Análise e debate das demonstrações financeiras) do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (CNICSP).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.7. Em 2015, a Comissão reforçou igualmente o alinhamento com as normas internacionais ([10]) e com a orientação prática recomendada para elaboração e apresentação de uma análise e debate das demonstrações financeiras ([11]).

## PRINCIPAIS QUESTÕES DE AUDITORIA

1.8. As principais questões de auditoria são as questões que, segundo o julgamento profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação do seu parecer nesta matéria, mas não é apresentado um parecer específico sobre as mesmas ([12]).

### O Tribunal solicitou à Comissão informações adicionais para apoiar a valorização dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada

1.9. As autoridades dos Estados-Membros transferem uma parte dos adiantamentos concedidos pela Comissão aos instrumentos financeiros ([13]) sob a forma de empréstimos, instrumentos de capitais próprios ou garantias. Para o QFP de 2007-2013, a legislação da UE não exigia que essas autoridades apresentassem relatórios periódicos sobre os valores detidos por estes instrumentos a tempo para a elaboração das contas. Por conseguinte, a Comissão estimou a utilização destes adiantamentos, partindo do princípio de que os fundos seriam utilizados integralmente e de maneira uniforme ao longo do período de atividades (inicialmente até 31 de dezembro de 2015, mas posteriormente prorrogado — sem fundamento jurídico ([14]) — até 31 de março de 2017). No final de 2014 ([15]), dos 16 mil milhões de euros (incluindo as contribuições nacionais) transferidos para os instrumentos financeiros de coesão em regime de gestão partilhada, apenas 9,2 mil milhões de euros (57 %) tinham sido disponibilizados para projetos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.9.** *A Comissão reitera o seu desacordo com o Tribunal quanto à sua declaração sobre a prorrogação do período de funcionamento dos instrumentos financeiros no âmbito da gestão partilhada (ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 6.41 e 6.45).*

([10]) Por exemplo, no que se refere à divulgação de informações sobre pensões e outros benefícios do pessoal.

([11]) Por exemplo, aumentando a secção sobre gestão de riscos e incertezas.

([12]) Os auditores são obrigados a divulgar informações sobre as principais questões de auditoria na sequência da introdução da Norma Internacional de Auditoria 701 em 2015.

([13]) Os instrumentos financeiros são medidas que «podem revestir a forma de investimentos em capitais próprios ou quase-capital, empréstimos, garantias ou outros instrumentos de partilha de riscos» — ver o artigo 2.º («Definições»), alínea p), do Regulamento Financeiro [Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/ /2012].

([14]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 6.52.

([15]) São os dados mais recentes fornecidos à Comissão pelas autoridades de gestão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.10. O Tribunal solicitou à Comissão que confirmasse a validade da metodologia utilizada para estimar o montante apresentado no seu balanço (3,3 mil milhões de euros em 31 de dezembro de 2015). Por conseguinte, a Comissão lançou um exercício de recolha de dados, visando os Estados-Membros que apresentam os balanços mais elevados ([16]).

1.11. O Tribunal analisou o procedimento instituído para recolha de dados dos Estados-Membros em causa. Tendo em conta os resultados obtidos, conclui que o montante global de pré-financiamentos relacionados com os instrumentos financeiros é apresentado corretamente no balanço.

## O Tribunal avaliou o tratamento contabilístico das operações de garantia do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)

1.12. Em 2015, foi criado o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) ([17]). O FEIE é uma iniciativa conjunta lançada pela UE e pelo BEI, a fim de promover os investimentos em toda a UE, aumentando a capacidade de absorção de riscos do grupo BEI. No âmbito desta iniciativa, o orçamento da UE fornecerá uma garantia máxima de 16 mil milhões de euros para cobertura de eventuais perdas em operações do FEIE ([18]) (12,3 mil milhões de euros para uma carteira de dívida e 3,7 mil milhões de euros para uma carteira de capitais próprios), como é explicado nos pontos 2.32 a 2.38. A auditoria incidiu neste domínio uma vez que a criação do FEIE deu origem a uma série de questões contabilísticas complexas resultantes dos acordos celebrados entre a UE e o BEI.

([16]) Dos montantes não utilizados em 31 de dezembro de 2014, 45 % diziam respeito a um Estado-Membro (ver ponto 2.31).

([17]) Regulamento (UE) n.º 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1) («Regulamento FEIE»).

([18]) As operações da carteira de dívida incluem empréstimos, garantias e contragarantias normalizados. As operações da carteira de capitais próprios incluem participações diretas e indiretas de capital e de quase capital e empréstimos subordinados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.13. No âmbito da carteira de dívida do FEIE, a garantia do orçamento da UE cobre as primeiras perdas de uma carteira de operações de financiamento assumidas pelo BEI. Por conseguinte, a Comissão contabiliza-a como um passivo de uma garantia financeira ([19]). No âmbito da carteira de capitais próprios do FEIE, o BEI efetua investimentos iguais e paralelos, por sua conta e risco, bem como da UE. Para os investimentos em capitais próprios feitos pelo BEI por conta e risco da UE, o orçamento da UE suporta a totalidade do risco e no final de cada ano a Comissão transfere para o BEI um montante igual aos ajustamentos de valor negativos (perdas não realizadas), às perdas registadas em desinvestimentos e custos de financiamento do BEI, deduzidas as receitas provenientes de juros, dividendos e ganhos realizados. Não é efetuada nenhuma transferência do BEI para a UE relativa a ganhos não realizados superiores ao valor inicial do investimento. Os investimentos da carteira de capitais próprios (relativos apenas à Secção Infraestruturas e Inovação) cobertos pela garantia do orçamento da UE ascenderam a 7,6 milhões de euros no final do exercício ([20]).

1.14. O contabilista emitiu um juízo importante quando, na sequência da sua apreciação, concluiu que o FEIE não cumpre os critérios para ser classificado como uma operação conjunta ([21]). Outras questões contabilísticas complexas dizem respeito ao reconhecimento e mensuração do passivo da garantia financeira relativa à carteira de dívida, à garantia da UE para os investimentos em capitais próprios e ao reconhecimento dos ganhos potenciais na carteira de capitais próprios.

1.15. O Tribunal concentrou os seus trabalhos de auditoria na análise dos indicadores de controlo. Se a Comissão tivesse tratado o FEIE como uma operação conjunta, teria sido necessário apresentar informações adicionais sobre os direitos de propriedade e de voto na nota 9 das demonstrações financeiras (perímetro de consolidação) e reconhecer a parte detida pela UE nos ativos, passivos, despesas e receitas da carteira de capitais próprios. No entanto, esse tratamento não teria tido qualquer impacto sobre a posição líquida da UE no final de 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.14.** *No momento de tomar uma decisão sobre o tratamento contabilístico do FEIE, o contabilista da Comissão recorreu, como é frequentemente obrigado a fazer para muitas outras questões contabilísticas, ao seu juízo profissional. Este juízo assentou numa análise aprofundada dos factos efetuada pelos serviços do contabilista da Comissão e contou com o apoio unânime do grupo consultivo de peritos da UE sobre as normas de contabilidade.*

**1.15.** *A Comissão incluiu nas notas que acompanham as contas do exercício de 2015 todas as informações obrigatórias exigidas pelas regras contabilísticas da UE em vigor no que respeita a essas contas. Além disso, tanto as notas como o documento de discussão e análise das demonstrações financeiras fornecem extensas informações suplementares sobre a natureza, a extensão e os efeitos financeiros do FEIE para a UE.*

([19]) Um passivo de uma garantia financeira é medido pelo valor mais elevado das perdas esperadas e do montante reconhecido inicialmente menos, quando apropriado, a amortização acumulada das receitas.

([20]) Os contratos assinados em 2015 ascenderam a 125 milhões de euros, dos quais metade está coberta pela garantia da UE. Os desembolsos ao abrigo destes contratos elevaram-se a 7,6 milhões de euros.

([21]) Nos termos da IPSAS 35 sobre Demonstrações financeiras consolidadas e da IPSAS 37 sobre Acordos conjuntos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.16. No que se refere à carteira de dívida, o Tribunal examinou igualmente a adequação das políticas contabilísticas e constatou que o tratamento contabilístico era coerente e estava em conformidade com as normas internacionais ([22]). Relativamente à carteira de capitais próprios, o Tribunal considera que se, nos próximos anos, as participações no capital aumentarem e ultrapassarem a sua valorização inicial, esse valor deve ser reconhecido nas contas da UE. No final de 2015, os montantes em causa (ver ponto 1.13) não têm um impacto significativo sobre as contas consolidadas da UE. No futuro, o impacto de quaisquer ganhos sobre a situação líquida da UE seria o mesmo independentemente de a Comissão contabilizar estas operações como operações conjuntas ou derivados ([23]). Embora o Tribunal continue atento a esta questão, concluiu que ela não tem impacto sobre a sua opinião de auditoria relativa ao exercício de 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.16.** *A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter considerado o tratamento contabilístico da carteira de dívidas coerente e conforme com as normas internacionais.*

*Os debates entre a Comissão e o grupo BEI sobre a carteira de ações que não foi executada em 2015 estão ainda em curso. O tratamento contabilístico das operações com ações será determinado pelo contabilista após consulta do grupo consultivo de peritos da UE sobre normas de contabilidade, depois de a base jurídica ter sido finalizada.*

## O Tribunal avaliou o aumento dos encargos acrescidos apresentados nas contas

1.17. Nas contas definitivas de 2015, a Comissão estimou que as despesas elegíveis incorridas e devidas aos beneficiários, mas ainda não comunicadas, ascendiam a 106 mil milhões de euros. A Comissão registou-as como despesas acrescidas ([24]), o que representa um aumento de 18 mil milhões de euros comparativamente a 2014.

1.18. O Tribunal examinou a metodologia e os sistemas de controlo aplicados nas Direções-Gerais mais significativas no que se refere às estimativas do final do exercício e às declarações de despesas apresentadas pelos Estados-Membros no primeiro trimestre de 2016. Constituíram-se amostras de faturas e pré-financiamentos e realizaram-se trabalhos sobre estes elementos para fazer face ao risco de a contabilização dos acréscimos estar incorreta. O Tribunal solicitou ao contabilista uma explicação adicional sobre o aumento dos encargos acrescidos apresentados nas contas. Os trabalhos realizados em relação às contas provisórias e os ajustamentos líquidos de 3,3 mil milhões de euros ([25]) efetuados nas contas definitivas permitiram ao Tribunal concluir que o montante global dos encargos acrescidos que consta do balanço definitivo consolidado dá uma imagem fiel.

**1.17.** *A Comissão utilizará a experiência adquirida com a estimativa das despesas elegíveis incorridas para melhorar o exercício de imputação* (cut-off) *no futuro.*

([22]) As Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) são um conjunto de normas de contabilidade emitidas pelo Conselho das IPSAS para serem utilizadas pelas entidades do setor público do mundo inteiro na elaboração das demonstrações financeiras.

([23]) Em conformidade com o ponto 10 da IPSAS 29, um derivado é um instrumento financeiro que reúne as três características seguintes: a) o seu valor varia em função de uma alteração numa determinada taxa de juro, preço de instrumento financeiro, preço de mercadoria ou outra variável, b) não necessita de qualquer investimento inicial ou necessita de um investimento líquido inicial inferior ao que seria necessário para outros tipos de contratos dos quais se poderia esperar respostas semelhantes às alterações nos fatores de mercado, c) é liquidado numa data futura.

([24]) Este montante inclui os encargos acrescidos no passivo do balanço no valor de 67 mil milhões de euros e de 39 mil milhões de euros, que diminuem o valor dos pré-financiamentos no ativo do balanço.

([25]) Uma redução dos encargos acrescidos no montante de 4,1 mil milhões de euros para a DG REGIO e um aumento no valor de 0,8 mil milhões de euros para a DG EMPL.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES: EMBORA O NÍVEL DE ERRO ESTIMADO PELO TRIBUNAL CONTINUE A SER SIGNIFICATIVO, REGISTARAM-SE MELHORIAS EM ALGUMAS ÁREAS

1.19. O Tribunal examinou 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 ***figura 1.2***).

a) as receitas estavam isentas de erros materiais (ver ponto 4.22);

b) nas despesas, o Tribunal continua a verificar um nível significativo de erros. O nível de erro estimado relativamente às despesas era de 3,8 %, um nível inferior ao de 2014 (4,4 %) (ver ***figura 1.2***):

   i) as despesas realizadas no âmbito da rubrica 5 do QFP («Administração») estavam isentas de erros materiais (ver ponto 9.16);

   ii) as despesas operacionais estavam afetadas por erros materiais (ver pontos 5.35 a 5.36, 6.76 a 6.77, 7.64 a 7.65 e 8.33 a 8.34), apresentando as despesas baseadas no reembolso de custos níveis de erros muito superiores (ver ponto 1.22).

**Figura 1.2 — Síntese dos resultados de auditoria relativos ao exercício de 2015 sobre a regularidade das operações**

| Capítulo do Relatório Anual | Rubricas do QFP | Operações auditadas (*mil milhões de euros*) | Nível de erro estimado para 2015 (%) | Intervalo de confiança (%) | | Nível de erro estimado para 2014 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Limite inferior de erro (LEL) | Limite superior de erro (UEL) | |
| 5. Competitividade | Rubrica 1a | 14,5 | 4,4 | 2,0 | 6,7 | 5,6 |
| 6. Coesão | Rubrica 1b | 53,9 | 5,2 | 2,8 | 7,6 | 5,7 |
| 7. Recursos Naturais | Rubrica 2 | 58,6 | 2,9 | 1,7 | 4,2 | 3,6 ([2]) |
| 8. Europa global | Rubrica 4 | 6,9 | 2,8 | 1,0 | 4,6 | 2,7 |
| 9. Administração | Rubrica 5 | 9,0 | 0,6 | 0,0 | 1,2 | 0,5 |
| Outros ([1]) | Rubricas 3, 6 e outras | 3,0 | — | — | — | — |
| **Total** | | **145,9** | **3,8** | **2,7** | **4,8** | **4,4** ([2]) |
| **Receitas** | | **153,8** | **0** | **0** | **0** | **0** |

([1]) O Tribunal não fornece uma avaliação específica para as despesas realizadas no âmbito das rubricas 3 («Segurança e cidadania») e 6 («Compensações») do QFP, 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 nestes domínios contribuem para a conclusão geral do Tribunal sobre as despesas relativas ao exercício de 2015.

([2]) Em 2015, o quadro jurídico da política agrícola comum mudou e o Tribunal deixou de incluir a condicionalidade nos seus testes das operações. Em 2014, os erros relativos à condicionalidade contribuíram com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado para a rubrica 2 do QFP. No período de 2011-2014, a sua contribuição anual para o nível de erro global estimado foi de 0,2-0,1 pontos percentuais.

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Os resultados da auditoria do Tribunal relativa ao exercício de 2015 revelam uma imagem globalmente semelhante à dos últimos anos

1.20. Embora tenha melhorado nos últimos anos, o nível global de erro estimado pelo Tribunal continua a exceder significativamente o valor de referência que determinou para o limiar de materialidade (ver ***figura 1.3***).

**Figura 1.3 — Nível de erro estimado (2013-2015)**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu (ver ***figura 1.2***).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*O reembolso dos custos está associado a níveis de erro mais elevados*

1.21. As despesas da UE são essencialmente constituídas por dois tipos de programas. As diferenças entre as duas bases de pagamento (reembolso dos custos e direitos) explicam, em grande parte, a variação no nível de erro estimado:

— regimes de reembolso de custos, em que a UE reembolsa custos elegíveis relativos a atividades elegíveis. Incluem projetos de investigação (capítulo 5), programas de formação (capítulo 6), bem como projetos de desenvolvimento rural e regional (capítulos 6 e 7) e projetos de desenvolvimento (capítulo 8). No âmbito destes regimes, os beneficiários devem fornecer informações comprovativas da sua declaração de que exercem uma atividade elegível para apoio e da realização de despesas a cujo reembolso têm direito. O requisito de fornecer informações exatas dá origem a regras de elegibilidade complexas (especificando o que pode ser declarado) e a requisitos formais (indicando como podem ser incorridos os custos, sendo um exemplo as regras relativas à contratação pública ou aos auxílios estatais);

— direitos, em que o pagamento depende do cumprimento de determinadas condições. Estes programas incluem bolsas de estudo e de investigação (capítulo 5), apoio orçamental ([26]) (capítulo 8), vencimentos e pensões (capítulo 9). As ajudas diretas aos agricultores (capítulo 7) baseiam-se nos direitos e são calculadas com base em informações confirmadas ou declaradas pelos agricultores. O risco associado a declarações potencialmente incorretas é, em larga medida, atenuado pela natureza mais simples das informações solicitadas aos beneficiários, que podem, em grande parte, ser verificadas antes do pagamento através, por exemplo, de comparações com as bases de dados e ortofotografias.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.21.**

*A Comissão considera que o impacto das regras de elegibilidade complexas referidas pelo Tribunal é bastante atenuado quando se recorre a opções de custos simplificados.*

([26]) Os pagamentos relativos ao apoio orçamental contribuem para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento afetado a uma política ou objetivo específicos (ver também ponto 8.7).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.22. Nos erros detetados em 2015 predominam os erros de elegibilidade nos regimes de reembolso dos custos:

a) relativamente às despesas baseadas em reembolsos, o nível de erro estimado é de 5,2 % (2014: 5,5 %). 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 ([27]) (***figura 1.4***);

b) relativamente às despesas baseadas em direitos, o nível de erro estimado é de 1,9 % (2014: 2,7 %). Os erros típicos neste domínio incluem pequenas sobredeclarações das superfícies das explorações agrícolas e dos terrenos efetuadas pelos agricultores (ponto 7.16).

**Figura 1.4 — Repartição do nível de erro global estimado por tipo de erro**

O termo de comparação de 2014 para «erros da Comissão e dos organismos intermédios» é o total de «erros administrativos no domínio dos recursos naturais» e de «outros tipos de erros».

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

([27]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.23. A ***figura 1.5*** baseia-se nos testes de operações relativas às despesas da UE realizados pelo Tribunal ao longo dos últimos dois exercícios para os relatórios anuais relativos ao orçamento geral e aos Fundos Europeus de Desenvolvimento. Em geral, quanto mais complexa é a informação exigida aos beneficiários, maior é o risco de erro.

**Figura 1.5 - Relação entre as bases de pagamento e o nível de erro estimado nas operações da UE (2014-2015)**

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

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.24. O Tribunal analisou outros fatores de risco e a sua relação com o nível de erro estimado, tendo constatado que, para as despesas no âmbito da gestão direta, dois fatores de risco têm um impacto significativo no nível de erro:

— nos domínios em que as regras preveem uma auditoria ou inspeção antes de o pagamento ser efetuado, o Tribunal verifica, em geral, um nível de erro menos elevado;

— os reembolsos relativos a projetos que envolvam vários parceiros (por exemplo, consórcios) têm níveis mais elevados de erros do que os reembolsos efetuados a um único beneficiário.

*As modalidades de gestão têm um impacto limitado sobre os níveis de erro*

1.25. São os diferentes padrões de risco dos regimes baseados nos reembolsos e nos direitos, mais do que as modalidades de gestão, que influenciam o nível de erros nos diferentes domínios de despesas ([28]). O nível de erro estimado revela que existe uma relação muito mais forte com a base de pagamento do que com a modalidade de gestão. Nos últimos dois anos, os níveis de erro mais elevados verificaram-se nos domínios da Competitividade (gerida diretamente pela Comissão e indiretamente através de entidades mandatadas) e da Coesão (gestão partilhada). Os regimes de reembolso têm um lugar predominante nas despesas em ambos os domínios (ver ***figura 1.6***).

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

**Figura 1.6 — Nível de erro médio estimado por modalidade de gestão e base de pagamento (2014-2015)** ([1])

*Despesa média anual 2014-2015: 145,9 mil milhões de euros, repartida por modalidade de gestão*

*Despesa média anual 2014-2015: 145,9 mil milhões de euros, repartida por base de pagamento*

([1]) As duas partes do gráfico apresentam o mesmo montante de despesas. No lado esquerdo, as despesas são repartidas segundo a modalidade de gestão, indicando que a grande maioria das despesas operacionais são objeto de uma gestão partilhada. O lado direito mostra as despesas repartidas por base de pagamento e revela que as despesas de reembolso são significativamente mais elevadas do que as despesas relativas a direitos. O eixo vertical indica o nível de erro estimado para cada uma das barras. Este gráfico demonstra o impacto limitado da modalidade de gestão e o impacto considerável da base de pagamento.

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

1.26. Tal como indicado na ***figura 1.7***, o domínio da coesão foi o que mais contribuiu para o nível de erro estimado relativamente ao exercício de 2015, seguido dos Recursos naturais, da Competitividade e da Europa Global. Esta distribuição está em conformidade com as constatações do Tribunal relativas a 2014.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.26.** *Como aprova a avaliação dos erros feita pelo Tribunal, a Comissão assegurará o devido acompanhamento para proteger o orçamento da UE.*

**Figura 1.7 — Contribuição das diferentes rubricas do QFP para o nível de erro estimado (2015)**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.27. Competitividade (capítulo 5): o nível de erro estimado é de 4,4 %, uma diminuição comparativamente aos resultados em 2014 (5,6 %). Uma parte importante das despesas é realizada com base no reembolso de custos e os erros neste domínio refletem essencialmente diferentes categorias de custos inelegíveis (designadamente despesas com pessoal, outros custos diretos e custos indiretos).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.28. Coesão (capítulo 6): o nível de erro estimado é de 5,2 %, um resultado inferior ao de 2014 (5,7 %). Quase todas as despesas neste domínio são realizadas sob a forma de reembolso de custos. As despesas inelegíveis nas declarações de despesas e os projetos inelegíveis representam três quartos dos erros. As infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública constituem um sétimo do total (50 % em 2014).

1.29. Recursos Naturais (capítulo 7): o nível de erro estimado é de 2,9 %, um valor semelhante ao de 2014 (3,6 %) ([29]). O Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) representa mais de três quartos das despesas neste domínio e é menos afetado por erros (2,2 %) do que o Desenvolvimento rural (5,3 %), no qual são há muito tempo detetados níveis de erro mais elevados nas despesas relativas a investimentos (em que as empresas agrícolas são subsidiadas com base no reembolso de despesas elegíveis). Quase dois terços das despesas da rubrica 2 do QFP são ajudas diretas relacionadas com a superfície pagas aos agricultores. Por conseguinte, as superfícies agrícolas sobredeclaradas são o tipo de erro que mais contribuiu para o nível de erro estimado (mais de metade). Os erros relativos a beneficiários, atividades ou despesas inelegíveis contribuíram para um quinto. Os casos de incumprimento das regras de contratação pública aumentaram em relação ao nível constatado em 2014.

1.30. Europa Global (capítulo 8): o nível de erro estimado é de 2,8 % um resultado próximo do de 2014 (2,7 %). Os apuramentos da Comissão relativos a obras, serviços ou fornecimentos não realizados, bem como os custos inelegíveis reembolsados pela Comissão, representam dois terços do total.

1.31. Administração (capítulo 9): o nível de erro estimado é de 0,6 %, um resultado semelhante ao de 2014 (0,5 %). 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 constituiu a maioria dos erros neste domínio, que, no total, não são significativos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.28.** *A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 6.11 e 6.76.*

**1.29.** *A taxa de erro mais baixa para o FEAGA traduz a eficácia do SIGC, mais especialmente do SIPA, em matéria de prevenção de erros desde o início do processo, quando estes sistemas são aplicados corretamente. A Comissão considera que, para a gestão das despesas da PAC, o SIGC é um sistema globalmente fiável (ver pontos 7.16 e 7.18).*

*A taxa de erro mais elevada no domínio do desenvolvimento rural deve-se, em parte, à complexidade das regras que regem algumas medidas. No entanto, embora seja superior ao limiar de materialidade, a taxa de erro para o desenvolvimento rural diminuiu nos últimos anos.*

([29]) Os resultados relativos a 2014 incluem a quantificação dos erros relativos à condicionalidade. Em 2014, esses erros contribuíram com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado para a rubrica 2 do QFP (ver ***figura 1.2***). Durante o período de 2011-2014, em que o Tribunal quantificou estes erros, o impacto médio foi de 0,4 pontos percentuais para o domínio «Medidas de mercado e ajudas diretas» e de 0,3 pontos percentuais para o «Desenvolvimento rural».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.32. O Tribunal não estima níveis de erro para outros domínios de despesa, incluindo para a rubrica 3 do QFP (ver capítulo 8). No total, as despesas abrangidas pela declaração de fiabilidade nestes domínios ascenderam a 3 mil milhões de euros (2,1 % das despesas incluídas na sua auditoria). Os trabalhos realizados nestes domínios continuam a contribuir para as conclusões globais do Tribunal relativas ao exercício de 2015.

1.33. Para 2015, o nível de erro estimado relativamente à gestão partilhada, no seu conjunto, ascende a 4,0 % (2014: 4,6 %) e o relativo a todas as outras formas de despesas operacionais ([30]) a 3,9 % (2014: 4,6 %). O nível de erro estimado para as despesas administrativas é de 0,6 % (2014: 0,5 %).

## A Comissão aumentou significativamente os níveis de erro estimados em sucessivos documentos…

1.34. Cada Direção-Geral da Comissão elabora um relatório anual de atividades, que inclui 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. Além disso, as DG também dão conta da consecução dos principais objetivos políticos (examinada no capítulo 3) e apresentam um relatório de gestão do Diretor-Geral aos Comissários. Em 2015, a Comissão simplificou a estrutura dos Relatórios Anuais de Atividades e concedeu às Direções-Gerais mais flexibilidade na sua apresentação.

([30]) Essencialmente despesas abrangidas pelos capítulos 5 e 8, mas incluindo também parte das despesas cobertas pelos capítulos 6 e 7. O erro extrapolado das despesas efetuadas em regime de gestão partilhada baseia-se no exame de 580 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 318 operações (retiradas de uma população de 24 mil milhões de euros).

**Figura 1.8 — Comparação dos resultados de auditoria do Tribunal para 2015 com a estimativa dos montantes em risco no momento do pagamento e com a capacidade corretiva mencionados no relatório sobre a gestão e a execução do orçamento da UE e nos Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2015**

| Capítulo do Relatório Anual [1] | Nível de erro estimado (%) | Intervalo de confiança (%) | | Relatórios Anuais de Atividades das Direções-Gerais da Comissão [3] [4] | Exposição financeira bruta aos pagamentos [5] comunicada pelas DG (%) | | Exposição financeira ajustada pela Comissão [5] (%) (ver ponto 1.35) | | Capacidade corretiva da Comissão (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Limite inferior de erro (LEL) | Limite superior de erro (UEL) | | Valor mais baixo | Valor mais elevado | Valor mais baixo | Valor mais elevado | |
| Capítulo 5 — Competitividade | **4,4** | **2,0** | **6,7** | CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD e TAXUD | **1,2** | **1,4** | **1,9** | **2,2** | **0,9** |
| Capítulo 6 — Coesão | **5,2** | **2,8** | **7,6** | EMPL e REGIO | **2,5** | **4,3** | **2,9** | **5,1** | **1,6 -2,7** [7] |
| Capítulo 7 — Recursos Naturais | **2,9** | **1,7** | **4,2** | AGRI, CLIMA, ENV, MARE e SANTE | **2,0** | **2,0** | **2,0** | **2,0** | **1,9** |
| Europa Global e FED [2] | **3,1** | **1,7** | **4,5** | AGRI, DEVCO [2], EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO e TRADE | **2,2** | **2,3** | **2,6** | **2,7** | **0,6** |
| Capítulo 9 — Administração | **0,6** | **0,0** | **1,2** | Administração [6] | **0,3** | **0,4** | **0,3** | **0,4** | **0,0** |
| *Fonte*: Tribunal de Contas Europeu. | | | | *Fonte:*Exame dos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão. | | | *Fonte:*Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados fornecidos pela DG Orçamento. | | |

(1) Ver nota 1 da ***figura 1.2***.
(2) Oitavo, nono, décimo e décimo-primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento.
(3) Algumas Direções-Gerais gerem despesas afetadas a mais do que uma rubrica do QFP (DG AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, REGIO, EMPL, HOME e SANTE).
(4) Ver no ***anexo 1.3*** a lista de abreviaturas.
(5) A exposição financeira é definida como a percentagem das despesas que podem não respeitar as disposições contratuais e regulamentares aplicáveis à data do pagamento.
(6) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, CEEP, EPSO/EEA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OLAF, OIB, OIL, SCIC, OP, PMO, SG e SJ.
(7) No que se refere à Coesão, a Comissão apresentou a capacidade corretiva como um intervalo em que o valor mais elevado se baseou no montante médio das correções financeiras e recuperações anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.35. A Comissão comunica três séries de níveis de erro estimados:

— estimativas originais comunicadas à Comissão pelos organismos e autoridades criados através de legislação setorial ([31]) e por outras entidades (disponibilizadas ao Tribunal em abril e maio);

— estimativas (que por vezes são significativamente mais elevadas ([32])) apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades e ajustadas com base na avaliação das informações disponíveis efetuada pela Comissão (também disponibilizadas ao Tribunal em abril e maio);

— números ajustados publicados em julho de 2016 no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, que têm em conta as diferenças entre os fluxos de tesouraria e os apuramentos.

O nível de erro estimado pelo Tribunal baseia-se no exame de uma amostra estatística de pagamentos intermédios e finais e de apuramentos (ver ***figura 1.8***). Contrariamente aos organismos dos EUA que gerem fundos federais (ver ***anexo 1.2***), a Comissão Europeia não tem a obrigação de efetuar a sua própria estimativa estatisticamente válida do nível de erro.

1.36. O Regulamento Financeiro exige que o Tribunal envie as suas observações preliminares à Comissão na mesma data em que a Comissão tem de assinar um relatório de síntese. Este ano, a Comissão enviou ao Tribunal o seu relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, incluindo o relatório de síntese de 2015, em 5 de julho de 2016, a data da reunião de procedimento contraditório. Por esse motivo, o Tribunal não formula quaisquer comentários substanciais sobre o relatório de síntese no presente relatório anual (que este ano faz parte do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE). Nenhum destes dois relatórios faz parte integrante das demonstrações financeiras, pelo que o Tribunal não fornece qualquer garantia sobre o seu conteúdo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.35.** *A Comissão decidiu ajustar as estimativas para o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento para obter uma maior comparabilidade com o nível de erro estimado pelo Tribunal.*

*A Comissão considera que a remissão para a metodologia estatística aplicada pelos organismos dos EUA responsáveis pela gestão dos fundos federais não é adequada para fundos em regime de gestão partilhada. Em gestão partilhada, a Comissão não se apoia nas auditorias de despesas efetuadas pelos seus próprios serviços a nível da UE, mas sim nos trabalhos dos organismos de auditoria dos Estados--Membros soberanos, que auditam as despesas efetuadas por estes Estados-Membros, frequentemente com cofinanciamento nacional. Por conseguinte, a Comissão considera que a elaboração de uma estimativa da taxa de erro estatisticamente válida a nível da UE que decorre das suas próprias auditorias aos beneficiários não constituiria uma mais--valia para as despesas em gestão partilhada.*

*Em consonância com os requisitos do quadro jurídico, a Comissão continuará a cooperar com os organismos de auditoria dos Estados--Membros e a definir conjuntamente uma abordagem estatisticamente válida para estimar o nível de erro a nível dos programas, bem como a utilizar essas taxas de erro após validação. A Comissão aplica assim o princípio da «auditoria única», centrando a sua atividade na auditoria aos auditores dos Estados-Membros e na validação dos seus trabalhos de auditoria. Este princípio assenta no Parecer n.º 2/2004 do Tribunal sobre o modelo de «auditoria única» e numa proposta relativa a um quadro do controlo interno comunitário. Esta abordagem inscreve-se perfeitamente no objetivo de redução dos encargos administrativos para os beneficiários, diminuindo também as necessidades em lugares de auditoria na CE.*

([31]) Que aplicam procedimentos acordados com a Comissão.

([32]) Refira-se como exemplo que a DG AGRI ajustou o nível de erro médio relativo ao FEAFA comunicado pelos organismos pagadores de 0,68 % para 1,47 % e ao Feader de 1,78 % para 4,99 % (ver também os pontos 7.53, 7.55 e 7.56).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## … e o cálculo da capacidade corretiva continua a ser um desafio para a Comissão

1.37. Desde 2014, as DG apresentam a sua estimativa do nível de erro, bem como da futura «capacidade corretiva». A Comissão define esta última como uma estimativa prudente do montante das despesas que não respeitam as disposições regulamentares e contratuais aplicáveis, que a DG identificará e corrigirá através de controlos efetuados após o pagamento ser autorizado ([33]).

1.38. Para o cálculo da «capacidade corretiva», a DG BUDG fornece aos Diretores-Gerais o montante médio das recuperações e correções financeiras efetuadas desde 2009 e registadas nas contas ([34]). Das 48 Direções-Gerais e agências executivas, 29 ajustaram de forma adequada este valor a fim de apresentar uma estimativa mais prudente, nomeadamente eliminando correções e recuperações *ex ante* e outras não pertinentes e acontecimentos pontuais ([35]), ou optando por uma base alternativa ([36]). No relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, o montante das correções futuras que afetam as despesas de 2015 assim estimado pela Comissão é de 2,1 mil milhões de euros (2014: 2,7 mil milhões de euros). A Comissão apresenta igualmente uma estimativa mais elevada das potenciais correções futuras no valor de 2,7 mil milhões de euros.

1.39. Na análise e debate das demonstrações financeiras de 2015, a Comissão indica um montante total de 3,9 mil milhões de euros para as correções financeiras e recuperações executadas. Tal como em anos anteriores, o montante inscrito nas contas abrangia uma vasta gama de medidas, que foram aplicadas tanto antes como após a Comissão ter efetuado (ou aceitado) as despesas. Na ***figura 1.9***, o Tribunal apresenta a sua classificação das correções e recuperações, bem como a sua repartição por domínio de despesas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.38.** *No seu relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, a Comissão indica um intervalo respeitante às correções futuras estimadas, que oscila entre 2,1 e 2,7 mil milhões de EUR. As estimativas resultam de uma abordagem conservadora.*

([33]) Orientação da Comissão sobre os principais conceitos e definições para determinar as taxas de erro, os montantes em risco e as estimativas das futuras correções.

([34]) Até 2014, a Comissão comunicou, numa base voluntária, os seus dados sobre as correções financeiras e as recuperações numa nota anexa às contas. Atualmente, efetua essa comunicação voluntária de informações na parte das contas intitulada «Análise e debate das demonstrações financeiras».

([35]) Por exemplo, a EACEA, EASME, INEA, DG ENER, DG MOVE, DG SANTE, DG BUDG, DG COMP e o SG. A análise efetuada pelo Tribunal das correções financeiras e recuperações em 2015 mostrou, nomeadamente que as DG incluíram montantes não relacionados com erros, irregularidades ou fraudes (ou seja, restituição de pré-financiamentos não utilizados) e classificaram como «*ex post*» algumas correções financeiras e recuperações «*ex ante*» (ou seja, a recuperação de pré-financiamentos relacionada com erros, irregularidades ou fraudes, ou deduções aplicadas às declarações de custos antes da sua aceitação). Estas questões não afetam as contas da UE no seu conjunto, mas podem ter um impacto significativo sobre o cálculo da capacidade corretiva de muitas Direções-Gerais.

([36]) Por exemplo, a DG REGIO e a DG EMPL.

**Figura 1.9 — Classificação e repartição por domínio de despesas das medidas corretivas aplicadas em 2015**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu com base na «Análise e debate das demonstrações financeiras» das contas consolidadas da UE de 2015 e em dados subjacentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.40. Em 2015, cerca de 1,2 mil milhões de euros de correções e recuperações comunicadas pela Comissão diziam respeito a casos em que estas foram aplicadas «na fonte» (ou seja, antes da aceitação das despesas). Este valor representa mais de um quarto do total das correções financeiras e das recuperações comunicadas. Por conseguinte, a Comissão não registou estes montantes como despesas, uma vez que representam deduções efetuadas aos montantes solicitados antes da aprovação. No âmbito da gestão direta e indireta, estas deduções, normalmente inscritas como recuperações, representavam mais de dois terços do total da atividade de correção referida relativamente a 2015.

1.41. A parte restante (2,7 mil milhões de euros) refere-se a declarações que a Comissão já tinha aceitado. Deste montante:

a) cerca de 1,1 mil milhões de euros representam as retiradas, pelos Estados-Membros, de pedidos de reembolso de despesas e projetos de coesão anteriormente aceites e a sua substituição por novos projetos ou despesas. Essas retiradas são apresentadas juntamente com novos projetos e despesas e, portanto, fazem parte da população a partir da qual é constituída a amostra do Tribunal. Não resultam na restituição de fundos ao orçamento da UE: são eficazes enquanto medidas corretivas quando os projetos e as despesas de substituição estão isentos de erros materiais;

b) cerca de 1,5 mil milhões de euros dizem respeito a decisões de conformidade tomadas no domínio da agricultura, que a Comissão registou como receitas afetadas disponíveis para o financiamento das despesas agrícolas. Estas correções são muitas vezes baseadas numa taxa fixa e referem-se mais a insuficiências dos sistemas do que a erros ao nível dos beneficiários finais.

## A adoção atempada de medidas corretivas reduziu o nível de erro estimado pelo Tribunal

1.42. O Tribunal procura ter em conta as medidas corretivas aplicadas pelos Estados-Membros e pela Comissão, quando as mesmas são executadas antes do pagamento ou do exame que realiza. Verifica a aplicação destas correções (que incluem recuperações junto dos beneficiários e correções ao nível dos projetos) e ajusta a quantificação dos erros, sempre que adequado. No entanto, o impacto das medidas corretivas varia significativamente consoante os diferentes domínios de despesas e as diferentes medidas corretivas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.43. Relativamente a 16 operações da amostra do exercício de 2015, a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente as operações em causa e foram relevantes para os cálculos do Tribunal. Estas medidas corretivas reduziram o nível de erro estimado pelo Tribunal em 0,5 pontos percentuais (2014: 1,1 pontos percentuais). As alterações registadas no número de operações afetadas e no impacto no nível de erro estimado não significam que as medidas corretivas se tenham tornado mais ou menos eficazes. Como estas medidas se aplicam a uma parte relativamente pequena da amostra do Tribunal, é normal constatar flutuações de um ano para o outro.

## O TRIBUNAL COMUNICA CASOS DE SUSPEITA DE FRAUDE AO OLAF

1.44. O Tribunal comunica casos de suspeita de fraude identificados durante as suas auditorias ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para análise e possível inquérito. Não se pode pronunciar sobre casos individuais nem sobre o seguimento dado pelo OLAF aos mesmos. No entanto, o Tribunal constata que, durante a auditoria relativa ao exercício de 2015:

— avaliou a legalidade e regularidade de cerca de 1 200 operações;

— detetou 12 casos de suspeita de fraude (2014: 22), que transmitiu ao OLAF ([37]);

— as situações mais frequentes de suspeita de fraude disseram respeito a conflitos de interesse e à criação artificial de condições para obtenção de subsídios, seguidos de declarações de custos que não cumpriam os critérios de elegibilidade.

([37]) Ao longo de 2015, o Tribunal comunicou 27 casos ao OLAF (relativos aos exercícios de 2014 e 2015) (em 2014: 16), alguns deles detetados no decurso de trabalhos não relacionados com a declaração de fiabilidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## CONCLUSÕES

1.45. O presente capítulo tem como principal função apoiar a opinião de auditoria apresentada na declaração de fiabilidade.

### Resultados de auditoria

1.46. Os resultados de auditoria do Tribunal, embora revelem melhorias em alguns domínios, mantêm-se globalmente semelhantes aos resultados dos exercícios anteriores.

1.47. Os resultados, tal como indicado nas ***figuras 1.5*** e ***1.6***, revelam uma forte relação entre a base de pagamento e os níveis de erro. O Tribunal continua a verificar que as despesas baseadas em reembolsos estão afetadas por níveis de erros muito mais elevados do que as despesas baseadas em direitos.

1.48. A Comissão tomou novas medidas para melhorar a sua quantificação dos montantes em risco e a capacidade corretiva. Contudo, pode ainda melhorar a sua avaliação de ambas as questões.

**1.48.** *A Comissão melhorou a sua metodologia e ajustou os valores no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE de 2015, sempre que necessário, a fim de garantir que os dados comunicados forneçam uma estimativa prudente dos montantes em risco e da capacidade corretiva. Tendo em conta o novo quadro jurídico para o período 2014-2020, é possível que a nova metodologia venha a ser objeto de ajustamentos no futuro.*

ANEXO 1.1

*ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA*

1. O método de auditoria do Tribunal está definido no Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade. O Tribunal utilizou um modelo de garantia para planear os seus trabalhos. No planeamento, considerou-se 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 auditoria do Tribunal 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) sempre que 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 ***figura 1.2***). O Tribunal avaliou a sua conformidade com as regras e os regulamentos aplicáveis.

*A forma como o Tribunal testa as operações*

4. No âmbito de cada apreciação específica (capítulos 5 a 9), o Tribunal realiza 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. Determina-se se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação aplicável. Examina-se 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). Testa-se, 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 exame realizado pelo Tribunal 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. O Tribunal examina, para obter garantias, 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, o Tribunal examina 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, examinam-se os pagamentos quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos). Não se examinam 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 amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro na população auditada no seu conjunto. Examinam-se 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 UE.

9. O Tribunal não examina operações em 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 retirar conclusões quanto aos Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários em questão.

10. A metodologia do Tribunal não foi concebida para recolha de informações sobre a frequência do erro 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 método de amostragem utilizado 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 constituir uma orientação para o nível de erro relativo em diferentes Estados--Membros.

*A forma como o Tribunal avalia e apresenta 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 do Tribunal são excluídos do cálculo e da frequência dos erros, já que demonstram que os sistemas de controlo funcionam com eficácia. O Tribunal analisa se os erros individuais são quantificáveis ou não quantificáveis e tem em conta até que ponto é possível medir a parte afetada por erros do montante auditado.

12. Ocorrem muitos erros na aplicação das regras 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 critérios utilizados pelo Tribunal 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 quantificação atribuída pelo Tribunal pode diferir da utilizada pela Comissão ou pelos Estados-Membros na sua resposta à má aplicação das regras em matéria de contratos públicos.

*Nível de erro estimado*

15. O Tribunal estima 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. O Tribunal estima 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. O Tribunal planeia os seus trabalhos com base num limiar de materialidade de 2 %. O nível de materialidade é utilizado como orientação para a formulação da sua opinião e são igualmente tidos em conta a natureza, o montante e o contexto dos erros.

*A forma como o Tribunal examina os sistemas e apresenta 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. O Tribunal seleciona uma amostra de sistemas a examinar em cada ano e apresenta os resultados acompanhados de recomendações de melhorias.

*A forma como o Tribunal chega às suas opiniões na declaração de fiabilidade*

20. A opinião do Tribunal sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da União Europeia baseia-se no conjunto dos trabalhos de auditoria que são relatados nos capítulos 4 a 9. Essa opinião é expressa na declaração de fiabilidade. Na sua formulação, é tido em conta se os erros são generalizados. Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal formule uma opinião fundamentada quanto à questão de os erros existentes na população excederem ou se encontrarem dentro dos limites de materialidade. Na melhor estimativa do Tribunal, o conjunto das despesas de 2015 está afetado por um nível de erro de 3,8 %. O Tribunal estima, 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 5 a 9. O Tribunal avaliou 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 o Tribunal tiver motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, informa o OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), que é responsável pela realização dos devidos inquéritos. O Tribunal comunica 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. O Tribunal formulou:

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. O Tribunal efetua a sua auditoria e formula as suas 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.

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 opinião do Tribunal reconhecem que existe um problema significativo relativamente ao incumprimento das normas que regem as despesas a cargo do orçamento da UE. Em conformidade, o Tribunal decidiu que a existência de um nível significativo de erros que afeta a regularidade não constitui, em si mesma, motivo para modificar a sua opinião distinta sobre a fiabilidade das contas.

ANEXO 1.2

*ABORDAGENS DA UE E DOS EUA PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES E A COMUNICAÇÃO DE PAGAMENTOS INDEVIDOS E IRREGULARES*

1. Uma lei do Congresso dos EUA dispõe que todos os organismos públicos realizem um número suficiente de testes dos seus próprios pagamentos para calcular uma estimativa estatisticamente válida do montante anual dos pagamentos indevidos para os programas em que uma análise de risco sugira que podem exceder 1,5 % do montante total pago ([3]). Os organismos devem apresentar o resultado como um total extrapolado e em percentagem dos pagamentos efetuados. Os auditores dos organismos governamentais ([4]) têm de informar se o processo de produção e publicação desses dados está em conformidade com a legislação aplicável do Congresso ([5]).

2. Nos EUA (tal como na UE para pagamentos irregulares), a definição do que é indevido depende da disposição legislativa segundo a qual o pagamento é efetuado. A definição geral para os pagamentos indevidos utilizada no sistema dos EUA ([6]) é semelhante à dos pagamentos irregulares referidos no capítulo 1 do presente relatório anual. O quadro seguinte apresenta as semelhanças e diferenças entre as abordagens da UE e dos EUA para a realização de testes e a comunicação de informações sobre as despesas.

3. O cálculo do total dos pagamentos indevidos nos EUA abrange uma vasta e diversificada gama de despesas públicas que vai desde a segurança social até à defesa. Os domínios de despesas com um lugar predominante no orçamento da UE (agricultura e infraestruturas) constituem uma parte relativamente pequena do orçamento federal dos EUA. A repartição por tipo de erros revela diferenças evidentes nos padrões de erro. O incumprimento de condições complementares (tais como procedimentos de contratação adequados e questões relacionadas com auxílios estatais, que decorrem da prioridade política da UE de garantir um mercado único) tem um maior impacto no nível de erro estimado da UE do que no total dos pagamentos indevidos nos EUA. Os pagamentos insuficientes são uma componente significativa do total estimado dos EUA, mas não do da UE. Os erros relativos a documentação também têm um maior impacto sobre os números dos EUA do que sobre o nível de erro estimado da UE.

4. Quando elaboram estimativas de pagamentos indevidos, os organismos dos EUA não estão autorizados a utilizar como única fonte as informações fornecidas pelos beneficiários dos seus pagamentos para calcular as estimativas dos pagamentos indevidos ([7]), nem a compensar o total dos pagamentos incorretos deduzindo o impacto calculado das medidas de recuperação. Pelo contrário, as medidas corretivas tomadas antes da auditoria do Tribunal permitem reduzir a sua estimativa de erro, como se descreve nos pontos 1.42 e 1.43.

5. Os organismos em causa afetam recursos consideráveis ao exame dos pagamentos selecionados. Por exemplo, relativamente à administração da segurança social dos EUA, são examinados cerca de seis mil pagamentos por ano para calcular a taxa de pagamentos indevidos e são afetados a essa tarefa quase noventa agentes/ano. As autoridades com as quais a questão foi discutida consideram que, graças a esse trabalho, os organismos em causa obtêm informações de elevada qualidade sobre as características dos pagamentos indevidos e, muitas vezes, são capazes de conceber e aplicar medidas adequadas para reduzir o risco de erro.

6. Os pagamentos indevidos notificados em relação a 2015 ascenderam a 136,7 mil milhões de dólares dos Estados Unidos (123,2 mil milhões de euros) ([8]), o equivalente a 4,4 % das despesas do governo federal ([9]). A natureza das despesas cobertas e as definições específicas dos erros apresentam muitas diferenças. A diferença fundamental reside no facto de nos EUA os organismos que gerem os fundos serem obrigados a elaborar as suas próprias estimativas estatisticamente válidas do nível de erro.

---

([3]) Os organismos realizam a sua própria análise de risco. A estimativa do nível de pagamentos indevidos é automática para certos programas de despesas e o limiar de 1,5 % pode ser reduzido.

([4]) Os inspetores-gerais no caso da maior parte dos organismos, caso contrário, o *Government Accountability Office* (Gabinete de Auditoria Governamental).

([5]) Atualmente, trata-se do *Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act* (IPERIA) de 2012. Alguns organismos começaram a comunicar pagamentos indevidos em 2003, tal como exigido pelo *Improper Payments Information Act* (IPIA) de 2002. Ver também paymentaccuracy.gov.

([6]) Apêndice C da Circular n.º A-123 intitulada *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments* (Requisitos para uma estimativa e correção eficazes de pagamentos indevidos).

([7]) A Comissão Europeia utiliza, em grande medida, os dados que lhe são comunicados pelos organismos e autoridades criados ao abrigo da legislação setorial, bem como por outras entidades (ver ponto 1.35).

([8]) Taxa de câmbio média em 2015: 1 euro = 1,1095 USD.

([9]) Relatório financeiro do Governo Federal dos EUA para 2015.

**Diferenças e semelhanças entre os modelos utilizados nos EUA e no TCE para estimar o nível de erro nas despesas orçamentais**

| | | Governo Federal dos EUA | TCE |
|---|---|---|---|
| Responsabilidade pelo cálculo do nível de erro estimado | A estimativa estatística do nível de erro é fornecida pelos gestores dos fundos | ✓ | × |
| | A estimativa estatística do nível de erro é calculada por auditores externos | × | ✓ |
| Âmbito de aplicação | Todos os pagamentos do orçamento são sujeitos a amostragem | × | ✓ |
| | Apenas são incluídas na amostra as despesas com programas considerados de risco pelos gestores dos fundos | ✓ | × |
| Principais erros | Montantes incorretos pagos a beneficiários elegíveis | ✓ | ✓ |
| | Pagamentos efetuados a beneficiários inelegíveis | ✓ | ✓ |
| | Pagamentos efetuados para produtos ou serviços inelegíveis | ✓ | ✓ |
| | Pagamentos de bens ou serviços não fornecidos | ✓ | ✓ |
| | Pagamentos em duplicado | ✓ | ✓ |
| | Pagamentos para os quais a documentação fornecida era insuficiente ou inexistente | ✓ | ✓ |
| Base de cálculo do erro | Testes realizados a uma amostra de operações selecionadas através de métodos estatísticos | ✓ | ✓ |
| | As ações corretivas *ex post* (realizadas pelos gestores dos fundos) podem reduzir o nível de erro estimado | × | ✓ |
| Apresentação do nível de erro estimado | Erro extrapolado apresentado como montante | ✓ | × |
| | Erro extrapolado apresentado em percentagem | ✓ | ✓ |
| Resultados | Nível médio no período de 2012-2015 | 4,1 % | 4,3 % |
| | Nível para 2015 | 4,4 % | 3,8 % |

ANEXO 1.3

*FREQUÊNCIA DOS ERROS DETETADOS NA AMOSTRA DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2015*

| Estado-Membro (gestão partilhada) | | Rubrica 1.b do QFP — Coesão | | | | | | | Rubrica 2 do QFP — Recursos naturais | | | | | | | | | | | | | | Gestão partilhada Rubricas 1.b — Coesão e 2 — Recursos Naturais do QFP (total) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC) e 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 afetadas por: | | | | | | | Número de operações afetadas por: | | | | | | | Número de operações afetadas por: | | | | | |
| | | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* |
| BE | Bélgica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 5 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| BG | Bulgária | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| CZ | República Checa | 28 | 6 | 2 | 4 | 2 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 | 37 | 10 | 2 | 8 | 6 | 0 | 2 |
| DK | Dinamarca | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 5 | 0 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 5 | 0 | 5 | 5 | 0 | 0 |
| DE | Alemanha | 16 | 6 | 3 | 3 | 2 | 1 | 0 | 24 | 5 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 14 | 3 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 54 | 14 | 5 | 9 | 7 | 2 | 0 |
| IE | Irlanda | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| EL | Grécia | 17 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 30 | 5 | 2 | 3 | 2 | 0 | 1 |
| ES | Espanha | 17 | 7 | 5 | 2 | 0 | 2 | 0 | 20 | 5 | 0 | 5 | 4 | 0 | 1 | 21 | 8 | 3 | 5 | 3 | 2 | 0 | 58 | 20 | 8 | 12 | 7 | 4 | 1 |
| FR | França | 8 | 3 | 0 | 3 | 2 | 0 | 1 | 32 | 10 | 1 | 9 | 7 | 2 | 0 | 14 | 11 | 8 | 3 | 2 | 1 | 0 | 54 | 24 | 9 | 15 | 11 | 3 | 1 |
| IT | Itália | 25 | 9 | 5 | 4 | 1 | 2 | 1 | 20 | 8 | 1 | 7 | 5 | 2 | 0 | 22 | 13 | 7 | 6 | 4 | 1 | 1 | 67 | 30 | 13 | 17 | 10 | 5 | 2 |
| CY | Chipre | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| LV | Letónia | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| LT | Lituânia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HU | Hungria | 17 | 6 | 2 | 4 | 1 | 3 | 0 | 8 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 30 | 10 | 2 | 8 | 5 | 3 | 0 |

| Estado-Membro (gestão partilhada) | | Rubrica 1.b do QFP — Coesão | | | | | | | Rubrica 2 do QFP — Recursos naturais | | | | | | | | | | | | | | Gestão partilhada Rubricas 1.b — Coesão e 2 — Recursos Naturais do QFP (total) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC) e 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 afetadas por: | | | | | | | Número de operações afetadas por: | | | | | | | Número de operações afetadas por: | | | | | |
| | | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* | Número de operações | Número de operações afetadas por erros | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | *Erros quantificáveis <20 %* | *Erros quantificáveis entre 20 %-80 %* | *Erros quantificáveis entre 80 %-100 %* |
| NL | Países Baixos | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 4 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 4 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| AT | Áustria | 8 | 2 | 1 | 1 | *0* | *1* | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 10 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 18 | 2 | 1 | 1 | *0* | *1* | *0* |
| PL | Polónia | 41 | 16 | 11 | 5 | *1* | *2* | *2* | 8 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 22 | 4 | 3 | 1 | *1* | *0* | *0* | 71 | 20 | 14 | 6 | *2* | *2* | *2* |
| PT | Portugal | 12 | 5 | 5 | 0 | *0* | *0* | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 8 | 2 | 2 | 0 | *0* | *0* | *0* | 20 | 7 | 7 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| RO | Roménia | 4 | 2 | 0 | 2 | *1* | *1* | *0* | 8 | 2 | 1 | 1 | *1* | *0* | *0* | 11 | 3 | 0 | 3 | *0* | *2* | *1* | 23 | 7 | 1 | 6 | *2* | *3* | *1* |
| SI | Eslovénia | 8 | 1 | 1 | 0 | *0* | *0* | *0* | 4 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 12 | 1 | 1 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| SK | República Eslovaca | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 5 | 1 | 0 | 1 | *0* | *0* | *1* | 5 | 1 | 0 | 1 | *0* | *0* | *1* |
| SF | Finlândia | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 4 | 1 | 0 | 1 | *1* | *0* | *0* | 5 | 4 | 0 | 4 | *4* | *0* | *0* | 9 | 5 | 0 | 5 | *5* | *0* | *0* |
| SE | Suécia | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 4 | 2 | 0 | 2 | *2* | *0* | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* | 4 | 2 | 0 | 2 | *2* | *0* | *0* |
| UK | Reino Unido | 9 | 6 | 2 | 4 | *3* | *1* | *0* | 8 | 5 | 0 | 5 | *5* | *0* | *0* | 10 | 6 | 3 | 3 | *3* | *0* | *0* | 27 | 17 | 5 | 12 | *11* | *1* | *0* |
| | **Total** | **223** | **72** | **39** | **33** | ***14*** | ***13*** | ***6*** | **180** | **52** | **5** | **47** | ***42*** | ***4*** | ***1*** | **172** | **67** | **29** | **38** | ***26*** | ***8*** | ***4*** | **575** | **191** | **73** | **118** | ***82*** | ***25*** | ***11*** |

O Tribunal tem em conta as medidas corretivas, o que tem impacto nas constatações individuais incluídas no quadro (ver também pontos 1.42 e 1.43). O Tribunal não examina operações em cada Estado-Membro, Estado beneficiário e/ou região todos os anos. Para 2015, o Tribunal não examinou quaisquer operações no Luxemburgo, em Malta, na Croácia e na Estónia. A abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erro na população. Consequentemente, os valores apresentados sobre a frequência do erro não constituem uma indicação da frequência de erro em operações financiadas pela UE ou nos diferentes Estados-Membros. A frequência relativa de erro nas amostras retiradas em diferentes Estados-Membros não pode constituir um indicador do nível de erro relativo em diferentes Estados-Membros.

| Direção-Geral da Comissão Europeia (DG), outras instituições e organismos (todas as modalidades de gestão) | | Número total de operações examinadas | Número de operações afetadas por um ou mais erros | Número de operações afetadas por: | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | Erros quantificáveis < 20 % | Erros quantificáveis 20 % — 80 % | Erros quantificáveis 80 % — 100 % |
| **Comissão Europeia:** | | | | | | | | |
| AGRI | DG Agricultura e Desenvolvimento Rural | 344 | 116 | 31 | 85 | 68 | 12 | 5 |
| DEVCO | DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento | 49 | 14 | 5 | 9 | 7 | 2 | 0 |
| HOME | DG Migração e Assuntos Internos | 8 | 4 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| JUST | DG Justiça e Consumidores | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SANTE | DG Saúde e Segurança dos Alimentos | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| EACEA | Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura | 7 | 5 | 1 | 4 | 3 | 0 | 1 |
| EMPL | DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão | 82 | 30 | 16 | 14 | 8 | 5 | 1 |
| JRC | Centro Comum de Investigação | 3 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NEAR | DG Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento | 46 | 13 | 2 | 11 | 8 | 3 | 0 |
| PMO | Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais | 71 | 7 | 3 | 4 | 1 | 1 | 2 |
| REGIO | DG Política Regional e Urbana | 150 | 43 | 23 | 20 | 7 | 8 | 5 |
| ESTAT | Eurostat | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CONNECT | DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias | 20 | 9 | 2 | 7 | 4 | 2 | 1 |
| MOVE | DG Mobilidade e Transportes | 7 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RTD | DG Investigação e Inovação | 55 | 35 | 15 | 20 | 14 | 5 | 1 |
| ENER | DG Energia | 11 | 7 | 5 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| GROW | DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME | 7 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Direção-Geral da Comissão Europeia (DG), outras instituições e organismos (todas as modalidades de gestão) | | Número total de operações examinadas | Número de operações afetadas por um ou mais erros | Número de operações afetadas por: | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | Erros quantificáveis < 20 % | Erros quantificáveis 20 % — 80 % | Erros quantificáveis 80 % — 100 % |
| EAC | DG Educação e Cultura | 32 | 13 | 7 | 6 | 5 | 1 | 0 |
| ECFIN | DG Assuntos Económicos e Financeiros | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| TAXUD | DG Fiscalidade e União Aduaneira | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| COMM | DG Comunicação | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| FISMA | DG Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ENV | DG Ambiente | 7 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| MARE | DG Assuntos Marítimos e Pescas | 12 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ECHO | DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) | 36 | 7 | 1 | 6 | 6 | 0 | 0 |
| OP | Serviço das Publicações | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| DIGIT | DG Informática | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HR | DG Recursos Humanos e Segurança | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| OIB | Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas | 6 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| OIL | Serviço de Infraestruturas e Logística no Luxemburgo | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SJ | Serviço Jurídico | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| SCIC | Interpretação | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Subtotal Comissão Europeia | | 975 | 319 | 124 | 195 | 139 | 40 | 16 |

| Direção-Geral da Comissão Europeia (DG), outras instituições e organismos (todas as modalidades de gestão) | Número total de operações examinadas | Número de operações afetadas por um ou mais erros | Número de operações afetadas por: | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Apenas outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis | Erros quantificáveis | Erros quantificáveis < 20 % | Erros quantificáveis 20 % — 80 % | Erros quantificáveis 80 % — 100 % |
| **Outras instituições e organismos** | | | | | | | |
| Parlamento Europeu | 25 | 2 | 1 | 1 | *1* | *0* | *0* |
| Serviço Europeu para a Ação Externa | 25 | 9 | 7 | 2 | *2* | *0* | *0* |
| Conselho da União Europeia | 9 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| Tribunal de Justiça da União Europeia | 6 | 1 | 1 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| Tribunal de Contas Europeu | 3 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| Outros organismos | 6 | 0 | 0 | 0 | *0* | *0* | *0* |
| Subtotal outros organismos e instituições | 74 | 12 | 9 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| **Total** | **1 049** | **331** | **133** | **198** | **142** | **40** | **16** |

CAPÍTULO 2

## Gestão orçamental e financeira

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 2.1-2.4 |
| Observações | 2.5-2.38 |
| As autorizações por liquidar aumentaram e as necessidades futuras em matéria de pagamentos continuaram a crescer | 2.5-2.10 |
| O orçamento inicial para pagamentos em 2015 foi mais elevado do que nos anos anteriores… | 2.11 |
| … e os pagamentos finais foram superiores ao limite máximo do QFP devido às receitas afetadas e às dotações transitadas | 2.12-2.13 |
| Os pedidos de pagamento no domínio da coesão diminuíram | 2.14-2.15 |
| O prazo decorrido entre a autorização inicial e a aceitação das despesas continua a ser longo | 2.16-2.18 |
| Os atrasos acumulados na utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) são significativos | 2.19-2.21 |
| Os instrumentos financeiros constituem uma parte cada vez maior do orçamento… | 2.22-2.26 |
| … e do balanço… | 2.27-2.30 |
| … e os montantes não utilizados nos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada continuam relativamente elevados | 2.31 |
| Registaram-se as primeiras operações do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)… | 2.32-2.37 |
| … mas o lançamento do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) foi adiado | 2.38 |
| Conclusões e recomendações | 2.39-2.47 |
| Conclusões relativas ao exercício de 2015 | 2.39-2.46 |
| Recomendações | 2.47 |

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta uma síntese das principais questões respeitantes à gestão orçamental e financeira que surgiram em 2015 e afetam o orçamento e o balanço da UE. Estas incluem os níveis globais de despesas e das autorizações concedidas, a relação entre a contabilidade orçamental e as contas financeiras, os instrumentos financeiros e a relação entre o orçamento e o Quadro Financeiro Plurianual (QFP).

2.2. O QFP é um enquadramento de sete anos para o orçamento anual da UE. É estabelecido por um regulamento do Conselho ([1]) e fixa um limite máximo anual global das dotações de pagamento e de autorização. Para o período de sete anos ([2]) que decorre entre 2014 e 2020, o atual QFP define o limite das autorizações em 1 083 mil milhões de euros e o dos pagamentos em 1 024 mil milhões de euros. Uma nova característica deste QFP é o facto de os montantes não utilizados abaixo do limite máximo dos pagamentos ([3]) e do limite máximo das autorizações ([4]) aumentarem automaticamente os limites máximos do QFP para os anos posteriores.

2.3. O ano de 2015 foi o segundo do atual QFP. Mais de três quartos das despesas operacionais destinaram-se a regimes que funcionavam no âmbito das regras do anterior QFP (subsídios aos agricultores relativos a 2014, reembolso dos pedidos de pagamento relativos a projetos no domínio da Coesão dos programas operacionais de 2007-2013 e projetos de investigação no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação, que teve início em 2007). No âmbito do novo QFP, a Comissão desembolsou 9,6 mil milhões de euros em pagamentos de pré--financiamentos relativos aos novos programas operacionais no domínio da Coesão.

([1]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 884). Os limites mencionados neste ponto são expressos a preços correntes.

([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.

([4]) Nos termos do artigo 14.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, as margens que tenham ficado disponíveis abaixo dos limites máximos do QFP para as dotações de autorização relativas aos exercícios de 2014-2017 constituem uma Margem Global do QFP relativa às autorizações, a disponibilizar para além dos limites máximos estabelecidos no QFP para os anos de 2016 a 2020, tendo em vista objetivos de políticas relacionadas com o crescimento e o emprego, em especial o emprego dos jovens.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.4. O orçamento geral da UE, por si só, não proporciona a maioria dos benefícios da adesão à UE (como o acesso ao mercado único), nem regista todos os custos (como as despesas de cofinanciamento e de administração da gestão partilhada). Como o Tribunal referiu já anteriormente ([5]), vários mecanismos financeiros que apoiam as políticas da UE não são diretamente financiados pelo orçamento da UE nem registados no seu balanço. É o caso designadamente do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, do Mecanismo Europeu de Estabilidade, do Mecanismo Único de Resolução, bem como do Banco Europeu de Investimento ([6]) (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI), que lhe está associado. O Tribunal não é o auditor de alguns destes mecanismos, o que limita a respetiva cobertura no presente capítulo. Outros mecanismos são parcialmente inscritos no balanço da UE, como os mecanismos de financiamento combinado ([7]) e o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) (ver pontos 2.32-2.37). Os Fundos Europeus de Desenvolvimento ([8]) são um mecanismo que o Tribunal audita separadamente, apresentando as suas observações sobre a respetiva gestão orçamental e financeira no relatório anual que lhes é dedicado ([9]).

## OBSERVAÇÕES

### As autorizações por liquidar aumentaram e as necessidades futuras em matéria de pagamentos continuaram a crescer

*A Comissão efetuou mais autorizações em 2015 do que em qualquer ano anterior*

2.5. A Comissão registou autorizações orçamentais num valor total de 177,2 mil milhões de euros, correspondente a 97,7 % do nível total disponível. A base de uma «autorização» varia consoante os diferentes domínios do orçamento (ver ***figura 2.1***).

([5]) Discurso proferido pelo presidente do Tribunal de Contas Europeu perante a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu (CONT) em 10 de novembro de 2015 (http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AR2014.aspx).

([6]) Em 2015, o BEI desembolsou 57,4 mil milhões de euros na UE (Relatório Estatístico de 2015 do BEI, p. 2).

([7]) Os mecanismos de financiamento combinado da UE na política externa da União são complementares de outras modalidades de ajuda. O princípio subjacente é a combinação de subvenções da UE com empréstimos ou investimentos em capitais próprios provenientes de instituições financeiras públicas e privadas.

([8]) Foram pagos 3 088 milhões de euros a partir dos recursos dos FED em 2015.

([9]) Ver os pontos 13-17 do «Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo às atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED), relativo ao exercício de 2015» no presente Jornal Oficial.

**Figura 2.1 – Autorizações**

As autorizações orçamentais são necessárias para vários tipos de contratos, decisões ou acordos realizados entre a UE e os cidadãos, empresas, organizações, instituições, agências ou governos. Alguns exemplos são:

| Rubricas do QFP | Base normal da autorização | Total de autorizações efetuadas em 2015 *(mil milhões de euros)* |
|---|---|---|
| Rubrica 1.a — Competitividade | Contratos com investigadores e organizações de investigação, organizações envolvidas em programas espaciais e organismos nacionais responsáveis pelos programas Erasmus. | 18,9 |
| Rubrica 1.b — Coesão | Prestações anuais para as despesas previstas no domínio da coesão em cada Estado-Membro durante o QFP. | 69,5 |
| Rubrica 2 — Recursos naturais | Acordos com agricultores e empresas agrícolas que impõem condições durante mais de um ano no domínio do desenvolvimento rural. Acordos de pesca com países terceiros, a fim de assegurar os direitos de pesca. | 67,4 |
| Rubrica 3 — Segurança e cidadania | Contratos e acordos destinados a promover a saúde, a cultura, o asilo, a igualdade e a justiça. | 2,8 |
| Rubrica 4 — Europa global | Acordos de financiamento celebrados com os parceiros de desenvolvimento para um determinado período. | 9,4 |
| Rubrica 5 — Administração | Contratos públicos de fornecimentos e serviços. | 9,2 |

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.6. As dotações de autorização disponíveis em 2015 foram mais elevadas do que em qualquer ano anterior. Duas decisões, autorizadas no âmbito das regras orçamentais da UE e relacionadas com o atraso na aprovação dos programas do atual QFP, contribuíram para esta situação:

i) uma decisão do Conselho de transferir 16,5 mil milhões de euros de autorizações não utilizadas de 2014 para 2015 ([10]), aumentando o limite máximo do QFP para 163 mil milhões de euros;

ii) uma decisão da Comissão de transitar 12,1 mil milhões de euros de dotações de autorização não utilizadas de 2014, dos quais 11 mil milhões de euros tinham o seu procedimento de autorização «quase concluído» ([11]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.6.** *Este aumento das dotações de autorização para 2015 era esperado, dado que inclui igualmente as autorizações adicionais relacionadas com a política de coesão que deviam ser efetuadas em 2014, mas que foram adiadas em conformidade com o quadro jurídico aplicável (devido a atrasos na adoção dos programas operacionais no âmbito da política de coesão).*

([10]) O Regulamento (UE, Euratom) n.º 2015/623 do Conselho (JO L 103 de 22.4.2015, p. 1) reprogramou um total de 21,1 mil milhões de euros de 2014 para os anos seguintes (2015 — 16,5 mil milhões de euros, 2016 — 4,5 mil milhões de euros e 2017 — 0,1 mil milhões de euros). O orçamento retificativo n.º 1 de 2015 era também uma condição necessária para esta transferência.

([11]) A transição de dotações é permitida ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), 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 (http://ec.europa.eu/budget/ /explained/glossary/glossary_en.cfm).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.7. As dotações de autorização disponíveis aumentaram igualmente devido às receitas afetadas ([12]) (6,8 mil milhões de euros) e a outros orçamentos retificativos (0,5 mil milhões de euros). Por conseguinte, o total das dotações de autorização disponíveis ascendeu a 181,3 mil milhões de euros, equivalente a 1,3 % do RNB da UE. Apenas 2 mil milhões de euros de dotações de pagamento estavam disponíveis para transitar para 2015. A transferência das dotações de autorização, por conseguinte, aumenta a pressão sobre os futuros orçamentos para pagamentos.

2.8. As autorizações por liquidar são as autorizações concedidas, mas não apuradas através do pagamento ou anuladas. Estas atingiram 217,7 mil milhões de euros (ver ***figura 2.2***).

2.9. O passivo e os custos acrescidos estão refletidos no balanço sem exigir necessariamente uma autorização (por exemplo, no caso de pensões auferidas pelos funcionários da UE ou o custo provável do desmantelamento de instalações nucleares da UE). O passivo e os custos acrescidos não abrangidos por uma autorização orçamental acrescentam um montante adicional de 121 mil milhões de euros, o que equivale a um total a financiar por orçamentos futuros de 339 mil milhões de euros em 31 de dezembro de 2015 (2014: 305 mil milhões de euros) ([13]).

2.10. Como o Tribunal salientou já em anos anteriores ([14]), a Comissão não elabora e publica uma estimativa de tesouraria atualizada anualmente, que cubra um período de sete a dez anos, abrangendo os limites máximos orçamentais, as necessidades de pagamentos, as restrições de capacidades e as eventuais anulações de autorizações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.7.** *Dado que a maioria destas autorizações está sujeita à regra «N +3», é normal que essas autorizações adicionais não conduzam a um aumento de pagamentos correspondente. Em vez disso, conduzem efetivamente ao aumento do nível das autorizações por liquidar (RAL).*

**2.10.** *Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 2.40.*

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

([13]) Deste montante, 19,1 mil milhões de euros (33 mil milhões de euros em 2014) representam um passivo relativo a agricultores, que é normalmente apurado nos primeiros dois meses do ano seguinte.

([14]) Relatório Anual relativo a 2014, ponto 2.22, Relatório Anual relativo a 2013, ponto 1.50 e Relatório Anual relativo a 2012, ponto 1.59.

**Figura 2.2 - Evolução das autorizações por liquidar acumuladas**

*(mil milhões de euros)*

*Fonte*: Contas anuais consolidadas da União Europeia — exercícios de 2007-2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## O orçamento inicial para pagamentos em 2015 foi mais elevado do que nos anos anteriores…

2.11. A UE planeia e apresenta o orçamento para pagamentos segundo o princípio da contabilidade de caixa, devendo equilibrar as receitas e os pagamentos: o orçamento não pode ser financiado através da contração de empréstimos ([15]). O orçamento inicial da UE para pagamentos em 2015 foi mais elevado do que em qualquer ano anterior.

([15]) Artigo 17.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## … e os pagamentos finais foram superiores ao limite máximo do QFP devido às receitas afetadas e às dotações transitadas

2.12. O regulamento que estabelece o QFP ([16]), adotado em 2013, define o nível máximo das dotações de pagamento para 2015 em 142 mil milhões de euros ([17]). O orçamento inicial foi definido pouco abaixo deste limite máximo, em 141,2 mil milhões de euros. O nível final dos pagamentos excedeu o nível definido no orçamento inicial em 4 mil milhões de euros (ver ponto 2.2 e ***figura 2.4***), ficando apenas atrás do de 2013. Pelo terceiro ano consecutivo, o nível final dos pagamentos foi superior ao limite máximo do QFP para o exercício em questão. A ***figura 2.3*** mostra a diferença entre o limite máximo do QFP e os pagamentos finais ao longo dos últimos sete anos.

**2.12.** *O Tribunal procede à comparação entre o orçamento votado e o nível de pagamentos, incluindo:*

— *pagamentos efetuados com base nas dotações geradas pelas receitas afetadas (que se acrescentam às dotações de pagamento autorizadas no orçamento de 2015 e ao limite máximo do QFP (quadro financeiro plurianual) e*

— *pagamentos relacionados com as dotações transitadas de exercícios anteriores (que devem ser contabilizadas no âmbito do limite máximo dos pagamentos do QFP do exercício, quando as dotações tinham sido autorizadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho).*

**Figura 2.3 — Comparação entre os pagamentos finais e o limite máximo do QFP**

*(mil milhões de euros)*

*Fonte*: Contas anuais consolidadas da União Europeia — exercícios de 2009-2015 e regulamentos que estabelecem os QFP.

([16]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013.

([17]) Com a redação que lhe foi dada pela Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2016 em conformidade com a evolução do RNB [COM(2015) 320 final].

**Figura 2.4 - Dotações de pagamento e pagamentos efetuados em 2015**

*(mil milhões de euros)*

(*) Inclui 66 milhões de euros de dotações de pagamento nos orçamentos retificativos do exercício.

*Fonte*: Contas anuais consolidadas da União Europeia — exercício de 2015, «Relatórios agregados de execução orçamental e notas explicativas», quadros 5.1 e 5.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.13. O Parlamento e o Conselho aprovaram oito orçamentos retificativos. O primeiro foi o mais elevado e incluiu a reprogramação de 16,5 mil milhões de euros (ponto 2.6). Os restantes orçamentos retificativos aumentaram as dotações de autorização disponíveis em 486 milhões de euros e as dotações de pagamento disponíveis em 85 milhões de euros. Mais especificamente:

— reafetaram 1,4 mil milhões de euros de dotações de autorização para o fundo de garantia do FEIE, em grande parte provenientes do Mecanismo Interligar a Europa (ver ponto 2.35);

— aumentaram as dotações de autorização do orçamento da política de migração em 407 milhões de euros;

— reafetaram 127 milhões de euros de dotações de pagamento, provenientes de outras rubricas orçamentais, ao orçamento da política de migração.

## Os pedidos de pagamento no domínio da coesão diminuíram

2.14. Os pedidos de pagamento para reembolso apresentados pelas autoridades dos Estados-Membros relativos a atividades no domínio da coesão atingiram um montante menos elevado em 2015 (42,2 mil milhões de euros) do que em 2014 (56,6 mil milhões de euros). Esta situação deu origem a uma diminuição do nível de pedidos de pagamento por liquidar, tendo passado de 23,2 mil milhões de euros no final de 2014 para 10,8 mil milhões de euros ([18]) no final de 2015. Os pedidos recebidos no último mês do ano diminuíram quase para metade, passando para 10,5 mil milhões de euros (19,4 mil milhões de euros em 2014), tal como os pedidos recebidos nos últimos quatro dias do ano (5,4 mil milhões de euros em 2015, contra 10,1 mil milhões de euros em 2014). Do total de 10,8 mil milhões de euros por liquidar no final do exercício, 2,8 mil milhões de euros estavam nessa situação desde o final de 2014.

2.15. Todos os Estados-Membros beneficiaram de pré-financiamentos provenientes do orçamento da UE no âmbito dos QFP para 2007-2013 e para 2014-2020. No total, os pré-financiamentos por apurar ascendem a 32,7 mil milhões de euros ([19]) no final de 2015. Assim, o total de «faturas por pagar» não é uma indicação de que os Estados-Membros, de um modo geral, têm fundos «em dívida» a receber do orçamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.15.** *O regulamento que estabelece disposições comuns para o período 2014-2020 determina que os pré-financiamentos do período de programação devem ser utilizados para financiar operações realizadas no âmbito do período de programação em questão.*

([18]) Nota 2.12 das contas. Os pedidos de pagamento por liquidar que a Comissão tinha considerado corretos e registado como prontos para pagamento no seu sistema contabilístico ascendiam a 3,3 mil milhões de euros (1,3 mil milhões de euros em 2014).

([19]) Este montante é composto por 23,1 mil milhões de euros do período de 2007-2013 e por 9,6 mil milhões de euros do período de 2014-2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## O prazo decorrido entre a autorização inicial e a aceitação das despesas continua a ser longo

2.16. A ***figura 2.5*** apresenta a repartição das autorizações por liquidar e dos pré-financiamentos em função da sua antiguidade. O tempo médio decorrido entre a autorização e o pagamento é de 2,4 anos (2,1 anos em 2014). Na maioria dos casos, o primeiro pagamento de um programa ou projeto (que reduz o nível de autorizações por liquidar) é constituído por pré-financiamentos. O pré-financiamento continua por liquidar até o beneficiário de fundos da UE prestar o serviço ou justificar a utilização do financiamento da UE.

2.17. O montante de autorizações por liquidar (o «*stock*») é equivalente a quase duas vezes e meia o montante registado num ano (o «fluxo») ([20]). O valor bruto dos pré-financiamentos por liquidar é equivalente a pouco mais de meio ano de pagamentos. O período combinado decorrido entre a autorização e a aceitação da despesa corresponde, em média, a três anos em todo o orçamento da UE. A utilização dos pré-financiamentos é muito mais pronunciada nos domínios de despesas em gestão indireta/gestão direta (em que o *stock* de pré-financiamentos é equivalente a 1,6 anos de pagamentos) do que no âmbito da gestão partilhada. No caso da rubrica 4, o montante total das autorizações e dos pré-financiamentos por liquidar é equivalente a 4,6 anos de despesas normais.

2.18. Os longos atrasos entre a autorização inicial e o apuramento final das despesas estão relacionados com problemas de falta de documentação quando do encerramento e diminuem a flexibilidade. Como mencionado no ponto 2.3, os pagamentos efetuados em 2015 continuaram frequentemente a dizer respeito a programas de períodos anteriores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.17.** *A Comissão considera que o RAL (autorizações por liquidar) é compatível com as regras aplicáveis em matéria de anulação automática de autorizações.*

**2.18.** *Relativamente à coesão, a data-limite de elegibilidade é o dia 31 de dezembro de 2015. Os documentos relativos ao encerramento devem ser apresentados até 31 de março de 2017. O Regulamento (UE) n.º 1083/2006 prevê que seja mantida uma percentagem de 5 % da dotação total da UE até ao encerramento do programa.*

*Os colegisladores decidiram alterar o regulamento e prorrogar o prazo N +2 de anulação automática de autorizações relativamente a dois Estados-Membros. Esta medida reduziu a pressão sobre os Estados-Membros, que deviam apresentar pedidos de pagamento num período de referência mais curto. Além disso, o Tratado de Adesão da Croácia permite uma derrogação à regra de anulação automática de autorizações. Prevê igualmente uma disposição N +3.*

*Por último, em 2014 foi criado um grupo de trabalho para a melhoria da execução com o objetivo de ajudar os Estados-Membros a otimizarem a utilização das dotações a título da política de coesão para o período 2007-2013. Os progressos são objeto de acompanhamento por parte da Comissão.*

([20]) No caso das despesas no domínio da coesão relativas a programas operacionais adotados no âmbito do QFP para 2007-2013, a anulação automática deve ser realizada com base na regra n+2 para todos os Estados-Membros, à exceção da Croácia, da Roménia e da Eslováquia (casos em que se aplica a regra n+3).

**Figura 2.5 - Repartição das dotações orçamentais por liquidar e dos pré-financiamentos da Comissão**

*(milhões de euros)*

**Autorizações orçamentais por liquidar (1)**

| Rubrica | | < 2009 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total | Anos de autorizações (2) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.a | Competitividade | 295 | 672 | 1 209 | 1 541 | 3 885 | 5 942 | 7 844 | 13 066 | 34 455 | 2,1 |
| 1.b | Coesão | 1 653 | 38 | 237 | 1 455 | 7 191 | 29 459 | 21 324 | 65 016 | 126 372 | 2,6 |
| 2 | Recursos naturais | 223 | 62 | 82 | 127 | 213 | 7 231 | 2 140 | 18 112 | 28 191 | 1,8 |
| 3 | Segurança e cidadania | 21 | 39 | 62 | 136 | 277 | 580 | 350 | 1 671 | 3 137 | 1,5 |
| 4 | Europa global | 938 | 522 | 883 | 1 412 | 3 364 | 4 719 | 5 390 | 7 446 | 24 673 | 3,0 |
| 5 | Administração | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 295 | 295 | 0,0 |
| | **Total** | **3 130** | **1 333** | **2 473** | **4 671** | **14 931** | **47 931** | **37 049** | **105 606** | **217 123** (3) | **2,4** |

**Pré-financiamentos (4)**

| Rubrica | | < 2009 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total | Anos de pagamentos (5) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.a | Competitividade | 127 | 165 | 422 | 1 382 | 3 353 | 6 117 | 5 343 | 8 636 | 25 545 | 1,5 |
| 1.b | Coesão | 12 934 | 9 347 | 689 | 69 | 33 | 75 | 2 042 | 7 523 | 32 711 | 0,6 |
| 2 | Recursos naturais | 3 443 | 131 | 60 | 78 | 120 | 172 | 393 | 2 397 | 6 795 | 0,1 |
| 3 | Segurança e cidadania | 19 | 27 | 58 | 92 | 192 | 675 | 792 | 1 430 | 3 284 | 1,6 |
| 4 | Europa global | 236 | 461 | 397 | 817 | 947 | 1 634 | 2 520 | 5 446 | 12 458 | 1,6 |
| 5 | Administração | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0,0 |
| **Total (valor bruto dos pré-financiamentos)** | | **16 758** | **10 130** | **1 626** | **2 439** | **4 645** | **8 673** | **11 090** | **25 434** | **80 795** (6) | **0,6** |

(1) *Fonte:* Contas anuais da Comissão Europeia de 2015, quadro 2.5 dos «Relatórios de execução orçamental e notas explicativas».
(2) *Fonte:* Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — Exercício de 2015 — secção A.7.2.
(3) As autorizações orçamentais por liquidar não incluem 570 milhões de euros das outras instituições.
(4) *Fonte:* Tribunal de Contas Europeu, com base em dados da Comissão.
(5) Pré-financiamentos pagos à data de 31 de dezembro de 2015, divididos por pagamentos efetuados a partir das dotações do exercício.
(6) Ver as Contas anuais da Comissão Europeia de 2015, nota 2.5.1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

2.19. No final de 2015, os pagamentos aos Estados-Membros relativos aos FEEI ([21]) referentes ao QFP para 2007-2013 tinham alcançado 400,8 mil milhões de euros (90 % do total de 446,2 mil milhões de euros ([22]) para todos os programas operacionais aprovados). A ***figura 2.6*** apresenta, para cada Estado-Membro, a análise do Tribunal sobre o nível de pagamentos efetuados pela Comissão relativamente às autorizações. Cinco Estados-Membros ([23]) representam mais de metade das autorizações não utilizadas dos FEEI que não deram origem a pagamentos.

2.20. Em alguns Estados-Membros, o montante da contribuição não solicitada à UE ([24]), juntamente com o cofinanciamento nacional exigido, equivale a uma parte significativa das despesas totais da administração pública (ver ***figura 2.7***). Em sete Estados-Membros, a parte total acumulada que pode ser solicitada aos fundos da UE (tendo em conta os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020) é superior a 15 % das despesas anuais da administração pública.

2.21. A fim de utilizar todos os fundos disponíveis no âmbito do QFP para 2007-2013, as autoridades dos Estados-Membros têm de apresentar pedidos válidos que correspondam à soma de todas as autorizações por liquidar, juntamente com o cofinanciamento nacional exigido e o montante dos pré-financiamentos já concedidos pelo orçamento. A ***figura 2.8*** mostra, para cada Estado-Membro, as partes relativas das autorizações por liquidar de 2007-2013 juntamente com os pré-financiamentos pagos no âmbito do QFP para 2014-2020 no final de 2015.

([21]) 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). No QFP para 2007-2013, o Feader e o FEAMP não estavam classificados em conjunto com os fundos da coesão (FSE, FEDER e FC).

([22]) Incluindo as medidas anuais do Feader, de modo a ser comparável com os FEEI do atual QFP.

([23]) República Checa, Espanha, Itália, Polónia e Roménia representam 27,9 mil milhões de euros dos 45,4 mil milhões de euros das autorizações não utilizadas dos FEEI.

([24]) Incluindo a contribuição por liquidar do QFP para 2007-2013 e as frações anuais do atual QFP para 2014-2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.19.** *Os cinco Estados-Membros referidos pelo Tribunal representam a maior parte das dotações dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.*

*No que respeita à questão dos baixos níveis de absorção, o grupo de trabalho para a melhoria da execução, criado pela Comissão, contribui ativamente para ajudar os Estados-Membros mais afetados por baixos níveis de absorção.*

**2.20.** *O grupo de trabalho para a melhoria da execução nos Estados-Membros foi criado em 2014 com vista a melhorar a execução e a absorção do orçamento nos Estados-Membros que registam a taxa de absorção mais baixa e que, proporcionalmente, têm as contribuições por executar mais elevadas da UE ([1]).*

([1]) *http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation*

**Figura 2.6 - Taxa de absorção (%) e totais dos FEEI do QFP para 2007-2013, em 31 de dezembro de 2015**

(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.

**Figura 2.7 - Autorizações não utilizadas dos FEEI em 31 de dezembro de 2015 em percentagem das despesas da administração pública em 2015**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu com base em informações fornecidas pela Comissão. Dados do Eurostat sobre as despesas das administrações públicas em 2015, de abril de 2016.

**Figura 2.8 - Autorizações não utilizadas dos FEEI de 2007-2013 e pré-financiamentos de 2014-2020 no final de 2015**

*(milhões de euros)*

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

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## Os instrumentos financeiros constituem uma parte cada vez maior do orçamento…

2.22. Os instrumentos financeiros são principalmente compostos por empréstimos, instrumentos de capitais próprios, garantias e instrumentos de partilha de riscos ([25]).

*Instrumentos financeiros em gestão indireta*

2.23. No QFP para 2014-2020, os instrumentos financeiros em gestão indireta ganharam importância e constituem uma parte cada vez maior dos pagamentos a partir do orçamento da UE. O grupo BEI gere quase todos os instrumentos financeiros em gestão indireta, incluindo o Fundo de Garantia relativo às Ações Externas (ver ***figura 2.9***), que representa 32 % do total dos ativos detidos em instrumentos financeiros. Apenas alguns pequenos instrumentos (que constituem um ativo de 74 milhões de euros) e alguns mecanismos de assistência técnica criados antes de 2014 são geridos por outras instituições financeiras internacionais ([26]). No âmbito do QFP para 2014-2020, a Comissão celebrou apenas dois acordos de delegação ([27]) com organismos exteriores ao grupo BEI.

**2.23.** *O Fundo de Garantia relativo às ações externas não é um instrumento financeiro na aceção do Regulamento Financeiro. Já existia antes do Regulamento Financeiro e tem por base uma* lex specialis, *ou seja, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009, que institui um Fundo de Garantia relativo às ações externas.*

([25]) Os instrumentos financeiros são medidas que «podem revestir a forma de investimentos em capitais próprios ou quase-capital, empréstimos, garantias ou outros instrumentos de partilha de riscos» — ver o artigo 2.º (Definições), alínea p), do Regulamento Financeiro.

([26]) O Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), a *Kreditanstalt für Wiederaufbau* e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa.

([27]) Com o BERD para o «*Armenia SME Finance Facility*» (Mecanismo de Financiamento das PME na Arménia) (15 milhões de euros) e o «*Women in Business Programme in the Eastern Partnership*» (Programa Mulheres nos Negócios na Parceria Oriental) (5 milhões de euros) em 29 de dezembro de 2015.

**Figura 2.9 — Repartição, por tipo de instrumento, do total de ativos dos instrumentos financeiros em gestão indireta (6,5 mil milhões de euros([1]) em 31 de dezembro de 2015)**

([1]) Ver o quadro sobre os instrumentos financeiros que figura na «Análise e debate das demonstrações financeiras».

*Fonte*: Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2015 («Análise e debate das demonstrações financeiras», título sobre instrumentos financeiros) e compilação de dados apresentados nos pacotes de informações de 2015 sobre os instrumentos financeiros.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.24. A Comissão está a encerrar os instrumentos financeiros dos QFP anteriores ([28]) ou a fundi-los em novos instrumentos ([29]).

2.25. No QFP para 2014–2020:

— os pagamentos previstos aos instrumentos financeiros em gestão indireta quase duplicam, passando para 7,4 mil milhões de euros (QFP para 2007-2013: 3,8 mil milhões de euros);

— o orçamento da UE prevê uma garantia adicional no valor máximo de 16 mil milhões de euros para o novo FEIE (ver ponto 2.33);

([28]) Mecanismo de Garantia a favor das PME — GPME 1998.

([29]) A Iniciativa de Obrigações para Financiamento de Projetos (PBI) e o Instrumento de Garantia de Empréstimo para Projetos de RTE--Transportes (LGTT), que serão fundidos com o Instrumento de Dívida do MIE em 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— a iniciativa da UE para as pequenas e médias empresas (Iniciativa PME) (inicialmente concebida como instrumento de resposta à crise) combina recursos orçamentais da UE disponíveis no âmbito dos programas COSME ([30]) e Horizonte 2020 (175 milhões de euros cada) e do FEDER-Feader ([31]) (8,5 mil milhões de euros) com os recursos do grupo BEI ([32]).

2.26. Como demonstra a ***figura 2.10***, no final de 2015, os pagamentos acumulados para os novos instrumentos ascendiam a 1,3 mil milhões de euros (2014: 0,7 mil milhões de euros), repartidos da seguinte forma:

— 1,1 mil milhões de euros (88 %) para os instrumentos de garantia;

— 0,2 mil milhões de euros (12 %) para os instrumentos de capitais próprios.

([30]) Programa da UE para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas.

([31]) FEDER — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; Feader — Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

([32]) O grupo BEI é composto pelo Banco Europeu de Investimento e pelo Fundo Europeu de Investimento.

**Figura 2.10 - Instrumentos financeiros em gestão indireta no QFP para 2014-2020**

*(milhões de euros)*

| Nome do instrumento | Tipo de instrumento | Orçamento indicativo para 2014-2020 | Autorizações acumuladas | | Pagamentos acumulados | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 |
| HORIZONTE 2020 — Serviço de empréstimos e garantia para IDI no quadro da iniciativa InnovFin — BEI ([1]) | Garantia | 1 060 | 483 | 646 | 483 | 646 |
| | *dos quais receitas afetadas transferidas do MFPR* | | *375* | *430* | *374* | *395* |
| HORIZONTE 2020 — Serviço de empréstimos para I&I às PME e empresas de média capitalização no quadro da iniciativa InnovFin — FEI ([2]) | Garantia | 1 060 | 169 | 306 | 169 | 304 |
| HORIZONTE 2020 — Mecanismo de capitais próprios para I&I no quadro da iniciativa InnovFin — FEI ([1]) | Capitais próprios | 430 | 0 | 125 | 0 | 110 |
| Instrumento de dívida do MIE — BEI | Garantia | 2 557 | 128 | 247 | 0 | 0 |
| Instrumento de capitais próprios do MIE | Capitais próprios | | 0 | 10 | 0 | 0 |
| COSME — Instrumento de capitais próprios para o crescimento — FEI | Capitais próprios | 633 | 52 | 102 | 33 | 41 |
| COSME — Mecanismo de garantia de empréstimos — FEI | Garantia | 686 | 89 | 238 | 42 | 131 |
| Mecanismo de garantia de empréstimos a estudantes (Erasmus +) — FEI | Garantia | 517 | 28 | 61 | 0 | 20 |
| Emprego e Inovação Social (PEIS) — FEI | Garantia | 193 | 28 | 60 | 0 | 10 |
| Instrumento de garantia para os setores culturais e criativos ([3]) | Garantia | 123 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Instrumento de financiamento privado para a eficiência energética (PF4EE) — BEI | Garantia | 80 | 30 | 50 | 6 | 12 |
| Mecanismo de Financiamento do Capital Natural (NCFF) — BEI | Garantia | 60 | 10 | 30 | 3 | 12 |
| **Total** | | **7 399** | **1 017** | **1 875** | **735** | **1 286** |

([1]) Além do orçamento especificado no ato de base, as contribuições que representam receitas e reembolsos dos instrumentos financeiros do Programa para a Competitividade e a Inovação (PIC) e do Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ) serão afetadas aos instrumentos financeiros dos programas COSME e Horizonte 2020.
([2]) Incluindo a contribuição da UE no âmbito do programa Horizonte 2020 para a Iniciativa PME.
([3]) No final de 2015, o acordo de delegação ainda não tinha sido celebrado.

*Fonte*: Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2015) 206 final, acordos de delegação e ABAC Workflow.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## … e do balanço…

2.27. O total dos ativos detidos em instrumentos financeiros em gestão indireta aumentou 650 milhões de euros (11 %) em comparação com o ano anterior (ver ***figura 2.11***). Os principais elementos deste aumento são:

— um aumento de 251 milhões de euros dos investimentos em títulos de dívida e em títulos de rendimento fixo resultante de transferências do orçamento da UE para contas fiduciárias;

— um aumento de 177 milhões de euros dos investimentos em obrigações denominadas em euros pelo Fundo de Garantia relativo às Ações Externas ([33]), para o qual tinham sido transferidos 144 milhões de euros do orçamento da UE.

**Figura 2.11 — Repartição, por tipo de ativo, do total dos ativos detidos em instrumentos financeiros em gestão indireta**

*(mil milhões de euros)*

*Fonte*: Contas anuais consolidadas da União Europeia — exercícios de 2014 e 2015.

([33]) As contribuições para o Fundo de Garantia atingiram 1,2 mil milhões de euros no final do ano, com um aumento de 144 milhões de euros em 2015. A fim de alcançar o montante-objetivo de 9 % do total do capital em dívida, em 2015 foi afetada uma contribuição adicional de 257 milhões de euros a partir do orçamento da UE, a pagar em 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.28. Os montantes de tesouraria representam 20 % do total dos ativos dos instrumentos financeiros e mantiveram-se estáveis em 1,3 mil milhões de euros no final de 2015 (2014: 1,3 mil milhões de euros ([34])) (ver ***figura 2.12***):

**Figura 2.12 — Caixa e equivalentes de caixa pertencentes a instrumentos financeiros([1])**

([1]) Ver nota 2.8 das contas de 2015.

*Fonte*: Compilação de dados apresentados nos pacotes de informações de 2015 sobre os instrumentos financeiros.

([34]) Ver ponto 2.24 do Relatório Anual relativo a 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.29. Durante 2015, foram restituídos 211 milhões de euros pelas contas fiduciárias dos instrumentos financeiros geridas pelas entidades responsáveis: 126 milhões de euros ao orçamento geral ([35]) e 85 milhões de euros como receitas afetadas internas. Deste montante:

— 134 milhões de euros representam receitas e reembolsos;

— 59 milhões de euros representam restituições ao orçamento geral da UE de fundos não utilizados detidos nas contas fiduciárias de instrumentos financeiros e mecanismos de assistência técnica no momento do encerramento e 18 milhões de euros representam operações anuladas do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP).

2.30. Para o exercício de 2015, o total das taxas administrativas e de gestão dos instrumentos financeiros ascende a 63 milhões de euros (2014: 50 milhões de euros). Para os novos instrumentos, as taxas acumuladas relativas a 2014 e 2015 ascendem a 72 milhões de euros (5,77 % do total dos ativos detidos).

## … e os montantes não utilizados nos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada continuam relativamente elevados

2.31. De acordo com o último relatório disponível sobre os instrumentos financeiros em gestão partilhada, que descreve a situação no final de 2014 ([36]), continuavam a existir nesses instrumentos 6,8 mil milhões de euros de montantes não utilizados. Destes, 80 % estavam concentrados em cinco Estados-Membros ([37]). A Itália (3 mil milhões de euros) representava 45 % do total ([38]). Durante o exame do balanço, o Tribunal solicitou à Comissão que fornecesse análises adicionais sobre a utilização destes instrumentos em Itália até 31 de dezembro de 2015. Essa análise mostra que 1,7 mil milhões de euros continuavam por utilizar em 31 de dezembro de 2015 relativamente a Itália.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.31.** *A Comissão solicitou a Itália que lhe transmitisse informações adicionais até 31 de dezembro de 2015. Esta informação revela que, relativamente a Itália, em 31 de dezembro de 2015, 45 % dos fundos estavam ainda por utilizar. Os dados obtidos, comparados com as imputações efetuadas nas contas da Comissão de 2015, foram transmitidos ao Tribunal de Justiça. Na sequência da análise, verificou-se que não é necessário alterar a metodologia atual. No entanto, a sua implementação será reavaliada para o exercício de 2016.*

([35]) Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 6, do Regulamento (UE/Euratom) n.º 966/2012.

([36]) Os valores mais recentes disponíveis dizem respeito ao final de 2014 e são apresentados no relatório da Comissão, datado de setembro de 2015, 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 do artigo 67.º, n.º 2, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

([37]) Ver os pontos 6.41 e 6.42 e os pontos 29-45 do Relatório Especial n.º 19/2016, «Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013».

([38]) O restante estava repartido da seguinte forma: Espanha - 0,9 mil milhões de euros (13 %), Grécia - 0,9 mil milhões de euros (13 %), Reino Unido - 0,5 mil milhões de euros (7 %), Alemanha - 0,3 mil milhões de euros (4 %) e outros Estados-Membros - 1,2 mil milhões de euros (18 %).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## Registaram-se as primeiras operações do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)…

2.32. A Comissão (em representação da UE) e o BEI assinaram o Acordo FEIE em 22 de julho de 2015. O FEIE faz parte do Plano de Investimento para a Europa anunciado em 2014 pelo presidente da Comissão Europeia. Destina-se a apoiar os investimentos em domínios como as infraestruturas, a educação, a investigação e a inovação, bem como o financiamento de risco para as pequenas empresas.

2.33. A UE oferece uma garantia orçamental de um máximo de 16 mil milhões de euros (dos quais 8 mil milhões de euros serão transferidos gradualmente para um fundo específico entre 2016 e 2022) e o BEI contribui com 5 mil milhões de euros dos seus próprios recursos para uma reserva para a cobertura de riscos. A Comissão e o BEI esperam que estes montantes apoiem o financiamento do BEI/FEI num montante máximo de 61 mil milhões de euros, com o objetivo de mobilizar 315 mil milhões de euros de investimentos.

2.34. A UE garante as operações da Secção Infraestruturas e Inovação (SII), executadas pelo BEI, e da Secção Pequenas e Médias Empresas (SPME), executadas pelo FEI. Cada uma destas detém uma carteira de dívida (garantia da UE de 11 mil milhões de euros para a SII e de 1 250 milhões de euros para a SPME) e uma carteira de capitais próprios (garantia da UE de 2 500 milhões de euros para a SII e de 1 250 milhões de euros para a SPME).

2.35. A Comissão transferirá fundos da garantia para o BEI quando receber o pedido deste. Para dar resposta a estes pedidos, a Comissão criou um fundo de garantia (Fundo de Garantia do FEIE) ([39]). O orçamento da UE irá financiar este fundo até 2020, reduzindo as despesas previstas para o Mecanismo Interligar a Europa (MIE) no montante de 2,8 mil milhões de euros e para o programa Horizonte 2020 no montante de 2,2 mil milhões de euros ([40]) e utilizando 3 mil milhões de euros de margens não afetadas abaixo dos limites máximos de despesas do QFP. Em dezembro de 2015, a Comissão autorizou 1,4 mil milhões de euros ([41]) para os pagamentos ao Fundo. Não efetuou pagamentos em 2015.

**2.35.** *Os fundos serão pagos ao BEI, se necessário para honrar os acionamentos de garantia em conformidade com o Regulamento FEIE, nas condições especificadas no Acordo FEIE.*

([39]) Artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 2015/1017.

([40]) O anexo I do regulamento FEIE altera a dotação financeira do programa Horizonte 2020 e do MIE.

([41]) Este montante foi reafetado a partir das rubricas orçamentais do MIE (790 milhões de euros), do programa Horizonte 2020 (70 milhões de euros) e do ITER (490 milhões de euros).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.36. O BEI assinou oito operações da carteira de dívida da SII (num total de 1 092,7 milhões de euros), dos quais pagou 193,8 milhões de euros em 2015. O BEI assinou duas operações da carteira de capitais próprios da SII (num total de 125 milhões de euros em 2015), metade das quais são garantidas pela UE. Dos montantes cobertos pela garantia da UE, o BEI desembolsou apenas 7,6 milhões de euros em 2015. A garantia total da UE sobre os montantes pagos e os juros vencidos desta carteira elevava-se a 202 milhões de euros ([42]) no final do ano.

2.37. Para a Secção PME, durante 2015 o FEI utilizou a garantia da UE apenas para garantir as operações no âmbito dos instrumentos financeiros existentes a favor das PME ([43]).

### … mas o lançamento do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) foi adiado

2.38. A Comissão e o BEI assinaram o acordo relativo ao instrumento de dívida do MIE em 22 de julho de 2015, no mesmo dia em que foi assinado o Acordo FEIE. A fusão das carteiras do LGTT (Instrumento de Garantia de Empréstimo para Projetos de RTE-Transportes) e da PBI (Iniciativa de Obrigações para Financiamento de Projetos) foi adiada para 2016. A Comissão não pagou qualquer contribuição para o instrumento em 2015 e o BEI não assinou quaisquer operações.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### Conclusões relativas ao exercício de 2015

2.39. A proliferação de mecanismos financeiros que não são diretamente financiados pelo orçamento da UE nem auditados pelo Tribunal apresenta riscos tanto para a prestação de contas como para a coordenação das políticas e das operações da UE (ponto 2.4).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.36.** *Os desembolsos aumentam gradualmente aquando da constituição de uma carteira de operações. Atualmente, a carteira do FEIE está a ser alargada, prevendo-se um forte aumento do seu volume até ao final de 2016.*

([42]) Ver a nota 5.2.1 na p. 75 das contas.

([43]) 55 milhões de euros para as operações do Mecanismo de Garantia para as PME no quadro da iniciativa InnovFin e 39 milhões de euros para as operações do Mecanismo de Garantia de Empréstimos do programa COSME.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.40. A Comissão concedeu um elevado nível de autorizações em 2015, em parte relativas a dotações transitadas de 2014. As autorizações por liquidar voltaram aos níveis anteriores (pontos 2.5-2.9). Os montantes a financiar por orçamentos futuros aumentaram para 339 mil milhões de euros. A Comissão não elaborou uma estimativa de tesouraria para os próximos sete a dez anos (ponto 2.10). Uma estimativa desse tipo permitiria às partes interessadas antecipar as necessidades futuras de pagamentos e as prioridades orçamentais e planear com antecedência de forma construtiva.

2.41. Os pedidos de pagamento apresentados no domínio da coesão diminuíram durante 2015. Esta situação levou a uma redução nos pedidos de pagamento que aguardam o reembolso, mas não reduziu o nível dos pagamentos efetuados (ver pontos 2.14 e 2.15).

2.42. Devido aos longos atrasos que persistem entre a autorização inicial e o apuramento final das despesas, os padrões de despesas são lentos na resposta à mudança das prioridades orçamentais e aumenta o risco de que a documentação não esteja disponível no momento do encerramento (ver pontos 2.16 e 2.17).

2.43. Relativamente a alguns Estados-Membros, as autorizações por liquidar (juntamente com os pré-financiamentos por liquidar) dos FEEI do QFP para 2007-2013 continuam a ser elevadas e frequentemente superiores a 15 % das despesas da administração pública (pontos 2.19-2.21).

2.44. Os montantes detidos pelos instrumentos financeiros em gestão indireta são cada vez mais elevados e o grupo BEI continua a ser a instituição financeira preferida para assegurar a sua gestão (ponto 2.23).

2.45. Os montantes não utilizados dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada continuam elevados e estão concentrados em alguns Estados-Membros (ponto 2.31).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.40.** *O QFP é o instrumento que garante a estabilidade a médio e a longo prazo, bem como a previsibilidade das necessidades futuras em matéria de dotações de pagamento e das prioridades orçamentais.*

*Por conseguinte, só é possível efetuar previsões a longo prazo com base nos quadros financeiros existentes. As implicações, em matéria de pagamentos, de futuros quadros financeiros que ainda não foram decididos não podem ser objeto de previsões precisas.*

*As previsões para o período pós-2020 serão apresentadas em 2017 (tal como previsto no ponto 9 do Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira) e farão parte integrante das propostas da Comissão relativas ao QFP pós-2020 (a apresentar antes de 1 de janeiro de 2018 em conformidade com o artigo 25.º do Regulamento QFP).*

*A Comissão já se comprometeu a apresentar previsões de pagamento a médio prazo (no âmbito da revisão intercalar do Quadro Financeiro), que analisarão a sustentabilidade dos limites máximos dos pagamentos e a evolução das autorizações por liquidar (RAL) e das anulações de autorizações até 2020.*

**2.42.** *O desfasamento entre as autorizações e os pagamentos reflete apenas a duração dos projetos em curso. Alguns são grandes projetos de infraestruturas na União ou projetos em países terceiros bastante difíceis, pelo que um atraso médio de 2,4 anos não deve ser considerado particularmente anormal. O quadro jurídico obriga os beneficiários a conservarem a documentação correspondente durante um determinado período após o encerramento.*

**2.45.** *Consultar a resposta ao ponto 2.31.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.46. A criação do FEIE afetou o lançamento do programa MIE. Embora tenha consequências nas hipóteses formuladas pela Comissão na sua avaliação *ex ante* da utilização dos instrumentos financeiros no âmbito do MIE, não foi realizada qualquer reavaliação. O FEIE terá também impacto sobre a utilização de alguns outros instrumentos financeiros (ver pontos 2.32-2.38).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.46.** *A adoção do FEIE não afetou os objetivos gerais do MIE, mas instaurou um mecanismo adicional para a assistência financeira da UE, nomeadamente para projetos de infraestruturas, em especial mediante a contração de financiamentos. Para ter em conta o lançamento do FEIE, o comité diretor do instrumento de dívida do MIE definiu, na sua primeira reunião, os grandes princípios de apoio concedido a título do MIE e do FEIE, com vista a reforçar a sua complementaridade. Além disso, está a ser preparada uma adenda à avaliação ex ante do MIE, a fim de ter em conta i) a análise mais recente sobre a possibilidade de lançar um instrumento de capital próprio a título do MIE nos setores relevantes para este último, e ii) a evolução nos mercados após o lançamento do FEIE. Esta adenda deve ser vista como um complemento da anterior avaliação* ex ante *e não como uma revisão. A coerência do instrumento de dívida do MIE com outras iniciativas da UE, incluindo com o FEIE, será avaliada no âmbito da revisão intercalar do MIE.*

## Recomendações

2.47. O Tribunal formula as seguintes recomendações:

— **Recomendação 1:** a Comissão deve atuar no sentido de reduzir as autorizações por liquidar através, por exemplo, de uma anulação mais rápida de autorizações (quando adequado), de um encerramento mais rápido dos programas do período de 2007-2013 (quando adequado), de uma utilização mais alargada das correções líquidas no domínio da coesão, da redução dos montantes de tesouraria detidos pelas fiduciárias e da elaboração de planos e previsões de pagamento nos domínios em que as autorizações por liquidar e outras obrigações são significativas (ver pontos 2.5-2.9, 2.19 e 2.28);

*A Comissão aceita a recomendação.*

*As medidas adotadas pela Comissão em relação aos Estados-Membros, incluindo os esforços para reduzir as autorizações por liquidar e para uma maior utilização das correções líquidas no domínio da coesão devem, obviamente, respeitar o quadro regulamentar*

— **Recomendação 2:** a Comissão deve elaborar e publicar uma estimativa de tesouraria, atualizada anualmente, que cubra um período de sete a dez anos, abrangendo os limites máximos orçamentais, as necessidades de pagamento, as restrições de capacidades e as potenciais anulações de autorizações (ponto 2.10);

*A Comissão aceita a recomendação.*

*As previsões para o período pós-2020 serão apresentadas em 2017 (tal como previsto no ponto 9 do Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira) e farão parte integrante das propostas da Comissão relativas ao QFP pós-2020 (a apresentar antes de 1 de janeiro de 2018 em conformidade com o artigo 25.º do Regulamento QFP).*

*Além disso, a Comissão apresentará previsões de pagamento a médio prazo para avaliar a sustentabilidade dos atuais limites máximos dos pagamentos até ao final do atual QFP, no quadro da revisão intercalar do QFP.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 3:** a Comissão deve considerar, na sua gestão orçamental e financeira, as restrições de capacidades em determinados Estados-Membros, a fim de garantir que os fundos são utilizados de forma eficiente (ver pontos 2.19-2.21);

— **Recomendação 4:** a Comissão deve recuperar os saldos de tesouraria não utilizados dos instrumentos financeiros em gestão partilhada (ver ponto 2.31) e o saldo dos fundos não utilizados dos instrumentos financeiros em gestão indireta dos QFP anteriores cujo período de elegibilidade tenha expirado ([44]);

— **Recomendação 5:** a Comissão deve reexaminar a avaliação *ex ante* do instrumento de dívida do MIE tendo em conta a criação do FEIE e considerar o impacto deste sobre outros programas e instrumentos financeiros da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*A Comissão aceita esta recomendação no âmbito do quadro definido pelo QFP e a legislação aplicável.*

*A Comissão criou já um grupo de trabalho para a melhoria da execução, a fim de melhorar a execução dos FEEI em certos Estados-Membros, garantindo ao mesmo tempo o pleno respeito da legalidade e da regularidade das despesas (ver a resposta da Comissão aos pontos 2.19 e 2.20). A Comissão tenciona assegurar que se tire plenamente proveito dos trabalhos deste grupo de trabalho e centrar-se-á na adoção de uma abordagem proativa e focalizada em relação aos Estados-Membros, a fim de apoiar a execução do financiamento da política de coesão no período de 2014-2020.*

*A Comissão aceita a recomendação.*

*Para os instrumentos financeiros em gestão indireta, em novembro de 2015 a Comissão definiu com o FEI um procedimento que cobre as transferências de receitas do MIC e os reembolsos aos Programas Horizonte 2020 e COSME; este procedimento prevê a devolução de fundos e a sua anulação em relação à UE. A execução está em curso e será acompanhada de visitas de acompanhamento ao FEI.*

*No que respeita à gestão partilhada, as dotações a título de instrumentos financeiros que não tenham sido utilizadas devem ser deduzidas no momento do encerramento, em conformidade com as disposições legais aplicáveis aos programas em gestão partilhada.*

*A Comissão aceita parcialmente a recomendação.*

*A coerência do instrumento de dívida do MIE com outras iniciativas da UE, incluindo com o FEIE, será avaliada no âmbito da revisão intercalar do MIE.*

*Além disso, está a ser preparada uma adenda à avaliação* ex ante *do MIE, a fim de ter em conta i) a análise mais recente sobre a possibilidade de lançar um instrumento de capitais próprios a título do MIE nos setores relevantes para este último, e ii) a evolução nos mercados após o lançamento do FEIE. Esta adenda deve ser vista como um complemento da anterior avaliação* ex ante *e não como uma revisão.*

*A adicionalidade dos instrumentos financeiros do MIE em relação ao FEIE tem por base o princípio de que o financiamento do MIE incide sobre iniciativas e projetos-piloto e de demonstração inovadores, elegíveis ao abrigo dos regulamentos aplicáveis nos setores do MIE, enquanto o âmbito e os critérios de elegibilidade das ajudas do FEIE são mais vastos.*

([44]) Ver pontos 6.46-6.52 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2014.

CAPÍTULO 3

## Orçamento da UE: obter resultados

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 3.1-3.5 |
| Parte 1 — Horizonte 2020 (2014-2020) | 3.6-3.59 |
| Secção 1 — As relações entre a Europa 2020, as novas prioridades da Comissão e o Horizonte 2020 nem sempre facilitam que se coloque a tónica no desempenho e necessitam de ser clarificadas | 3.7-3.21 |
| Secção 2 — Sinergias e complementaridades com os fundos EIE e os programas nacionais | 3.22-3.23 |
| Secção 3 — O funcionamento do Horizonte 2020 nem sempre incita a colocar a tónica no desempenho | 3.24-3.59 |
| Parte 2 — Planeamento e comunicação de informações sobre o desempenho ao nível das Direções-Gerais: a família dos «Recursos Naturais» | 3.60-3.65 |
| Parte 3 — Resultados da auditoria do Tribunal sobre o desempenho | 3.66-3.85 |
| Relatórios especiais de 2015 e outros documentos sobre o desempenho | 3.66-3.77 |
| Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais | 3.78-3.85 |
| Conclusões e recomendações | 3.86-3.95 |
| Conclusões | 3.86-3.93 |
| Recomendações | 3.94-3.95 |

Anexo 3.1 — Relatórios especiais adotados pelo Tribunal de Contas Europeu em 2015

Anexo 3.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio do desempenho

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## INTRODUÇÃO

3.1. O presente capítulo incide sobre o desempenho (ver ***figura 3.1***). Prossegue-se assim a prática, que caracteriza os nossos relatórios anuais desde 2010, de incluir um capítulo dedicado à avaliação dos diferentes aspetos dos sistemas instituídos pela Comissão para garantir que os fundos da União Europeia (UE) são bem despendidos, e não apenas utilizados em conformidade com a legislação aplicável.

3.2. O Tribunal analisa, desde 2010, a autoavaliação do desempenho efetuada pela Comissão, tal como consta dos Relatórios Anuais de Atividades (RAA) de uma seleção de Diretores-Gerais da Comissão, e examina algumas das questões desenvolvidas nos relatórios especiais do exercício sobre a auditoria de resultados. O Tribunal analisou igualmente outros elementos relacionados com o desempenho, como os planos de gestão de Direções-Gerais (DG) selecionadas e a comunicação de informações pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, incluindo os seus primeiros «relatórios de avaliação» ([1]).

**Figura 3.1 — Desempenho na UE**

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.

([1]) Exigidos por força do artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

([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

3.3. No capítulo correspondente do relatório anual do ano passado, o Tribunal debruçou-se em particular sobre a estratégia a longo prazo da UE, designada por Europa 2020. Examinou o acompanhamento e a comunicação de alto nível efetuados pela UE relativamente à estratégia e, no que respeita aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ([3]) (FEEI), a forma como a estratégia dá origem aos acordos de parceria e aos programas de financiamento celebrados entre a Comissão e os Estados-Membros. Este ano, o Tribunal prossegue esse tema, tendo centrado o seu exame relativo ao desempenho da Comissão no Horizonte 2020, o seu programa de investigação e inovação e, como se verá adiante, um elemento muito importante do orçamento da UE.

3.4. O presente capítulo é constituído, assim, por três partes. O desempenho do Horizonte 2020 é o objeto da primeira parte. As outras duas partes dizem respeito a questões que o Tribunal analisou em exercícios anteriores: em que medida os Diretores-Gerais da Comissão integram o desempenho nos principais documentos de planificação anual e nos relatórios que elaboram, bem como alguns dos grandes temas dos nossos relatórios especiais de 2015, incluindo o seguimento de uma amostra de recomendações apresentadas em anteriores relatórios especiais e, pela primeira vez, as respostas dos Estados-Membros a um inquérito do Tribunal sobre o seguimento das suas recomendações.

3.5. No Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, o Tribunal observou que, com base nas informações fornecidas pela Comissão, a revisão intercalar da Europa 2020, que deveria ter sido disponibilizada ao Conselho em março de 2015, tinha sido adiada até ao início de 2016 ([4]). Em junho de 2016, a Comissão informou o Tribunal de que essa revisão tinha sido terminada e que nesse momento não seria elaborado qualquer documento formal de conclusão da revisão. Por conseguinte, o Tribunal não está em condições de se pronunciar neste capítulo sobre a forma como foi realizado esse processo de revisão. Pode, no entanto, voltar a esta questão em relatórios futuros.

([3]) Os FEEI incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas.

([4]) Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.29.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## PARTE 1 — HORIZONTE 2020 (2014-2020)

3.6. A análise efetuada ao Horizonte 2020 é constituída por três elementos. Em primeiro lugar, apresentam-se as principais características do programa e examina-se o quadro estratégico do seu funcionamento, nomeadamente as suas relações com outras estratégias da UE. O segundo elemento considera as vantagens e os riscos potenciais de reunir a atividade de investigação com a de inovação. Por último, analisa-se em que medida o Horizonte 2020 coloca a tónica no desempenho.

### Secção 1 — As relações entre a Europa 2020, as novas prioridades da Comissão e o Horizonte 2020 nem sempre facilitam que se coloque a tónica no desempenho e necessitam de ser clarificadas

*Europa 2020 e Horizonte 2020*

3.7. A Europa 2020 é a estratégia decenal da UE para o crescimento e o emprego. Foi lançada em 2010 e visa criar as condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A responsabilidade pela execução desta estratégia é partilhada entre a UE e os seus 28 Estados-Membros. Assim, os cinco grandes objetivos ([5]) da estratégia têm um objetivo nacional associado em cada Estado-Membro, que reflete as suas circunstâncias específicas.

([5]) Os cinco grandes objetivos são: 1. Emprego (alcançar uma taxa de emprego de 75 % da população com idade entre 20 e 64 anos); 2. Investigação e Desenvolvimento (I&D) (3 % do PIB da UE devem ser investidos na 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; alcançar 20 % de energias renováveis no consumo energético e aumentar em 20 % a eficiência energética); 4. Educação (reduzir as taxas de abandono escolar precoce para menos de 10 % e conseguir que, pelo menos, 40 % da população com idade entre 30 e 34 anos completem o ensino superior); 5. Luta contra a pobreza e a exclusão social (retirar, pelo menos, 20 milhões de pessoas da situação ou do risco de pobreza e de exclusão social).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.8. O Horizonte 2020 está dotado de um orçamento de cerca de 75 mil milhões de euros para o período de 2014-2020. É o programa da UE de apoio à investigação e à inovação, com o objetivo de «contribuir para a construção de uma sociedade e de uma economia baseada no conhecimento e na inovação em toda a União» ([6]). Este programa apoia a estratégia Europa 2020, bem como o objetivo da UE de criar um Espaço Europeu da Investigação (EEI) ([7]). Reúne os programas de financiamento para a investigação e a inovação que estavam anteriormente separados ([8]).

3.9. O financiamento é concedido principalmente sob a forma de subvenções, embora o acesso a outras formas de financiamento, tais como instrumentos financeiros, esteja igualmente disponível. A Comissão gere a maior parte das despesas no âmbito do Horizonte 2020, quer diretamente quer por intermédio de agências e outros organismos. Os beneficiários do Horizonte 2020 são pessoas singulares, equipas, universidades, institutos de investigação, PME e empresas de maior dimensão, no interior e no exterior da UE. Muitos projetos financiados são de natureza colaborativa.

([6]) A base jurídica do Horizonte 2020 situa-se a vários níveis. O artigo 182.º do TFUE prevê um programa-quadro de investigação plurianual e programas específicos como instrumentos de política da UE para a investigação e o desenvolvimento. O Regulamento (UE) n.º 1291/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014--2020) e que revoga a Decisão 1982/2006/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 104), fixa os objetivos gerais e específicos do Horizonte 2020, as prioridades, as linhas gerais das atividades e o montante financeiro global. A Decisão 2013/ /743/UE do Conselho, de 3 de dezembro de 2013, que estabelece o programa específico de execução do Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) e revoga as Decisões 2006/971/CE, 2006/972/CE, 2006/973/CE, 2006/974/CE e 2006/975/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 965), estabelece os objetivos específicos e as linhas gerais das atividades. O Regulamento (UE) n.º 1290/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece as regras de participação e difusão relativas ao «Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)» e revoga o Regulamento (CE) n.º 1906/ /2006 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 81), descreve em pormenor os procedimentos para a adjudicação, as regras de financiamento e de divulgação dos resultados.

([7]) Artigo 179.º do TFUE.

([8]) Para além do anterior Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ), do Programa Euratom de Investigação e Formação e de algumas atividades do Centro Comum de Investigação (JRC), serviço científico interno da Comissão, que já tinham sido combinados, inclui também os aspetos inovadores do programa para a Competitividade e a Inovação e a contribuição da UE para o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.10. A ***figura 3.2*** apresenta a estrutura do Horizonte 2020. O objetivo geral é dividido em três prioridades (1. Excelência científica; 2. Liderança industrial e 3. Desafios societais). Estas prioridades são prosseguidas através de 14 «objetivos específicos», complementados por linhas gerais das atividades, que constituem o seu conteúdo científico e tecnológico. O objetivo geral decompõe-se igualmente em dois objetivos específicos («Difusão da excelência e alargamento da participação» e «Ciência com e para a sociedade»), enquanto dois outros organismos, o JRC e o EIT contribuem também para o objetivo geral e para as prioridades concretizando os seus próprios objetivos específicos. O Horizonte 2020 inclui ainda medidas de investigação adicionais, como a medida «Processo acelerado para a inovação», a fim de promover atividades de inovação próximas do mercado.

**Figura 3.2 — A estrutura do Horizonte 2020**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Existem relações de alto nível entre o Horizonte 2020 e a Europa 2020, mas que precisam de ser reforçadas para garantir que facilitam uma maior tónica no desempenho*

3.11. Ao abrigo da legislação, o Horizonte 2020 tem três indicadores de desempenho para a avaliação dos progressos verificados em relação ao seu objetivo geral:

a) o indicador de intensidade de investigação e desenvolvimento, segundo o qual o investimento deve representar, pelo menos, 3 % do PIB até 2020 — que reproduz um dos cinco grandes objetivos da Europa 2020;

b) um indicador de realizações da inovação;

c) a percentagem de investigadores na população ativa ([9]). Este indicador não tem relação direta com os grandes objetivos da Europa 2020.

3.12. O indicador de 3 % mede os fundos aplicados em investigação e desenvolvimento. Não foi concebido para medir as realizações, os resultados ou o impacto. O Horizonte 2020 acrescenta na legislação, pela primeira vez, o requisito de que o investimento privado (por oposição ao investimento público) em investigação e desenvolvimento represente dois terços do total ([10]). Face a estes objetivos, em 2014, o total desses investimentos na Europa foi ligeiramente superior a 2 % do PIB, com o setor privado a representar cerca de 64 % do valor. Em comparação, nos EUA foi de 2,8 % em 2012, ao passo que no Japão e na Coreia do Sul foi de 3,5 % e 4,2 %, respetivamente, em 2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.12.** *Embora o indicador de intensidade de I&D de 3 % avalie a entrada de fundos na investigação e no desenvolvimento, também reflete a eficácia das medidas políticas tomadas para estimular uma base científica de elevada qualidade nos Estados-Membros e criar condições de enquadramento mais adequadas para a investigação e a inovação no setor privado.*

([9]) Anexo I do Regulamento (UE) n.º 1291/2013.

([10]) Considerando 3 do Regulamento (UE) n.º 1291/2013. Em março de 2002, o Conselho Europeu de Barcelona fixou o objetivo de aumentar o nível médio de investimento na investigação de 1,9 % para 3 % do PIB, dos quais dois terços deverão ser financiados pelo setor privado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.13. As despesas do Horizonte 2020 são uma contribuição relativamente diminuta para a meta. Sempre se esperou que os Estados-Membros proporcionassem a maior parte dos fundos neste domínio. Em 2014, o primeiro ano de execução, as despesas efetuadas pelas instituições da UE no âmbito do Horizonte 2020 representaram quase 10 % do total dos orçamentos públicos para I&D. O Tribunal observou, no seu Relatório Anual do ano passado, que 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 % ([11]).

3.14. O segundo indicador de desempenho do Horizonte 2020, referente à inovação, é um indicador de realizações composto. Foi inicialmente desenvolvido para a iniciativa emblemática «União da Inovação» no quadro da Europa 2020 ([12]) e contém informações sobre quatro elementos: patentes, emprego em atividades com utilização intensiva de conhecimentos, competitividade de bens e serviços com utilização intensiva de conhecimentos e emprego nas empresas de crescimento rápido de setores inovadores. O Grupo de Investigação sobre Indicadores Compostos (financiado pela UE) salientou o facto de esses indicadores, que se baseiam em subindicadores sem nenhuma unidade de medida significativa comum e sem método de ponderação óbvio, terem vantagens e desvantagens. Em especial, embora permitam apreender a situação na sua globalidade, se considerados isoladamente podem conduzir a conclusões políticas simplistas, devendo por isso ser utilizados em combinação com os subindicadores. A Comissão apresentou um relatório sobre este indicador e os subindicadores em março de 2016 ([13]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.13.** *No domínio da investigação, bem como no Programa-Quadro Horizonte 2020, são envidados esforços para coordenar e melhorar o investimento na investigação e na inovação dos Estados-Membros, bem como criar condições de enquadramento que permitem que a inovação no setor privado prospere (inovação aberta). Este aspeto é essencial para a realização de progressos significativos no sentido de colmatar o fosso em matéria de inovação existente entre a União Europeia e os seus principais concorrentes.*

*Os objetivos essenciais da política de investigação são igualmente aumentar o impacto e a excelência científica graças à abertura (ciência aberta) e a um Mercado Único Digital, integrar o setor digital nos grandes desafios societais, implementar a dimensão da investigação, inovação e competitividade da União da Energia, juntamente com uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro, e fazer com que a Europa, com os seus pontos fortes no domínio da ciência e das tecnologias, se torne um ator mundial de primeiro plano (abertura ao mundo).*

*Os investimentos na investigação e na inovação dos programas da Política de Coesão para o período de 2007-2013 contribuíram também para realizar 3 % dos objetivos. Esta contribuição é mantida para o período de programação de 2014-2020, graças à concentração temática do FEDER e aumentará o seu impacto e terá um efeito de alavanca graças à condicionalidade* ex ante *«Especialização Inteligente» para a investigação e a inovação.*

*A contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 para a concretização da Estratégia Europa 2020 é reforçada pela interação com outras ações a nível da UE e a nível nacional.*

([11]) Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.17, alínea b).

([12]) COM(2013) 624 final, de 13 de setembro de 2013, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Medir a produção de inovação na Europa: criação de um novo indicador».

([13]) «*Science, Research and Innovation Performance of the EU 2016, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016 report*» (Desempenho da Ciência, Investigação e Inovação da UE, Um contributo para a abertura da ciência, a abertura da inovação, a abertura ao mundo do trabalho: relatório de 2016).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.15. O indicador de realizações da inovação tem a vantagem de incidir na criação das condições adequadas para a inovação e de proporcionar uma medida para avaliar os progressos em matéria de inovação ao nível da economia da UE. No entanto, tem também um conjunto de lacunas que limitam a sua utilidade para o acompanhamento da contribuição do Horizonte 2020 para a realização dos objetivos da Europa 2020:

— a Comissão ainda não definiu um objetivo quantificado a alcançar até uma determinada data ([14]);

— a Comissão não o converteu em metas nacionais para refletir a situação particular de cada Estado-Membro — tal como recomendado por peritos na matéria para indicadores que medem a inovação ([15]).

3.16. Os objetivos específicos fixados pelo Horizonte 2020 situam-se ao nível seguinte da hierarquia dos objetivos para os quais se estabelecem relações com a Europa 2020. A maior parte (38 %) do orçamento do Horizonte 2020 é atribuída à prioridade «Desafios societais», concebida para dar resposta às prioridades políticas da Europa 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.15.**

— *Para que um objetivo quantitativo exerça impacto na elaboração de políticas e estimule o progresso, o objetivo fixado deve ser consensual, justificado com base em provas e análise comparativa e de fácil compreensão e comunicação.*

*Tal é mais difícil de alcançar no caso dos indicadores compostos, como o Indicador de Produção de Inovação, pois os resultados do sumário são, por natureza, abstratos. Por conseguinte, os indicadores compostos normalmente não incluem níveis-alvo. Outro exemplo é o Índice Sumário do Painel de Avaliação da União da Inovação, que também não tem um objetivo, mas ainda tem, sem dúvida, um impacto sobre a elaboração de políticas dos Estados-Membros.*

*Além disso, as séries cronológicas disponíveis para alguns dos indicadores compostos são ainda demasiado curtas para delinear tendências e identificar níveis-alvo significativos da UE (a componente de empresas de elevado crescimento teve por base uma nova recolha de dados do Eurostat). Além disso, a fixação de um nível-alvo da UE poderia exigir uma análise comparativa perante o desempenho de países não pertencentes à UE, o que é impossível no momento do lançamento do indicador.*

— *O objetivo de intensidade de Investigação é fixado pelo Estado-Membro e complementa o Indicador de Produção de Inovação, apresentando o quadro da política em termos de produção de inovação. Estes diferentes elementos devem ser considerados em conjunto.*

([14]) No plano de gestão de 2015 da DG Investigação e Inovação (DG RTD) afirma-se, na página 6, que o objetivo será definido numa fase posterior, com base nos progressos específicos registados por cada Estado-Membro em relação ao conjunto do indicador e das suas quatro componentes.

([15]) «*Elements for the setting-up of headline indicators for innovation in support of the Europe 2020 strategy*» (Elementos para a criação de indicadores fundamentais para a inovação em apoio da estratégia Europa 2020), Relatório do painel de alto nível sobre a medição da inovação. Bruxelas, 30 de setembro de 2010: As propriedades são: 7. Decomposição. Os indicadores e as eventuais metas devem ser convertidos (de forma não mecânica) em metas aplicáveis aos diferentes Estados-Membros, p. 6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.17. Em muitos casos, a descrição dos objetivos específicos remete para as iniciativas emblemáticas que estes devem apoiar. No entanto, ainda que facultem indicações úteis sobre a relação geral entre o Horizonte 2020 e a estratégia Europa 2020, não estão ainda convertidos, nos níveis inferiores, em relações mais específicas e operacionais que possam servir de base para o acompanhamento e a comunicação de informações sobre a contribuição do Horizonte 2020 para cada uma das iniciativas emblemáticas e, consequentemente, para a Europa 2020.

*As relações entre as dez prioridades políticas da Comissão e a Europa 2020/Horizonte 2020 necessitam de ser mais clarificadas*

3.18. Em 2013, o regulamento que estabelece o Horizonte 2020 definiu prioridades, objetivos gerais e objetivos específicos para o período de 2014-2020. Essas prioridades e objetivos foram concebidos para estarem em consonância com a estratégia Europa 2020 e contribuírem para a sua realização ([16]). No final de 2014, a atual Comissão estabeleceu dez prioridades para o seu mandato, que vai de 2014 a 2019 ([17]). Embora estas prioridades incidam, em alguns casos, sobre novos domínios (como o acordo de comércio livre com os Estados Unidos), também se sobrepõem significativamente, como seria de esperar, com a atual Europa 2020, incluindo os seus grandes objetivos e iniciativas emblemáticas. Por exemplo, o emprego e as alterações climáticas são questões que ambas privilegiam significativamente. Apesar das sobreposições e complementaridades, é difícil determinar em que medida as dez prioridades políticas constituem uma nova abordagem diferente da Comissão ou foram concebidas como uma nova forma de a Comissão utilizar a Europa 2020 no seu trabalho.

3.19. É normal que as prioridades estratégicas evoluam em função das circunstâncias. No entanto, tal como salientado pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão, embora as duas estratégias partilhem áreas comuns, a Comissão ainda não traçou qualquer correspondência entre elas. No entender do Tribunal, como a relação que as une não foi esclarecida, as duas estratégias coexistem e são utilizadas para diferentes fins:

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.17.** *Para a preparação do orçamento, a contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 é apresentada para cada iniciativa emblemática na Declaração do Programa-Quadro Horizonte 2020 realizada anualmente, com base numa uma metodologia desenvolvida com o lançamento do programa.*

**3.18.** *A Estratégia Europa 2020 é a estratégia de crescimento para uma década, para a UE e a nível da UE. Em consonância com esta estratégia, as 10 prioridades políticas da Comissão definem uma agenda/estratégia clara e precisa das atividades da Comissão para a Estratégia Europa 2020 e são totalmente coerentes com os objetivos gerais da Estratégia Europa 2020. Ao mesmo tempo, estas introduzem uma maior clareza e precisão na estratégia política global da Comissão, tendo em conta a evolução recente. Por exemplo, desde o estabelecimento da Estratégia Europa 2020, a UE registou as crises da dívida soberana, o aumento dos défices do setor público, a guerra na Ucrânia e na Síria, um enorme afluxo de migrantes no seu território e o Acordo sobre o Clima (COP 21).*

*Estas 10 prioridades políticas foram também apresentadas ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho no decurso do processo de nomeação da nova Comissão. As prioridades retomam, em termos de objetivos e indicadores, os objetivos e indicadores da Estratégia Europa 2020.*

**3.19.** *A Comissão considera que as suas prioridades constituem uma agenda política clara e precisa para a Comissão que é coerente com a Estratégia Europa 2020 para o conjunto da União Europeia.*

*Como tal, são naturalmente utilizadas para fins diferentes. Isto não significa, porém, que sejam de alguma forma inconsistentes ou incoerentes, mas são inteiramente complementares.*

*Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.18.*

([16]) Artigos 4.º e 5.º do Regulamento (UE) n.º 1291/2013.

([17]) As dez prioridades políticas, tal como apresentadas pelo Presidente da Comissão em 12 de novembro de 2014, são «o emprego, o crescimento e o investimento», «o mercado único digital», «a União da energia e do clima», «o mercado interno», «uma União Económica e Monetária mais profunda e mais justa» e «um acordo de comércio livre equilibrado entre a UE e os EUA», «justiça e direitos fundamentais», «migração», «uma União Europeia mais forte na cena mundial» e «mudança democrática».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— a afetação de fundos orçamentais da UE a programas de despesas (como o Horizonte 2020) baseia-se, entre outros elementos, na sua contribuição para os grandes objetivos e as iniciativas emblemáticas da Europa 2020. O acompanhamento e a avaliação dos programas de despesas também assentam em objetivos destinados a refletir a estratégia Europa 2020;

— o programa de trabalho anual da Comissão incide atualmente sobre as dez prioridades políticas. A partir de 2016, a Comissão introduziu ainda um novo método de planeamento estratégico, que exige que as DG elaborem planos estratégicos quinquenais, igualmente com base nas dez prioridades políticas. Estes planos passarão a ser o ponto de partida para a elaboração dos planos de gestão anuais das DG que lhes permitirão realizar as suas atividades (incluindo a execução de programas de despesas como o Horizonte 2020). Uma vez que a comunicação de informações nos relatórios anuais de atividade está fortemente associada aos planos de gestão, é de esperar que, a partir de 2016, esses relatórios reflitam primordialmente as dez prioridades políticas.

3.20. No que respeita ao Horizonte 2020, chegar-se-á assim a uma situação em que o quadro jurídico e a dotação orçamental do programa refletem a Europa 2020, ao passo que os serviços da Comissão responsáveis pela execução do Horizonte 2020 terão recentrado o seu planeamento estratégico e dispositivos de gestão nas dez prioridades políticas. Por exemplo, as principais prioridades a desenvolver nos programas de trabalho do Horizonte 2020 para 2016-2017 baseiam-se em sete dos dez domínios de intervenção inscritos na ordem de trabalhos da nova Comissão. Nestas circunstâncias, é difícil determinar quais os objetivos estratégicos que o Horizonte 2020 deve visar. A DG RTD identificou quatro prioridades políticas para as quais pode dar um contributo ([18]). A execução destas prioridades, no entanto, exigirá uma reorientação das atividades em relação à direção inicialmente definida na regulamentação relativa ao Horizonte 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *No que diz respeito ao Programa-Quadro Horizonte 2020, tal foi implementado no primeiro programa de trabalho, para o período de 2014-2015. Durante o resto do programa, os programas de trabalho e o orçamento para certos elementos de um programa de trabalho serão cada vez mais influenciados pelas prioridades políticas definidas pela atual Comissão em resposta ao contexto político, económico e tecnológico emergente.*

— *O programa de trabalho anual da Comissão inclui as medidas que a Comissão adotará para ajudar a concretizar as prioridades políticas e para contribuir para a realização da Estratégia Europa 2020.*

*Os novos Planos Estratégicos plurianuais elaborados para cada serviço da Comissão articulam-se em torno de 10 prioridades políticas, expressas sob a forma de objetivos gerais. Como parte desse exercício, as DG foram convidadas a explicar de que forma as suas atividades contribuem para a Estratégia Europa 2020. Para facilitar este processo, os grandes objetivos desta Estratégia surgem como indicadores de impacto ligados aos objetivos gerais pertinentes. Os Planos de Gestão anuais de acompanhamento definem os resultados previstos de cada serviço e a forma como estes contribuirão para a realização dos objetivos.*

*Os serviços da Comissão comunicarão os progressos alcançados através dos seus Relatórios Anuais de Atividade, que deverão refletir a estrutura dos planos estratégicos e de gestão. No entanto, a Comissão continuará a elaborar relatórios sobre os progressos rumo aos objetivos da Estratégia Europa 2020, no âmbito do processo do Semestre Europeu e sobre a contribuição do orçamento para a Europa 2020 no Relatório Anual de Gestão e Desempenho.*

**3.20.** *A Comissão considera que não há falta de clareza quanto aos objetivos estratégicos que o Programa-Quadro Horizonte 2020 deve visar. Estes objetivos são os da Estratégia Europa 2020, tal como definidos na base jurídica. As 10 prioridades políticas são utilizadas para estudar de que modo a Comissão pode contribuir adequadamente para alcançar as prioridades da Estratégia Europa 2020.*

*Por exemplo, a concretização da Estratégia do Mercado Único Digital (MUD) irá dar origem a uma atualização das prioridades no programa de trabalho de 2017-2018 da parte TIC do Programa-Quadro Horizonte 2020, em conformidade com a Estratégia Europa 2020 e a prioridade da Comissão do Mercado Único Digital, no âmbito da flexibilidade disponível no Programa-Quadro Horizonte 2020. O conjunto de medidas e iniciativas de 18 de abril de 2016 (pacote do MUD) demonstra já esta consonância do Programa-Quadro Horizonte 2020 e a prioridade do MUD.*

([18]) «O emprego, o crescimento e o investimento», «o mercado único digital», «a União da energia e do clima» e «uma União Europeia mais forte na cena mundial».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.21. No relatório anual do ano passado, o Tribunal referiu o fraco alinhamento entre a Europa 2020 e o ciclo orçamental de sete anos da UE ([19]). O mesmo problema pode afetar as dez prioridades políticas, uma vez que o mandato da atual Comissão termina em 2019, um ano antes do termo da Europa 2020 e do Horizonte 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.21.** *O período do QFP de 2007-2013 pode não ter coincidido totalmente com o período abrangido pela Estratégia Europa 2020. No entanto, a Comissão mantém a sua posição formulada em resposta aos pontos 3.7-3.11 e 3.87 do relatório anual de 2014 do Tribunal, que tal não significa uma falta de consonância com a estratégia global. Além disso, o período do QFP de 2014-2020 incide totalmente nesse período e tem a mesma data-limite que a do atual período da Estratégia Europa 2020. O QFP de 2014-2020 foi concebido para se concentrar na concretização da Estratégia Europa 2020. A Comissão encontra-se a acompanhar e a comunicar informações sobre a contribuição do orçamento da UE para os objetivos gerais da UE e, em particular, para a Estratégia Europa 2020.*

*O atual Quadro Financeiro Plurianual, o Programa-Quadro Horizonte 2020 e a Estratégia Europa 2020 estão em plena consonância e têm a data-limite de 2020. Estes quadros não são afetados pelo termo do mandato da atual Comissão, em 2019.*

## Secção 2 — Sinergias e complementaridades com os FEIE e os programas nacionais

**Informações escassas sobre as sinergias com os FEEI**

3.22. Um dos principais objetivos da estratégia Europa 2020 e da sua União da Inovação é a realização do Espaço Europeu da Investigação (EEI), no qual os investigadores, os conhecimentos científicos e as tecnologias circulem livremente. O orçamento da UE contribui para o objetivo do EEI através do Horizonte 2020 e dos FEEI. Neste contexto, e em conformidade com a legislação, a Comissão previu um sistema destinado a promover e procurar as sinergias entre o Horizonte 2020 e os FEEI. A classificação dos projetos do Horizonte 2020 em função dos objetivos temáticos dos FEEI, juntamente com a introdução de referências específicas às potenciais sinergias nas suas fases de planeamento e de apresentação de relatórios, constituiriam a base para um sistema deste tipo. No entanto, no primeiro relatório de acompanhamento do Horizonte 2020, são escassas as informações fornecidas sobre a utilização e o impacto das sinergias entre o Horizonte 2020 e os FEEI. A Comissão tenciona analisar esse impacto e essas sinergias no contexto da avaliação intercalar do Horizonte 2020.

**3.22.** *A Comissão criou as condições regulamentares para permitir sinergias entre os fundos através de uma maior coordenação e harmonização dos quadros jurídicos pertinentes. No entanto, a implementação de sinergias necessita de um esforço contínuo, tanto da parte dos organismos responsáveis pelo Programa-Quadro Horizonte 2020, como das autoridades dos Estados-Membros e das regiões. Foram envidados esforços significativos a nível dos Estados-Membros e das regiões, em especial, no âmbito da elaboração de Estratégias de Especialização Inteligentes para a elaboração de medidas políticas que permitam implementar os diferentes tipos de sinergia identificados nas orientações da Comissão e centrar esforços de I&D em domínios em que o Estado-Membro ou a região tenham maiores possibilidades de excelência em termos científicos e de competitividade das empresas. Estes domínios representam também as maiores possibilidades de ser bem-sucedidos nos convites para o Programa-Quadro Horizonte 2020.*

*A nível da gestão do Programa-Quadro Horizonte 2020 estão também a ser tomadas medidas importantes para promover e desenvolver sinergias, por exemplo através da criação de memorandos de entendimento entre empresas comuns ou da iniciativa do «selo de excelência», lançados pelos Comissários Carlos Moedas e Corina Crețu em outubro de 2015. Algumas regiões e Estados-Membros participam já nesta iniciativa. Além disso, a Comissão implementa a iniciativa «Via de excelência», que ajuda os Estados-Membros da UE-13 a aceder mais facilmente ao Programa-Quadro Horizonte 2020.*

([19]) Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, pontos 3.7 a 3.11, 3.87 e recomendação 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Exemplos de complementaridades entre programas de investigação nacionais e da UE**

3.23. A regulamentação relativa ao Horizonte 2020 reconhece a importância de «criar sinergias e complementaridades adequadas entre os programas nacionais e os programas europeus de investigação e inovação» ([20]). A ***figura 3.3*** apresenta as principais mensagens resultantes da cooperação ([21]) do Tribunal com as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Bulgária e de Portugal: se existem alguns domínios em que os programas de investigação nacionais e os da UE são complementares, os nossos parceiros constataram igualmente alguns problemas ao nível nacional.

**Figura 3.3 — Exemplos de complementaridades com os programas nacionais, incluindo algumas deficiências identificadas a nível nacional**

*Bulgária (com base numa auditoria da ISC búlgara publicada em julho de 2016)*

A relação entre as prioridades da UE no âmbito da Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo o Horizonte 2020, e as prioridades nacionais da Bulgária está articulada em torno de oito prioridades definidas no Programa de Desenvolvimento Nacional (PDN) da Bulgária para 2020. Três destas prioridades estão relacionadas com a ciência e a inovação:

— melhoria do acesso à educação e formação e da sua qualidade, bem como das características qualitativas da mão de obra;

— apoio à inovação e a atividades de investimento, a fim de reforçar a competitividade da economia;

— segurança energética e aumento da eficiência na utilização dos recursos, especialmente para as PME.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 3.3 – Exemplos de complementaridades com os programas nacionais, incluindo algumas deficiências identificadas a nível nacional***

Bulgária (com base numa auditoria do Tribunal de Contas Búlgaro (BNAO), publicada em julho de 2016)

([20]) Artigo 13.º do Regulamento (UE) n.º 1291/2013.

([21]) A cooperação consistiu na comunicação de constatações fundamentais em domínios de auditoria previamente acordados, mas os trabalhos de auditoria efetivos foram realizados e aprovados separadamente por cada instituição segundo os seus próprios procedimentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Para além do PDN, que é um documento integrado para o desenvolvimento socioeconómico da Bulgária até 2020, os objetivos do Horizonte 2020 são igualmente sincronizados e discriminados em objetivos e planos operacionais no âmbito da:

— estratégia nacional de investigação científica para 2020, concebida para apoiar o desenvolvimento científico na Bulgária e torná-lo um vetor de desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e em atividades de inovação;

— estratégia de inovação para uma especialização inteligente, que tem como objetivo estratégico que a Bulgária saia do grupo dos «inovadores modestos» para integrar o grupo dos «inovadores moderados» até 2020.

As estratégias nacionais estabelecem o objetivo de aumentar a quota-parte das despesas em investigação e desenvolvimento para 1,5 % do PIB até 2020. Para atingir esse objetivo estão previstas medidas e atividades nos planos de ação que visam aplicar os documentos estratégicos nacionais. No entanto, a ISC búlgara constatou que os planos de ação destinados a executar o PDN não continham indicadores quantitativos relativos aos resultados, nem valores-alvo por ano para as atividades relacionadas com o Horizonte 2020. O plano de ação da estratégia nacional de investigação científica também não previa indicadores quantitativos por atividade. A ISC búlgara detetou igualmente algumas questões relacionadas com a coordenação de todos os participantes no Horizonte 2020 a nível nacional e a respetiva interação, considerando que uma melhor interação permitiria estimular a participação da Bulgária no programa.

*Portugal (com base em trabalhos específicos de auditoria do Tribunal de Contas português realizados no primeiro trimestre de 2016)*

O principal documento estratégico nacional no domínio da investigação e da inovação é a estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente (ENEI), que se refere ao período de 2014-2020, correspondendo ao Horizonte 2020 e ao termo da Europa 2020. Um dos seus capítulos incide nas relações entre a Europa 2020 e o Acordo de Parceria Portugal 2020, assinado entre Portugal e a Comissão no domínio da I&D e da inovação e financiado pelas políticas de coesão e pelo Horizonte 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*A Comissão apoia a Bulgária ativamente, tanto através da iniciativa-piloto «Via de excelência» (ver acima), como da nova iniciativa «Regiões menos desenvolvidas» ([1]), a fim de melhorar o seu ecossistema de inovação e a sua participação no Programa-Quadro Horizonte 2020 através da implementação e desenvolvimento da estratégia de especialização inteligente da Bulgária.*

*Em outubro de 2015, a Comissão Europeia apresentou as principais recomendações políticas da UE para ajudar a modernizar o setor da investigação e da inovação na Bulgária. Foi a primeira vez que um Estado-Membro recorreu voluntariamente ao Mecanismo de Apoio a Políticas (MAP) do Programa-Quadro Horizonte 2020, um novo instrumento que atribui aos governos um apoio concreto para identificar, implementar e avaliar as reformas necessárias para melhorar a qualidade das suas estruturas públicas de investigação e de inovação.*

([1]) *http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions*

| OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL | RESPOSTAS DA COMISSÃO |
|---|---|
| O Tribunal de Contas português observou que a ENEI previa dois cenários para a evolução do indicador da percentagem do PIB investida em investigação e desenvolvimento: um cenário «conservador» de 2 % até 2020 e um cenário de «mudança» de 2,7 % até 2020. Concluiu igualmente que, tendo em conta a Europa 2020, os indicadores do Horizonte 2020 e da União da Inovação, algumas questões não são cobertas pelos indicadores da estratégia nacional, tais como o facto de os investigadores serem homens ou mulheres, a contribuição para o desenvolvimento sustentável e as alterações climáticas e a participação das PME.<br><br>O Tribunal de Contas salientou ainda que há indicadores semelhantes a nível nacional e europeu, tais como os relativos a publicações científicas ou aos produtos ou processos inovadores, que não podem ser comparados, por exemplo porque os denominadores utilizados são diferentes. | |

## Secção 3 — O funcionamento do Horizonte 2020 nem sempre incita a colocar a tónica no desempenho

3.24. A medição do desempenho no domínio da investigação é intrinsecamente complicada. Os resultados e os impactos da investigação são, pela sua natureza, bastante difíceis de prever, concretizam-se a relativamente longo prazo e, muitas vezes, não seguem uma trajetória linear. Contudo, a UE continua a ter necessidade de obter informações fiáveis sobre os progressos científicos, a produtividade e a qualidade da investigação que financia, a fim de medir o desempenho científico de um bom processo de tomada de decisões. Esta necessidade é reconhecida no regulamento relativo ao programa-quadro Horizonte 2020, que estabelece que «Uma gestão eficaz do desempenho, incluindo a avaliação e o acompanhamento, exige o desenvolvimento de indicadores de desempenho específicos […] que sejam relevantes para a respetiva hierarquia de objetivos e atividades» ([22]).

3.25. Neste contexto, a presente secção analisa:

a) se, no processo de gestão de subvenções do Horizonte 2020, é colocada uma tónica no desempenho, e nomeadamente se existe uma relação clara e funcional com a Europa 2020;

([22]) Ver o considerando 46 do Regulamento (UE) n.º 1291/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) se a conceção do sistema de acompanhamento e de comunicação de informações do Horizonte 2020 permite à Comissão acompanhar e informar sobre o desempenho;

c) se a Comissão utiliza de forma coerente e correta os principais conceitos fundamentais em matéria de acompanhamento do desempenho e respetiva comunicação de informações.

*Os processos de gestão de subvenções não são totalmente concebidos para colocar a tónica no desempenho*

3.26. Para avaliar se os processos de gestão de subvenções do Horizonte 2020 incluíram uma tónica adequada no desempenho, especialmente nas suas relações com a Europa 2020, o Tribunal examinou a conceção do quadro jurídico do Horizonte 2020, a tónica no desempenho a nível do programa de trabalho e dos convites à apresentação de propostas e, para cada um dos cinco programas de trabalho, incluídos na amostra ([23]), uma proposta selecionada por beneficiário.

**O quadro jurídico do Horizonte 2020 introduz vários elementos importantes para a gestão do desempenho, mas existem algumas insuficiências na conceção, nomeadamente no que diz respeito à utilização de indicadores de desempenho**

3.27. Os objetivos e indicadores acordados pela autoridade legislativa para o Horizonte 2020 representam uma melhoria real em relação aos anteriores programas-quadro. Como o Tribunal já observou no passado, os objetivos definidos na legislação podem ser demasiado gerais e de um nível demasiado elevado para serem utilizados para fins operacionais pela gestão ([24]). O mesmo acontece com os objetivos de alto nível do Horizonte 2020 (mesmo os referidos na regulamentação como objetivos específicos), não sendo a maior parte efetivamente formulados como objetivos, mas antes como desafios e/ /ou domínios. Por exemplo, dois objetivos específicos da prioridade «Desafios societais» são «saúde, alterações demográficas e bem-estar» e «energia segura, não poluente e eficiente». Na secção seguinte, examina-se em que medida estes objetivos de alto nível são efetivamente convertidos pela gestão em objetivos de nível inferior.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.27-3.28.** *Para o Programa-Quadro Horizonte 2020, a inclusão de objetivos no texto jurídico foi, pela primeira vez, indubitavelmente um passo em frente. Tal esteve na origem de um debate alargado com a autoridade legislativa sobre os objetivos do programa e os indicadores de acompanhamento.*

([23]) Programa de trabalho 2014 do CEI; programa de trabalho 2014--2015 das ações Marie Skłodowska-Curie; programa de trabalho 2014-2015 no domínio das ICT; programa de trabalho 2014-2015 do instrumento a favor das PME e programa de trabalho 2014-2015 relativo ao objetivo «Saúde, alterações demográficas e bem-estar».

([24]) Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, ponto 3.72.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.28. Além de especificar os objetivos do programa, a regulamentação relativa ao Horizonte 2020 prevê ainda três indicadores de desempenho para a avaliação dos progressos verificados em relação ao objetivo geral, enunciado no ponto 3.10. No nível imediatamente inferior do quadro jurídico, o programa específico ([25]) introduz novos elementos importantes para a gestão de desempenho. Enumera 18 indicadores fundamentais para a avaliação dos resultados e impactos dos objetivos específicos do Horizonte 2020 ([26]). Além disso, a Comissão identificou mais cinco indicadores-chave de desempenho (ICD), o que perfaz 23 no total ([27]). A inclusão de indicadores de desempenho na legislação constitui um passo positivo. No entanto, o Tribunal constatou uma série de insuficiências no que respeita aos indicadores dos programas, que se expõem nos pontos seguintes.

3.29. Dos 23 indicadores-chave de desempenho, mais de metade **medem os recursos ou as realizações e não os resultados e os impactos** (ver igualmente a ***figura* 3.4**). Além disso, existem **ambiguidades na formulação de alguns indicadores**, que tornam difícil a sua interpretação sem esclarecimentos suplementares. Os exemplos incluem o «número de ações de mudança institucional promovidas pelo programa» ou o «número de ocorrências de impactos específicos tangíveis nas políticas europeias resultantes do apoio técnico e científico prestado pelo Centro Comum de Investigação» ([28]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.29.** *Podem sempre existir ambiguidades na formulação, nomeadamente em matéria legislativa, pelo que muitas vezes há lugar a mais esclarecimentos. Por exemplo, o «número de ocorrências de impactos específicos tangíveis nas políticas europeias resultantes do apoio técnico e científico prestado pelo Centro Comum de Investigação» é definido mais pormenorizadamente numa ficha de indicadores, que inclui também uma referência à metodologia de mensuração dos indicadores.*

([25]) Decisão 2013/743/UE.

([26]) Anexo II «Indicadores de desempenho» da Decisão 2013/743/UE.

([27]) A brochura da Comissão intitulada «*Horizon 2020 indicators*» (Indicadores do Horizonte 2020), publicada em 2015, apresenta 51 indicadores suplementares (https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing--results-and-impact-horizon).

([28]) Encontram-se igualmente exemplos deste tipo nos indicadores utilizados para o acompanhamento das questões transversais do Horizonte 2020, como a percentagem de participantes de países terceiros no Horizonte 2020, cujo valor oscila entre 2 % e 5,9 %, dependendo da definição de «países terceiros» adotada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.30. Relativamente a um terço dos indicadores-chave de desempenho do Horizonte 2020, a **Comissão não definiu qualquer base de referência, objetivos intermédios ou metas**, com o fundamento de que estes indicadores representam uma «nova abordagem» e, por conseguinte, não é possível fixar metas antes de os primeiros resultados estarem disponíveis, o que deverá acontecer no início de 2018. Apenas cinco dos 23 indicadores-chave de desempenho do Horizonte 2020 foram acompanhados por uma base de referência e uma meta. No entender do Tribunal, em 2018 é demasiado tarde para esses dados poderem ser úteis para um programa com a duração de 2014 a 2020. Quando existem metas, estas são, por vezes, pouco ambiciosas. Em alguns casos, as metas são fixadas abaixo dos resultados alcançados no âmbito do 7.º PQ. Além disso, o Tribunal detetou, nas fichas de programas de 2015, cinco indicadores ([29]) do Horizonte 2020 cuja meta era inferior à base de referência.

3.31. Para vários indicadores, **não estarão disponíveis dados significativos para a comunicação de informações antes de 2018/2019**. Para um quarto dos indicadores-chave de desempenho do Horizonte 2020, a Comissão considera que não há utilidade em comunicar os resultados antes de 2019, uma vez que o número de projetos concluídos não será muito elevado antes dessa data. Embora estes indicadores possam ser úteis para a avaliação *ex post* do Horizonte 2020, não são adequados para as avaliações intercalares ou para o acompanhamento anual antes de 2018. Esta posição é confirmada no relatório de acompanhamento de 2014 do Horizonte 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.30.** *Embora a Ficha Financeira Legislativa que acompanha a proposta da Comissão relativa ao Programa-Quadro Horizonte 2020 forneça globalmente as bases de referência e os objetivos para os indicadores, foi incluída no processo legislativo uma série de novos indicadores, para os quais não existia qualquer base de referência que permitisse considerar um objetivo razoável. A determinação de um objetivo sem provas adequadas pode conduzir à falta de pertinência e de credibilidade (dois dos critérios RACER).*

*Os objetivos do Programa-Quadro Horizonte 2020 que se situam abaixo dos resultados do 7.º PQ são explicados. Por exemplo, o número de investigadores com acesso às infraestruturas de investigação através do apoio da União foi reduzido, uma vez que «será dada prioridade a novas infraestruturas e ao direcionamento das novas comunidades (comunidades iniciais), cujas infraestruturas não são normalmente capazes de proporcionar um acesso tão vasto como as comunidades avançadas» (Relatório Anual da DG RTD, página 33).*

*Em muitos domínios, os objetivos do 7.º PQ são ambiciosos e reforçados, por exemplo a participação das PME, as despesas relacionadas com as alterações climáticas e com as energias renováveis, o prazo de assinatura das subvenções.*

**3.31.** *Em comparação com outros domínios de financiamento, pode haver um desfasamento temporal considerável entre o momento do desembolso de fundos destinados à investigação e o momento da produção de resultados decorrentes da investigação (durante e após a vida do projeto). Por exemplo, no momento da avaliação* ex post *do 7.º PQ publicada em janeiro de 2016 (ou seja, dois anos após o final do 7.º PQ), mais de metade dos projetos do 7.º PQ ainda estavam em curso.*

*Por este motivo, a Comissão irá continuar a apresentar relatórios sobre os resultados do 7.º PQ numa parte separada dos Relatórios de Acompanhamento do Programa-Quadro Horizonte 2020. Além disso, a Avaliação Intercalar do Programa-Quadro Horizonte 2020 deverá incluir uma avaliação dos impactos a mais longo prazo dos programas-quadros precedentes.*

*Esta abordagem será prosseguida ao longo do tempo, o que atenuará este problema.*

([29]) Número de investigadores que têm acesso às infraestruturas de investigação mediante apoio da União; publicações em revistas de grande impacto e com análise pelos pares no domínio da saúde e do bem-estar; publicações em revistas de grande impacto e com análise pelos pares, no domínio da segurança alimentar; publicações em revistas de grande impacto e com análise pelos pares no domínio da ação climática, eficiência na utilização dos recursos e matérias-primas; número de ocorrências de impactos específicos tangíveis nas políticas europeias resultantes do apoio técnico e científico prestado pelo Centro Comum de Investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.32. Um exemplo concreto dos problemas causados pela má utilização dos indicadores é apresentado no relatório especial do Tribunal sobre o EIT. O Tribunal observou que os indicadores básicos continuavam a centrar-se nos recursos ou realizações, em detrimento dos resultados ou impactos, tendo concluído que era difícil avaliar o desempenho do EIT desde o início das operações em 2010. Registava-se uma falta de processos sólidos e pertinentes em matéria de comunicação de informações e de acompanhamento, sendo escassos os impactos visíveis ([30]).

**Não é colocada uma tónica suficiente no desempenho ao nível dos programas de trabalho e dos convites à apresentação de propostas**

3.33. Os programas de trabalho e os convites à apresentação de propostas são determinantes para o funcionamento do Horizonte 2020. Constituem uma oportunidade para a Comissão converter os objetivos gerais e específicos de alto nível deste programa em objetivos de nível inferior que possam ser úteis para a gestão do desempenho operacional.

3.34. Com base no programa específico, a Comissão elabora programas de trabalho de dois anos que desenvolvem os objetivos específicos e o impacto previsto e que estabelecem as oportunidades de financiamento através de convites à apresentação de propostas: 15 mil milhões de euros para 2014-2015 e 14,5 mil milhões de euros para 2016-2017. O programa de trabalho «principal» do Horizonte 2020 consagra uma das suas partes a cada objetivo específico do programa específico. É complementado por programas de trabalho separados para o CEI (programa anual), o JRC (programa bienal) e o EIT (programa trienal, repartido por ano).

3.35. A regulamentação relativa ao Horizonte 2020 foi adotada pouco tempo antes do início da execução do programa, limitando as possibilidades de planeamento estratégico. A estratégia Europa 2020, a iniciativa «União da Inovação» e outras iniciativas emblemáticas são mencionadas no quadro estratégico global do programa de trabalho de 2014-2015, mas as referências permanecem genéricas, dispersas e não clarificam o contributo específico de cada um dos programas de trabalho para os objetivos estratégicos. Relativamente ao período de 2016-2017, o processo de programação estratégica melhorou e foi sustentado por um documento de planeamento estratégico global e por documentos de orientação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.32.** *Tal como referido na resposta da Comissão e o IET ao Relatório Especial n.º 4/2016, o EIT realiza análises exaustivas para comparar as Comunidades de Conhecimento e Inovação (CCI) com base em vários fatores e não apenas com base nos principais indicadores de desempenho fundamentais. A implementação dos planos de atividades das CCI é avaliada através de indicadores de desempenho quantitativos e de análises qualitativas realizadas por peritos externos e pelo pessoal do IET. De um modo mais geral, o EIT realiza igualmente avaliações atuais e controlos no local das atividades das CCI. A combinação destes instrumentos dá uma ideia muito precisa das diferenças entre as CCI.*

**3.34.** *Desde a observação do Tribunal, a Comissão introduziu um processo de planeamento estratégico que decorreu antes da finalização dos programas de trabalho para 2016-2017. Trata-se de uma análise estratégica das prioridades e das necessidades, realizada com os Estados-Membros e com outras partes interessadas, para assegurar a articulação entre os objetivos específicos do Programa-Quadro Horizonte 2020 e os programas de trabalho que os implementam.*

**3.35.** *A preparação da legislação do Programa-Quadro Horizonte 2020 foi acompanhada da elaboração em paralelo dos programas de trabalho para 2014-2015. Existia uma relação clara de cada componente do programa de trabalho com os objetivos específicos do Programa-Quadro Horizonte 2020.*

([30]) Relatório Especial n.º 4/2016, «O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia deve alterar os seus mecanismos de execução e alguns elementos da sua conceção para alcançar o impacto esperado», pontos 54 e 109 (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.36. No conjunto dos programas de trabalho auditados, os objetivos são conformes com os objetivos específicos definidos no programa específico. No entanto, os objetivos dos programas de trabalho incluídos na amostra não convertem os objetivos de alto nível da legislação em objetivos operacionais que possam ser objeto de acompanhamento e de comunicação de informações: três dos cinco objetivos dos programas de trabalho reproduzem a redação da legislação e nenhum cumpre os critérios SMART ([31]). Não se fazem acompanhar de indicadores com metas e objetivos intermédios. A existência de objetivos operacionais e de indicadores pertinentes facilitaria a necessária tónica no desempenho, bem como o acompanhamento e comunicação de informações sobre o desempenho ao nível do programa de trabalho.

3.37. Cada programa de trabalho prevê convites à apresentação de propostas correspondentes às linhas gerais das atividades do objetivo específico (que representam o conteúdo científico e tecnológico). Os convites à apresentação de propostas incluídos na amostra definem objetivos que estão em conformidade com os do programa de trabalho e, quando é o caso, em consonância com as linhas gerais das atividades ([32]). Embora, de um modo geral, os objetivos dos convites sejam mais específicos do que os do programa de trabalho, não preenchem todos os critérios SMART. Para além dos objetivos, cada convite inclui também uma secção sobre os impactos previstos. No entanto, estes raramente são quantificados e, de um modo geral, não são acompanhados de indicadores. Assim, será difícil para a Comissão avaliar o êxito dos convites, devido à ausência de objetivos operacionais e de indicadores com metas.

3.38. Os programas de trabalho incluídos na amostra não especificam o seu contributo a longo prazo para os objetivos estratégicos, embora as orientações relativas aos programas de trabalho o preconizem. Nenhum dos exemplos que o Tribunal analisou explica de que modo o programa de trabalho contribui para a concretização de objetivos específicos da Europa 2020; num caso, o objetivo do programa de trabalho estabelece uma relação entre as ações apoiadas e uma das iniciativas emblemáticas, mas não especifica exatamente de que forma.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.36-3.38.** *É aceite que o «impacto previsto» estabelecido nos programas de trabalho pode ser melhorado, o que já foi iniciado no âmbito dos programas de trabalho para 2016-2017.*

*No entanto, a principal prioridade do programa de trabalho é fornecer as informações necessárias aos requerentes para elaborarem propostas de elevada qualidade.*

*Os programas de trabalho não necessitam de identificar a sua contribuição para os objetivos da Estratégia Europa 2020. Devem, pelo contrário, ser associados aos objetivos específicos do Programa--Quadro Horizonte 2020, que foram formulados em conformidade com a Estratégia Europa 2020.*

*O desempenho será avaliado em primeiro lugar através dos indicadores definidos na legislação, como previsto no artigo 5.º do regulamento Horizonte 2020.*

*«O primeiro conjunto de indicadores de desempenho pertinentes para avaliar o progresso em relação aos objetivos gerais é definido no [Anexo ao Regulamento]».*

*Trata-se da principal informação com base na qual será estabelecida a avaliação de desempenho.*

([31]) Específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados.

([32]) Devido à natureza do seu programa, o CEI não define grandes linhas de atividades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**É colocada uma tónica no desempenho no que se refere às propostas, avaliações e convenções de subvenção, mas há insuficiências que podem tornar problemática a avaliação do desempenho**

3.39. No âmbito dos convites à apresentação de propostas, os candidatos apresentam propostas para financiamento. A Comissão avalia as propostas e assina convenções de subvenção com os beneficiários que decide financiar. Nesta secção, o Tribunal avalia a importância atribuída ao desempenho nestas fases do processo de gestão.

*Avaliação das propostas*

3.40. As propostas são normalmente avaliadas por peritos, em nome da Comissão, com base na excelência, no impacto e na qualidade e eficiência da sua execução ([33]). Com exceção do CEI, que utiliza apenas o critério da excelência, todas as propostas dos beneficiários examinadas incluíam secções estruturadas em torno destes três critérios de avaliação, tendo o impacto uma ponderação pelo menos tão elevada como a dos outros dois critérios. No entanto, a qualidade desta avaliação depende da qualidade dos impactos previstos definidos nos convites publicados pela Comissão.

3.41. Para o critério de excelência, são incluídos modelos nas propostas, que indicam de que forma os objetivos devem ser definidos. Três dos cinco modelos incluídos na amostra exigem que os candidatos definam objetivos SMART e explicam o modo como estes se relacionam com o tema do programa de trabalho em questão. Os objetivos destas três propostas são geralmente SMART. Contudo, para os outros dois modelos de propostas, respeitantes ao CEI e às ações Marie Curie, as propostas selecionadas não continham objetivos SMART, já que não existia esse requisito.

([33]) Artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1290/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Convenções de subvenção*

3.42. As convenções de subvenção são a principal forma de atribuição dos fundos do Horizonte 2020 para cumprir os objetivos do programa. As convenções de subvenção selecionadas reproduziam os mesmos objetivos das propostas.

3.43. As convenções de subvenção incluem uma secção dedicada aos «conhecimentos preexistentes e resultados». Entende-se por «resultados», «o produto — tangível ou intangível — da ação», tal como definido nas regras de participação ([34]). Existe uma disposição importante nas convenções de subvenção que exige que os beneficiários comuniquem à Comissão informações relativas à agregação dos indicadores-chave de desempenho do Horizonte 2020; os dados comunicados a este nível são, por conseguinte, uma importante fonte de informações sobre o desempenho relativamente a este programa. Nos pontos anteriores, o Tribunal chamou a atenção para os problemas que se colocam em termos de avaliação do desempenho ao nível mais elevado (programas de trabalho e convites).

*A conceção do sistema de acompanhamento e de comunicação de informações do Horizonte 2020 limita a capacidade da Comissão para acompanhar e informar sobre o desempenho*

3.44. A presente secção debruça-se sobre o sistema de acompanhamento e de comunicação de informações do Horizonte 2020. O Tribunal examinou se:

a) o quadro atual permite que a Comissão proceda a um acompanhamento e comunicação de informações relativos à investigação e ao desenvolvimento de forma separada da inovação;

b) é possível prestar contas da contribuição do Horizonte 2020 para a Europa 2020;

c) a Comissão estará em condições de avaliar o programa no decurso do seu ciclo de vida.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.43.** *Ver as respostas da Comissão aos pontos 3.36 a 3.38. As informações sobre os indicadores estabelecidos na base jurídica podem e devem ser recolhidas para permitir uma avaliação de desempenho.*

([34]) Artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 1290/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**As despesas de investigação e de inovação não são acompanhadas separadamente**

3.45. O Horizonte 2020 reúne num quadro estratégico comum instrumentos de financiamento da investigação e da inovação que estavam anteriormente separados ([35]). Em conformidade com esta abordagem, a vertente de inovação do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação ([36]) e o EIT foram reunidos sob a égide do Horizonte 2020.

3.46. O Tribunal afirmou anteriormente que a legislação proposta para o Horizonte 2020 não comporta uma definição clara de inovação e que se o âmbito das atividades de inovação elegíveis para financiamento não for limitado, coloca-se o risco de diluição do financiamento entre uma vasta gama de projetos de inovação ([37]). O Tribunal considera que este risco persiste. O programa-quadro e o programa específico não definem critérios claros para distinguir entre «investigação e desenvolvimento», por um lado, e «inovação» ([38]), por outro, nem para proceder a um acompanhamento e comunicação de informações em separado no âmbito destas rubricas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.46-3.47.** *Um dos principais objetivos do Programa-Quadro Horizonte 2020, estabelecidos desde o início dos debates sobre o Programa-Quadro, consiste em reduzir o fosso existente entre investigação e inovação. A legislação não prevê uma definição separada de investigação e de inovação, declarando, em vez disso, que:*

*«Atividades de investigação e inovação significa todo o espetro de atividades de investigação, desenvolvimento tecnológico, demonstração e inovação, incluindo a promoção da cooperação com países terceiros e organizações internacionais, a difusão e a otimização dos resultados e o incentivo à formação de elevada qualidade e à mobilidade dos investigadores da União».*

*A Comissão considera que não é necessário distinguir as atividades de investigação das atividades de inovação, pois tal não introduz qualquer valor acrescentado evidente e arrisca-se a ir contra os esforços envidados para colmatar a lacuna existente entre investigação e inovação na Europa.*

([35]) COM(2010) 700 final de 19 de outubro de 2010, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos parlamentos nacionais: «Reapreciação do orçamento da UE», p. 8 e COM(2011) 500 final, 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», parte I, p. 10. Ver também os considerandos 4, 5, 7 e 10 do Regulamento (UE) n.º 1291/2013.

([36]) Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação, Programa de Apoio à Política em matéria de Tecnologias da Informação e da Comunicação e Programa Energia Inteligente — Europa.

([37]) Parecer n.º 6/2012 do Tribunal relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as Regras de Participação e Difusão relativas ao «Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)», pontos 37 e 38 (http://eca.europa.eu).

([38]) A linha divisória entre investigação e inovação nem sempre é evidente. Para proceder a uma distinção, a Comissão utiliza o «*Frascati Manual 2015 — Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*» (Manual Frascati 2015 — Orientações para a recolha e comunicação de dados sobre a investigação e o desenvolvimento experimental) (http://www.oecd.org) e o «*Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005*» (Manual de Oslo — orientações para a recolha e interpretação de dados sobre a inovação de 2005) (http://www.oecd-ilibrary.org).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.47. A UE adotou a meta global de 3 % para o indicador de intensidade de investigação e desenvolvimento. Nem todas as atividades de inovação financiadas pelo Horizonte 2020 são abrangidas pela definição de investigação e desenvolvimento para efeitos desta meta ([39]). Com efeito, existem atividades no âmbito do Horizonte 2020, que visam, especificamente, promover a inovação ([40]), e não a investigação e o desenvolvimento e, por conseguinte, não estão abrangidas pela meta de 3 %.

**A contribuição do Horizonte 2020 para a Europa 2020, embora estabelecida no orçamento, não será comunicada de forma satisfatória pelo menos até 2018**

3.48. As fichas de programa, utilizadas no âmbito do processo orçamental para justificar as despesas operacionais, fornecem informações sobre as relações entre os programas de despesas e a estratégia Europa 2020 indicando os grandes objetivos prosseguidos e estimando a contribuição financeira dos programas para as iniciativas emblemáticas. Por conseguinte, o financiamento da estratégia Europa 2020 pelo orçamento da UE é calculado com base na estimativa da contribuição financeira dos programas de despesas para as iniciativas emblemáticas que consta das fichas de programa.

([39]) A atividade de investigação e desenvolvimento experimental (I&D) inclui trabalhos criativos e sistemáticos realizados para aumentar os conhecimentos, incluindo o conhecimento da humanidade, da cultura e da sociedade, e para descobrir novas aplicações para os conhecimentos existentes. Existem três tipos de I&D: investigação fundamental, investigação aplicada e desenvolvimento experimental. O desenvolvimento experimental é um trabalho sistemático baseado nos conhecimentos adquiridos com a investigação e a experiência prática, que gera novos conhecimentos e que está orientado para a elaboração de novos produtos ou processos ou para a melhoria dos produtos ou processos existentes (Manual Frascati, 2015, pontos 2.5, 2.24 e 2.32).

([40]) Podem citar-se como exemplos de inovação financiados pelo Horizonte 2020 a «comercialização das inovações» e «dar às descobertas uma aplicação comercial, permitindo a exploração e comercialização de ideias» (considerando 12 e anexo I, secção 2.I da Decisão 2013/743/UE, respetivamente), bem como a «aplicação comercial» das «atividades de ensino superior, de investigação e de inovação» apoiadas pelo IET [considerando 8, Regulamento (CE) n.º 294/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 março de 2008, que estabelece o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.49. Em termos do processo orçamental, as fichas de programa Horizonte 2020 permitem estabelecer a relação de mais de 90 % do seu orçamento de 2015 com as diferentes iniciativas emblemáticas. Quase metade deste montante (4,3 mil milhões de 9,5 mil milhões de euros) foi atribuído a ações relacionadas com a iniciativa emblemática «União da Inovação».

3.50. As ligações estabelecidas entre o Horizonte 2020 e a Europa 2020 no âmbito do processo orçamental não se encontram nos relatórios sobre o desempenho do Horizonte 2020. A legislação relativa ao Horizonte 2020 exige que o acompanhamento inclua informações sobre temas transversais, um dos quais diz respeito à contribuição para todas as iniciativas emblemáticas da Europa 2020 ([41]). No entanto, o relatório anual de acompanhamento de 2014 do Horizonte 2020 (publicado em abril de 2016) não faz referência à contribuição deste programa para as iniciativas emblemáticas. As ligações entre o Horizonte 2020 e a Europa 2020 apenas serão avaliadas no relatório de avaliação intercalar deste programa, prevista para 2017. Além disso, nenhum dos relatórios de avaliação da Comissão exigidos ao abrigo do artigo 318.º do TFUE ao longo dos últimos anos presta contas sobre essa contribuição de uma forma útil.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.50.** *As relações entre o Programa-Quadro Horizonte 2020 e a Estratégia Europa 2020 serão avaliadas aprofundadamente na Avaliação Intercalar do Programa-Quadro Horizonte 2020. Esta incidirá também na questão do efeito de alavanca.*

*A Comissão considera que o artigo 31.º do Regulamento que estabelece o Programa-Quadro Horizonte 2020 e que determina o âmbito de aplicação do relatório anual de acompanhamento não exige que este faça referência à contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 para as iniciativas emblemáticas pertinentes da Estratégia Europa 2020. O Relatório de Controlo é apenas um relatório sobre a implementação do Programa-Quadro Horizonte 2020.*

*Em conformidade com o artigo 32.º do Regulamento que estabelece o Programa-Quadro Horizonte 2020, a contribuição deste Programa para os objetivos da Estratégia Europa 2020 será tida em conta na Avaliação Intercalar do Programa-Quadro Horizonte 2020.*

*Os relatórios de avaliação da Comissão nos termos do artigo 318.º do TFUE apenas podem comunicar a contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 para a Estratégia Europa 2020 quando essa informação estiver disponível após a avaliação intercalar.*

([41]) Artigos 31.º e 14.º do Regulamento (UE) n.º 1291/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Algumas dificuldades intrínsecas encontradas na avaliação *ex post* do 7.º PQ podem colocar-se também para o Horizonte 2020**

3.51. O calendário das avaliações dos programas-quadro de investigação comporta dificuldades intrínsecas. O programa-quadro Horizonte 2020 prevê que as avaliações sejam efetuadas «de forma suficientemente atempada a fim de serem tidas em conta no processo de decisão». Este requisito é difícil de cumprir no domínio da investigação, onde os resultados e impactos podem demorar muitos anos a surgir. No entanto, a legislação estabelece prazos para as diferentes avaliações: é geralmente exigida uma avaliação intercalar no quarto dos sete anos do programa-quadro (2017 para o Horizonte 2020) e uma avaliação *ex post* dois a três anos depois do final do programa (2023). Embora estes prazos sejam concebidos para apoiar o processo de tomada de decisão, existe o risco de conduzirem a avaliações que não reflitam corretamente os resultados e impactos dos programas.

3.52. A avaliação *ex post* do 7.º PQ (2007-2013) foi concluída no final de 2015, quando mais de metade dos projetos do 7.º PQ estavam ainda em curso e dois anos após a adoção do programa que lhe sucedeu, o Horizonte 2020. Esta avaliação foi afetada por atrasos em muitos projetos do 7.º PQ e porque a obrigação de elaborar relatórios imposta aos beneficiários cessa com o encerramento do projeto. Além disso, deixaram de ser recolhidos dados para alguns indicadores de desempenho do 7.º PQ em 2013, ano em que terminou o período coberto pelo programa-quadro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.51-3.53.** *A Comissão reconheceu a dificuldade inerente de fornecer avaliações significativas dentro de um prazo fixo de sete anos para cada Programa-Quadro. É por este motivo que a avaliação intercalar do Programa-Quadro Horizonte 2020 incluirá uma avaliação de desempenho atualizada da execução do 7.º PQ. Tal permitirá atenuar os problemas identificados.*

*A Comissão reconhece igualmente ser necessário encontrar um equilíbrio entre a necessidade de fornecer atempadamente contribuições para a nova legislação e a necessidade de avaliar os efeitos a longo prazo do valor acrescentado das despesas em matéria de investigação. Este aspeto é tido em conta na legislação.*

*A Comissão concorda que uma avaliação intercalar do Programa-Quadro de investigação se irá deparar com algumas dificuldades inerentes em termos de resultados e de disponibilidade de dados. No entanto, deixar esta avaliação para mais tarde poderá adiar a aquisição de importantes experiências que poderão ser aproveitadas, sem dúvida, nesta fase intercalar.*

*Tal é reconhecido na legislação, na medida em que muitos dos elementos específicos do artigo 32.º, n.º 3, que devem ser abordados na avaliação intercalar podem ser analisados numa fase relativamente inicial do programa, por exemplo:*

— *a participação de participantes que disponham de infraestruturas de investigação de ponta ou que sejam conhecidos por utilizar custos totais no Sétimo Programa-Quadro;*

— *a simplificação para os participantes que disponham de infraestruturas de investigação de ponta ou que sejam conhecidos por utilizar custos totais no Sétimo Programa-Quadro;*

— *o âmbito de utilização de remunerações suplementares a que se refere o artigo 27.º do Regulamento (UE) n.º 1290/2013.*

*A Comissão considera, por conseguinte, que a legislação e as práticas de avaliação atenuam, tanto quanto possível, as dificuldades inerentes, reconhecidas pelo Tribunal.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.53. No que se refere ao Horizonte 2020, a avaliação intercalar que deverá ser iniciada em 2017 irá confrontar-se com restrições devido à ausência de resultados significativos para vários indicadores de desempenho (ver ponto 3.31). De um modo geral, a avaliação do Horizonte 2020 é suscetível de ser afetada pelas insuficiências assinaladas na parte relativa aos resultados dos convites à apresentação de propostas e dos programas de trabalho (em que os dados recolhidos ao nível dos projetos não podem ser agregados para avaliar os convites à apresentação de propostas e os programas de trabalho — ver pontos 3.33 a 3.38), bem como pelas dificuldades que a Comissão enfrenta na recolha de informações sobre o desempenho junto dos beneficiários após o encerramento dos projetos. A Comissão pode realizar avaliações sobre o impacto depois da conclusão dos projetos, mas, nos casos analisados, o Tribunal constatou que os beneficiários não estão obrigados a comunicarem informações depois do encerramento.

*A Comissão nem sempre utiliza os conceitos fundamentais de desempenho de forma consistente, o que se arrisca a comprometer o sistema de gestão do desempenho*

3.54. A ***figura 3.1*** descreve as diferentes formas em que a ação da UE pode trazer benefícios: as «realizações», os «resultados» e o «impacto». Os «efeitos» incluem tanto os resultados como o impacto. Estes termos são utilizados para definir os objetivos e os indicadores no âmbito do sistema da Comissão para o acompanhamento e a comunicação de informações sobre o desempenho. Qualquer incoerência ou insuficiência na utilização dos termos pode pôr em causa o sistema de gestão do desempenho.

3.55. De um modo geral, a Comissão emprega esses termos em conformidade com estas definições ([42]). No entanto, no Horizonte 2020, as regras de participação dos beneficiários definem o resultado como «o produto — tangível ou intangível — da ação, como dados, conhecimentos ou informações gerados no âmbito da ação». Esta é a definição normal de «realização» e não de «resultado».

3.56. Outra incoerência na aplicação destes termos no Horizonte 2020 é que a legislação dispõe que os programas de trabalho, elementos motrizes do Horizonte 2020, devem estabelecer os «resultados esperados» ([43]), ao passo que o critério utilizado nas regras de participação ([44]) é «impacto». No entanto, a terminologia utilizada pela Comissão nos programas de trabalho e nos convites à apresentação de propostas é «impactos previstos».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.53.** *A Comissão pode agregar informações para avaliar os 23 indicadores definidos na base jurídica, o que constitui a pedra angular do quadro de desempenho, como definido no artigo 5.º do Regulamento do Programa-Quadro Horizonte 2020:*

*«O primeiro conjunto de indicadores de desempenho pertinentes para avaliar o progresso em relação aos objetivos gerais é definido no [anexo à Legislação]».*

**3.55-3.57.** *A adoção da regulamentação relativa ao Programa--Quadro Horizonte 2020 (dezembro de 2013) precedeu as Orientações para Legislar Melhor (maio de 2015). Este facto conduziu a algumas incoerências, tal como observado pelo Tribunal. Desde a adoção das Orientações para Legislar Melhor, a terminologia Legislar Melhor é utilizada de forma consistente no acompanhamento e na avaliação do desempenho do Programa-Quadro Horizonte 2020.*

([42]) Ver, por exemplo, o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2015) 111 final, «*Better Regulation Guidelines*» (Orientações para legislar melhor), de 19 de maio de 2015. Existe uma exceção, que é o domínio das ações externas, em que o termo «resultado» abrange as realizações, os efeitos e o impacto, e o termo «efeito» designa «alteração que resulta da execução da intervenção e que está normalmente relacionada com os seus objetivos», uma definição geralmente utilizada na Comissão para «resultados».

([43]) Ver artigo 5.º, n.º 6, da Decisão 2013/743/UE.

([44]) Artigo 15.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1290/ /2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.57. Os resultados medem os efeitos imediatos diretamente imputáveis a uma ação, e são, por conseguinte, muito mais adequados como critérios para a seleção de projetos do que o impacto, que se produz a mais longo prazo e pode incluir elementos impossíveis de resolver ao nível do projeto.

3.58. A amostra selecionada de cinco projetos em curso do programa Horizonte 2020 revela que a noção de «impacto previsto» foi interpretada de forma diferente nos diversos convites à apresentação de propostas. No regime de apoio às PME, um beneficiário teve de apresentar uma análise de mercado e um plano de atividades. Estes documentos faziam parte da proposta e foram analisados pelos avaliadores para o critério de impacto. Outro beneficiário facultou uma breve descrição qualitativa da relação entre o projeto e os diferentes impactos previstos, tais como «aumentar as oportunidades de inovação para os prestadores de serviços, incluindo as PME e as administrações públicas». Um terceiro beneficiário descreveu os benefícios de um novo protocolo de tratamento que ficaria disponível como resultado do projeto e confirmou que os resultados deverão contribuir para o impacto definido no respetivo convite. A diversidade de interpretação do «impacto previsto» nos convites à apresentação de propostas e as diferentes formas encontradas pelos beneficiários para justificar a sua contribuição coloca o risco de que não se realize uma avaliação adequada do desempenho dos projetos em relação aos objetivos gerais dos convites e dos programas de trabalho.

3.59. Outro problema decorrente da falta de clareza da Comissão neste domínio prende-se com o facto de alguns indicadores descreverem os resultados ou de os indicadores de impacto se referirem, na realidade, aos recursos ou realizações, limitando assim a capacidade da Comissão para avaliar o desempenho. São apresentados na ***figura 3.4*** alguns exemplos do modo como estes riscos se concretizam.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.58.** *A necessidade de reforçar as declarações do impacto esperado foi identificada como um problema para o segundo programa de trabalho, e as orientações existentes foram melhoradas. A qualidade do processo de avaliação continuará a assegurar que sejam selecionados os melhores projetos.*

*No que se refere ao beneficiário, que estava obrigado a apresentar uma análise de mercado e um plano de atividades, tal destina-se ao regime das PME, e uma análise de mercado e um plano de atividades são condições para a concessão.*

*A ênfase do Programa-Quadro Horizonte 2020 recai na inovação e nos impactos a mais longo prazo. É por esta razão que o «impacto previsto» foi utilizado para os convites à apresentação de propostas e é determinado durante as avaliações. A utilização do termo «resultados» na legislação surge porque a legislação do Programa-Quadro Horizonte 2020 precedeu as Orientações para Legislar Melhor.*

*A contribuição dos projetos em diferentes domínios é avaliada através de um conjunto de indicadores definidos em atos jurídicos e noutros documentos do Programa-Quadro Horizonte 2020. Acresce que os indicadores são apenas uma fonte de informação. Para o acompanhamento e a avaliação do desempenho, a Comissão utiliza um vasto conjunto de dados para avaliar este aspeto (por exemplo, através de estudos externos, inquéritos, estudos de casos, análise contrafactual, etc.).*

**3.59.** *Os indicadores definidos no Regulamento abrangem recursos, realizações, resultados e impactos. A Comissão considera que o acompanhamento destes indicadores, apoiado pela avaliação, constituirá uma boa base para a avaliação dos resultados.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 3.4 — Utilização incoerente dos indicadores**

Como se refere no ponto 3.28, o Horizonte 2020 dispõe de 23 indicadores-chave de desempenho para «avaliar os resultados e os impactos dos objetivos específicos do programa». Sete desses indicadores estão associados a publicações, tais como «Liderança em tecnologias facilitadoras e industria — número de publicações conjuntas público--privadas». A produção de realizações deste tipo pode ser um objetivo válido do programa, mas esses indicadores relativos a publicações não medem os resultados nem os impactos.

Além disso, existem quatro outros indicadores que estão ligados aos recursos e não aos resultados ou ao impacto. Por exemplo, o indicador «acesso a financiamento de risco — total dos investimentos mobilizados através de financiamento de empréstimos e de investimentos em capital de risco» e o indicador «parte do orçamento global para os desafios energéticos atribuída às seguintes atividades de investigação: energia renovável, eficiência energética no utilizador final, redes inteligentes e atividades de armazenamento de energia».

O Tribunal referiu igualmente esta questão no capítulo 3 do relatório anual do ano passado, no contexto dos FEEI ([45]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 3.4 – Utilização incoerente dos indicadores***

*As Orientações para Legislar Melhor da Comissão estabeleceram uma definição uniforme destes termos, e as respetivas definições serão agora aplicadas de forma coerente.*

*Embora as publicações sejam as próprias realizações, a Comissão considera que, em determinados casos, podem ser indicadores de resultados como, por exemplo publicações em revistas avaliadas pelos pares.*

*A Comissão considera que o seu quadro de desempenho e, em especial, os indicadores utilizados para o Programa-Quadro Horizonte 2020 estabelecem um equilíbrio adequado entre os diferentes tipos de indicadores. No âmbito deste equilíbrio, um determinado número de indicadores de recursos é aceitável, a fim de garantir que sejam adequadamente avaliadas diferentes prioridades.*

## PARTE 2 — PLANEAMENTO E COMUNICAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO AO NÍVEL DAS DIREÇÕES-GERAIS: FAMÍLIA DOS «RECURSOS NATURAIS»

3.60. Esta parte do presente capítulo incide na comunicação de informações sobre o desempenho ao nível das DG da Comissão. O Tribunal analisou as fichas de programa ([46]), os planos de gestão ([47]) e os relatórios anuais de atividades ([48]) de quatro DG ([49]) para 2015, com base nos requisitos definidos no Regulamento Financeiro, nas normas de controlo interno da Comissão e nas suas instruções internas relativas aos planos de gestão e aos RAA.

([45]) Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, pontos 3.49 a 3.56.

([46]) COM(2014) 300 final, de 24 de junho de 2014, «Projeto de orçamento geral da União Europeia do exercício de 2015». Estas fichas comportam, para cada programa de despesas, objetivos acompanhados de indicadores e metas, que devem depois ser utilizados nos planos de gestão e nos Relatórios Anuais de Atividades das DG.

([47]) 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.

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

([49]) DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRI), DG Ação Climática (CLIMA), DG Ambiente (ENV) e DG Assuntos Marítimos e Pescas (MARE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.61. Segundo as instruções da Comissão relativas aos planos de gestão de 2015, 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 ([50]).

3.62. Em conformidade com as observações formuladas em anos anteriores acerca de outras DG, o Tribunal constatou que, relativamente às quatro DG examinadas, muitos objetivos (gerais e específicos) constantes dos planos de gestão e dos RAA foram tirados diretamente de documentos legislativos ou políticos e, portanto, eram demasiado gerais para serem úteis como instrumentos de gestão (ver ***figura 3.5***).

**Figura 3.5 — Exemplos de objetivos não adequados para efeitos de gestão**

*DG CLIMA*: o objetivo «assegurar investimentos para as questões relativas ao clima» não é específico, pois não indica o volume de investimento a garantir, e não é calendarizado, uma vez que não existe um prazo para o atingir.

*DG ENV*: o objetivo «tornar a UE uma economia eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva» é apresentado como um objetivo específico. Não define exatamente o significado dos termos utilizados nem como o objetivo deve ser alcançado.

3.63. No total, o Tribunal examinou 19 objetivos específicos, dos quais apenas quatro 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.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.62.** *Desde a observação do Tribunal em relação aos planos de gestão de 2015, a Comissão introduziu alterações para o ciclo PEP, nomeadamente para fornecer um enquadramento mais claro da responsabilização e dos serviços prestados por parte da Comissão. Com a nova abordagem, os documentos de planeamento a partir de 2016 deverão ser mais racionalizados e centrados nas prioridades da Comissão e nas competências das DG, ajudando-os a estabelecer prioridades e a revelar uma história de desempenho coerente com uma clara distinção entre a atribuição (para os resultados e as realizações que são uma consequência direta das atividades dos serviços da Comissão) e a contribuição (quando as atividades dos serviços da Comissão desempenham um papel na obtenção de um determinado resultado ou impacto) para uma política de alto nível da UE e os resultados dos programas de despesas.*

*O Plano Estratégico introduz uma nova abordagem, deixando um planeamento a curto prazo para se centrar numa perspetiva estratégica a longo prazo, que visa ajudar as DG a alinhar os seus objetivos específicos pelos objetivos a longo prazo definidos pela Comissão. Os resultados operacionais previstos para cada Direção-geral para o ano seguinte são enumerados no Plano de Gestão.*

***Figura 3.5 – Exemplos de objetivos não adequados para efeitos de gestão***

*DG CLIMA — O montante e o prazo são implicitamente definidos como sendo o objetivo, e os indicadores de aferição estão claramente relacionados com o (subprograma ação climática do) Programa LIFE do período 2014-2020.*

*DG ENV — A Comissão observa que a forma como este objetivo será alcançado é definida nas páginas 9 e 10 do Plano Estratégico para 2016-2020 da Direção-geral do Ambiente e os indicadores de aferição dos progressos são definidos nas páginas 19 a 21 do referido documento.*

([50]) Artigo 30.º, n.º 3 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 e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.64. 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 ([51]). Os indicadores que medem os resultados, sobre os quais as DG têm uma influência limitada, devem ser complementados por outros indicadores que meçam diretamente as atividades das DG.

3.65. As quatro DG têm pelo menos um indicador de desempenho por objetivo para ajudar a gestão a acompanhar, avaliar e comunicar informações sobre as realizações. Dos 58 indicadores das DG que o Tribunal examinou, 28 cumpriam todos os critérios RACER. Trata-se de uma melhoria face ao constatado em anos anteriores. No entanto, tal como em anos anteriores, foram detetadas algumas insuficiências nos indicadores utilizados (ver ***figura 3.6***).

**Figura 3.6 — Exemplo de problemas relativos aos indicadores**

Indicadores orientados para as realizações que foram apresentados como indicadores de resultados, por exemplo, o indicador «Investimento total na produção de energias renováveis» da DG AGRI. Este indicador mede a atividade diretamente gerada pela intervenção, em vez de se concentrar no aumento das energias renováveis resultante do investimento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 3.6 – Exemplos de problemas relativos aos indicadores***

*Este indicador tem em conta não só a produção do Feader, mas também as contribuições nacionais e privadas para as operações. Por conseguinte, fornece uma indicação dos efeitos de desencadeamento das contribuições da UE/nacionais sobre as contribuições privadas em operações relacionadas diretamente com o objetivo em matéria de energias renováveis. O objetivo quantificado para 2023, definido* ex ante *pelos Estados-Membros com base numa análise das necessidades do domínio abrangido pelo programa, destina-se a ser alcançado através de uma estratégia coerente. Por outro lado e, sobretudo, este indicador é complementado pelo indicador de resultados «energias renováveis produzidas ao abrigo de projetos apoiados» a ser medido por avaliadores, em 2017, 2019 e na avaliação* ex post *(2024). Conjuntamente, os dois indicadores traçam uma panorâmica completa dos resultados alcançados.*

([51]) *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).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## PARTE 3 — RESULTADOS DA AUDITORIA DO TRIBUNAL SOBRE O DESEMPENHO

### Relatórios especiais de 2015 e outros documentos sobre o desempenho

3.66. Os relatórios especiais do Tribunal examinam se os princípios da boa gestão financeira são aplicados às despesas da UE. No âmbito da estratégia do Tribunal para 2013-2017 ([52]), escolhe-se em cada ano uma série de prioridades nas quais se focalizam os trabalhos ([53]). Os temas dos relatórios especiais são selecionados 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 2015, o Tribunal adotou ([54]) 25 relatórios especiais, enumerados no ***anexo 3.1***.

3.67. A metodologia da auditoria de resultados do Tribunal naturalmente evolui de forma a refletir a evolução das circunstâncias em que se desenvolvem as atividades da UE. No presente relatório anual, o Tribunal chama a atenção para algumas das maneiras como os nossos relatórios especiais de 2015 têm em conta essas alterações: a elaboração de uma série de relatórios que analisam diferentes aspetos da crise financeira; uma série de relatórios sobre o problema crónico do desemprego dos jovens e a resposta do Tribunal à evolução da situação em matéria de alterações climáticas e de ambiente.

*Resposta da UE à crise financeira*

3.68. A crise financeira e, posteriormente, a crise da dívida soberana que eclodiram em 2007 e 2008 tiveram consequências de grande alcance para a Europa, tendo os Estados-Membros da UE e a União no seu conjunto tomado uma série de medidas para lhes dar resposta ([55]).

([52]) Disponíveis no sítio Internet do Tribunal (http://eca.europa.eu).
([53]) Ver, por exemplo, as prioridades para 2016, no seguinte endereço: http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx.
([54]) «Adotado» significa «aprovado para publicação».
([55]) Ver o exame panorâmico do Tribunal, elaborado em 2014 com o título «Otimizar a utilização dos fundos da UE: riscos que se colocam à gestão financeira do orçamento da UE», pontos 9 a 11 (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.69. Em 2015, o Tribunal publicou três relatórios especiais neste domínio. O relatório sobre a assistência financeira aos países em dificuldades facultou uma análise abrangente da forma como a Comissão geriu essa assistência a cinco Estados-Membros: Hungria, Letónia, Roménia, Irlanda e Portugal ([56]). As conclusões do Tribunal foram abrangentes, chamando a atenção para o facto de, antes da crise, alguns sinais de alerta terem passado despercebidos pela Comissão, com a consequência de esta não estar preparada quando chegaram os primeiros pedidos de assistência financeira. O desempenho da Comissão em matéria de mobilização de recursos para responder à crise foi variável, apesar de em geral ter conseguido emitir dívida em nome da UE para satisfazer as necessidades de financiamento. Em consequência da ação da Comissão, os Estados-Membros cumpriram em grande medida as suas metas do défice e, de um modo geral, prosseguiram com as reformas desencadeadas pelas condições do programa. Formularam-se nove recomendações, abrangendo todos os aspetos desta questão.

3.70. A Grécia é um dos Estados-Membros mais associados à crise financeira. Por conseguinte, o Tribunal publicou um relatório que incide especificamente sobre o apoio fornecido pela Comissão para ajudar a Grécia a executar reformas financeiras ([57]). O Tribunal concluiu que o organismo criado pela Comissão para prestar o seu apoio, a «*task force* para a Grécia», tinha cumprido o seu mandato global na prestação de ajuda em conformidade com os requisitos dos programas de ajustamento económico gregos. No entanto, verificaram-se insuficiências e obtiveram-se resultados desiguais no que se refere à sua influência no progresso das reformas.

3.71. O papel das agências de notação de crédito assume uma importância cada vez maior em resultado da crise, tendo levado à criação da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) em 2011. O relatório do Tribunal sobre a supervisão das autoridades de notação de crédito pela UE ([58]) foi, portanto, um contributo importante para uma gestão mais eficaz neste domínio. O Tribunal concluiu que, num curto período de tempo, a ESMA tinha estabelecido boas bases para efetuar a sua supervisão, mas que continuava a existir margem para melhorias, por exemplo, clarificando critérios metodológicos e adequando as sínteses estatísticas divulgadas e os controlos efetuados sobre os dados comunicados ao repositório em linha da ESMA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.69.** *A dimensão e a natureza da crise financeira global de 2007--2008 não tiveram precedentes. A crise revelou que o quadro de supervisão anterior à crise não era totalmente adequado para identificar o risco para a situação orçamental subjacente em momentos de uma crise económica sem precedentes. Foi sublinhada a necessidade de adotar uma abordagem mais ampla para a supervisão no setor bancário e na macroeconomia. No momento em que os países apresentaram o seu pedido de assistência, a deterioração da situação já estava em curso e a Comissão esteva em estreito contacto com as autoridades nacionais. A resposta à crise foi imediata e abrangente. Não obstante as fortes limitações de efetivos e uma dura fase de aprendizagem, a Comissão conseguiu assumir rapidamente todas as suas novas responsabilidades de gestão dos programas e não só na emissão de dívida para satisfazer as necessidades de financiamento em todos os casos. Este facto é reconhecido pelo Tribunal, que o considera uma realização. Todos os programas alcançaram os seus principais objetivos económicos. As recomendações da auditoria centraram-se nos aspetos da gestão dos programas pela Comissão relativos ao processo, à tomada de decisões e à conservação de registos e a Comissão aceitou, ou aceitou parcialmente, todas as recomendações.*

**3.70.** *A Comissão reconhece que o impacto da assistência técnica no progresso global das reformas foi variado. Este aspeto deve ser considerado no seu contexto político mais lato e ter em conta a repartição de competências entre os Estados-Membros e as instituições da União Europeia. A implementação das reformas (estruturais) foi e continua a ser da responsabilidade das autoridades gregas, enquanto o «Grupo de Missão para a Grécia» estava disponível para aconselhar/ /assistir as autoridades gregas sempre que solicitado.*

([56]) Relatório Especial n.º 18/2015, «Assistência financeira prestada a países em dificuldades» (http://eca.europa.eu).

([57]) Relatório Especial n.º 19/2015, «É necessário prestar mais atenção aos resultados para melhorar a assistência técnica à Grécia» (http://eca.europa.eu).

([58]) Relatório Especial n.º 22/2015, «Supervisão das agências de notação de risco pela UE — bem estabelecida, mas ainda não completamente eficaz» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Desemprego dos jovens*

3.72. O desemprego crónico dos jovens constitui um grave problema em vários Estados-Membros, tendo sido identificado como uma das prioridades para os trabalhos do Tribunal em 2015. Para lhe dar resposta, em 2013, o Conselho recomendou a criação de uma «Garantia para a Juventude» pelos Estados-Membros, através da combinação de fundos nacionais e da UE. Esta garantia permite que, no prazo de quatro meses após terem terminado o ensino ou ficado desempregados, os jovens encontrem uma «boa» oferta de emprego ou formação de qualidade para os ajudar a encontrar um emprego no futuro. No relatório sobre este tema ([59]), o Tribunal concluiu que a Comissão tinha prestado apoio adequado e oportuno aos Estados-Membros no estabelecimento dos seus instrumentos de garantia, mas destacou a existência de três riscos potenciais que podem afetar o êxito dos regimes: o caráter adequado do financiamento total, a definição de uma boa oferta e o acompanhamento e comunicação dos resultados pela Comissão.

3.73. O Tribunal voltou a esta questão mais tarde, no decurso de 2015, no relatório sobre o apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude ([60]), uma iniciativa que reuniu peritos nacionais e da Comissão nos oito Estados-Membros com as taxas mais elevadas de desemprego dos jovens ([61]). Concluiu-se que a eficácia do apoio consultivo prestado pela Comissão aos Estados-Membros, no que se refere às equipas de ação para a juventude, foi limitada pelo nível e qualidade das informações de que dispunha sobre a forma como as medidas existentes do FSE ou as medidas nacionais para jovens desempregados funcionavam no terreno. Além disso, a avaliação da Comissão sobre as alterações propostas pelos Estados-Membros aos seus programas incidiu, essencialmente, sobre aspetos orçamentais e não sobre a melhor utilização dos fundos disponíveis do FSE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.72.** *No que se refere aos três riscos potenciais suscetíveis de comprometer os instrumentos de garantia para a juventude identificados pelo Tribunal, a Comissão concorda e gostaria de salientar que:*

— *O investimento em favor de uma garantia europeia para a juventude é essencial para a UE salvaguardar o seu potencial de crescimento futuro. O apoio financeiro significativo por parte da UE já está disponível. No entanto, para tornar a garantia para a juventude uma realidade, os Estados-Membros também devem dar prioridade às medidas a favor do emprego dos jovens nos seus orçamentos nacionais;*

— *A «boa qualidade» é um elemento essencial para a implementação da garantia para a juventude. A Comissão vai continuar a estimular a reflexão em torno das ofertas de «boa qualidade» e fornecer mais orientações aos Estados-Membros;*

— *Foi necessário um longo exercício de consensualização para definir um quadro comum de acompanhamento. As atividades de acompanhamento serão tidas em conta pela Comissão na avaliação da implementação da garantia para a juventude no âmbito dos futuros Semestres Europeus e o seu relatório de 2016 sobre a implementação do programa ao Parlamento Europeu e ao Conselho através dos canais adequados.*

**3.73.** *A Comissão utilizou de forma proativa todos os instrumentos postos à sua disposição, tendo em conta o quadro jurídico em vigor, a fim de atingir os objetivos da iniciativa EAJ e apresentar um relatório sobre a mesma.*

*Na opinião da Comissão, a iniciativa EAJ cumpriu as expectativas políticas definidas pelo Conselho Europeu nas suas Conclusões de 30 de janeiro de 2012. O principal objetivo da EAJ, uma iniciativa* ad hoc *e pontual, consistia em mobilizar os instrumentos nacionais e da UE, incluindo os Fundos Estruturais, e debater as reformas políticas a incluir nos planos de emprego para os jovens. As equipas destinavam-se a «provocar uma reação» através da sensibilização, ao mais alto nível político, da criação de um sentimento de urgência e da prestação de maiores orientações, sem criar procedimentos legais e/ou administrativos adicionais.*

([59]) Relatório Especial n.º 3/2015, «Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas preveem-se riscos de execução» (http://eca.europa.eu).

([60]) Relatório Especial n.º 17/2015, «Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados» (http://eca.europa.eu).

([61]) Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Letónia, Lituânia, Portugal e Eslováquia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Ambiente, energia e alterações climáticas*

3.74. O ambiente e as alterações climáticas, bem como as suas implicações para as políticas da UE noutros domínios, como a agricultura e a energia, é um dos desafios mundiais que o Tribunal contempla na sua estratégia para o período de 2013--2017. O relatório sobre as estações de tratamento de águas residuais urbanas financiadas pela UE na bacia do rio Danúbio examinou se o apoio da UE ajudava os Estados-Membros a alcançarem os objetivos da política da União em matéria de águas residuais ([62]) — um elemento fundamental de uma política ambiental eficaz. O Tribunal concluiu que, embora o apoio financeiro da UE tenha desempenhado um papel importante na dinamização da recolha e do tratamento de águas residuais, não tinha sido suficiente para garantir o cumprimento dos prazos aplicáveis.

3.75. Um relatório posterior, de 2015, analisou depois um aspeto diferente da qualidade da água na bacia do Danúbio: os progressos realizados pelos mesmos quatro Estados-Membros no que se refere ao cumprimento dos requisitos da Diretiva--Quadro da Água ([63]), cujo objetivo principal a partir de 2000 era alcançar uma boa qualidade da água até 2015 (com algumas exceções possíveis). O Tribunal concluiu que a aplicação das medidas cofinanciadas pela UE se traduziu em poucas melhorias da qualidade da água. Na realidade, embora a introdução dos planos de gestão de bacias hidrográficas, enquanto ferramentas para uma gestão integrada da água, tenha sido um dos pontos fortes da Diretivas, na prática, os planos dos Estados-Membros denotaram lacunas na identificação dos aspetos de pressão da poluição e no estabelecimento de medidas corretivas.

3.76. Incidindo num tema diferente, o Tribunal examinou o regime de comércio de emissões da UE (RCE) ([64]). Este é um pilar fundamental da política da UE para combater as alterações climáticas e tem por objetivo promover a redução de emissões de gases com efeito de estufa de uma forma económica e com uma boa relação custo-eficácia. O Tribunal concluiu que a gestão do regime por parte da Comissão e dos Estados-Membros não foi adequada em todos os aspetos, tendo sido prejudicada por alguns problemas ao nível da solidez do quadro de proteção da sua integridade, tais como a ausência de supervisão do mercado de emissões pela UE, bem como por insuficiências significativas na execução da fase II do regime no período de 2008-2012, após a fase inicial de preparação.

**3.76.** *A Comissão está empenhada em continuar a melhorar o RCLE-UE; abordará as deficiências identificadas pelos auditores. Diversas recomendações estão a ser aplicadas pelos Estados-membros.*

*Muitos pontos observados pelo TCE, específicos para o período de 2008-2012 (fase 2), já foram amplamente abordados na regulamentação em vigor para o período de 2013-2020 (fase 3).*

*Desde o relatório de auditoria, verificou-se uma nova proposta legislativa sobre o RCLE ([2]) (implementação dos objetivos em matéria de clima e de energia para 2030, na sequência das Conclusões do Conselho Europeu de outubro de 2014).*

([62]) Relatório Especial n.º 2/2015, «Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política da UE em matéria de águas residuais» (http://eca.europa.eu). Os Estados-Membros abrangidos por esta auditoria foram a República Checa, a Hungria, a Roménia e a Eslováquia.

([63]) Relatório Especial n.º 23/2015, «Qualidade da água na bacia do rio Danúbio: foram realizados progressos na aplicação da Diretiva-Quadro da Água, mas ainda há algum caminho a percorrer» (http://eca.europa.eu).

([64]) Relatório Especial n.º 6/2015, «Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia» (http://eca.europa.eu).

([2]) *Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, apresentada pela Comissão em 15 de julho de 2015, que altera a Diretiva 2003/87/CE para promover reduções de emissões eficientes em termos de custos e investimentos com baixo nível de emissões de carbono [COM (2015) 337 final].*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.77. O Tribunal publicou igualmente um relatório sobre a segurança do aprovisionamento energético e o desenvolvimento do mercado interno da energia da UE ([65]), tendo constatado que não tinha sido alcançado o objetivo da UE de realizar o mercado interno da energia até 2014. As infraestruturas energéticas na Europa não estão geralmente concebidas para mercados plenamente integrados, pelo que não proporcionam atualmente uma segurança eficaz do aprovisionamento energético. A ajuda financeira do orçamento da UE no domínio das infraestruturas energéticas contribuiu apenas de forma limitada para o mercado interno da energia e a segurança do aprovisionamento energético.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.77.** *A Comissão está a tomar medidas concretas para eliminar os restantes obstáculos ao mercado interno da energia, em particular através de quadros de cooperação regional com a participação de vários Estados-Membros e no âmbito da preparação da sua Iniciativa relativa à Configuração do Mercado. No que se refere às infraestruturas, é importante observar o seguinte:*

a) *As infraestruturas energéticas deverão ser financiadas pelo mercado, ou seja, as tarifas cobradas ao utilizador devem ser aprovadas por reguladores independentes; o apoio financeiro a partir do orçamento da UE deve ser a exceção e não a regra.*

b) *Nos casos em que o apoio financeiro foi atribuído, a segurança do abastecimento tem sido significativamente melhorada. Os Estados Bálticos são um bom exemplo, pois o apoio do EEPR e do CEF para projetos fundamentais não só aumentou a segurança do abastecimento de eletricidade, mas também contribuiu para a convergência de preços grossistas.*

## Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais

3.78. O seguimento dos relatórios de auditoria de resultados do Tribunal é um elemento fundamental do ciclo da prestação de contas e ajuda a incentivar a execução das recomendações de auditoria pela Comissão e pelos Estados-Membros.

3.79. No relatório de 2016 sobre o seguimento de 2014 ([66]), o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, sugerindo que a Comissão assegure a conformidade das suas práticas de seguimento com as normas aplicáveis de controlo interno. A Comissão aceitou estas recomendações e concordou em tomar medidas corretivas.

**3.79-3.80.** *A Comissão está empenhada em assegurar que as recomendações formuladas pelo Tribunal nos seus Relatórios Especiais e aceites pela Comissão sejam sistematicamente implementadas e acompanhadas.*

*A Comissão considera que os seus dispositivos de controlo estão em consonância com o direito internacional e as melhores práticas.*

*No entanto, a Comissão está empenhada em enfrentar novos desafios relativos a sistemas e procedimentos de acompanhamento da quitação.*

([65]) Relatório Especial n.º 16/2015, «Melhoria da segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços» (http://eca.europa.eu).

([66]) Relatório Especial n.º 2/2016, «Relatório sobre o seguimento dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício de 2014» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.80. O Tribunal avaliou o seguimento dado pela Comissão a uma amostra de 90 recomendações de auditoria formuladas em 11 relatórios especiais publicados durante o período de 2011-2012. A amostra foi selecionada com base numa série de critérios ([67]). Das 83 recomendações que puderam ser verificadas, o Tribunal concluiu que a Comissão executou totalmente 63 %, enquanto 26 % foram executadas na maior parte dos aspetos, 10 % em alguns aspetos e 1 % não foram executadas.

3.81. Embora a Comissão seja a principal entidade auditada pelo Tribunal, é frequente que se assinalem questões que podem mais facilmente ser tratadas pelas autoridades dos Estados--Membros ou em cooperação com a Comissão, uma vez que a maioria das despesas da UE são efetuadas na modalidade de gestão partilhada com os Estados-Membros. Nos seus relatórios especiais, o Tribunal por vezes dirige igualmente recomendações aos Estados-Membros em geral. Pode ainda formular recomendações de forma individual aos Estados-Membros, embora este caso seja raro ([68]).

*As recomendações são comunicadas a nível dos Estados--Membros, mas o seguimento que estes asseguram é variável*

3.82. Quando o Tribunal formula recomendações aplicáveis aos Estados-Membros em geral, estas mensagens podem ser transmitidas de cinco formas (ver ***figura 3.7***). Em primeiro lugar, cada relatório é enviado à Instituição Superior de Controlo (o principal organismo nacional de auditoria pública). Os relatórios são igualmente transmitidos ao Conselho, para apreciação no âmbito do procedimento de quitação e, por vezes, são apresentados a grupos de trabalho do Conselho. O Relatório Anual de Atividades do Tribunal (que contém elementos sobre os relatórios especiais do TCE) é igualmente enviado ao Parlamento de cada Estado-Membro, podendo igualmente os diferentes Membros do Tribunal levar determinados relatórios à especial atenção de um Parlamento nacional ou da respetiva comissão competente, no âmbito da sua interação com o Parlamento em questão. As recomendações do Tribunal são também divulgadas aos Estados-Membros através de orientações e ações de formação da Comissão.

([67]) Os relatórios são selecionados com base no facto de ainda não terem sido objeto de um seguimento, de continuarem a ser importantes e de ter decorrido um mínimo de dois anos desde a sua publicação.

([68]) Para além das recomendações nos relatórios do Tribunal, os Estados-Membros que são examinados no âmbito da amostra selecionada para as auditorias de resultados do Tribunal recebem igualmente do Tribunal um relatório *ad hoc* não publicado com as respetivas constatações. Estes relatórios não são aqui considerados.

**Figura 3.7 — Comunicação dos resultados aos Estados-Membros**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.83. No entanto, até à data, foram relativamente poucas as informações que o Tribunal recebeu sobre o impacto destas ações de comunicação nos Estados-Membros. Para suprir esta situação, realizou-se um inquérito junto dos organismos pagadores, dos ministérios e das ISC dos Estados-Membros sobre o seguimento das recomendações ([69]). Quatro DG da Comissão responderam igualmente a um questionário.

([69]) Recolheu-se uma amostra de 76 entidades, tendo sido recebidas respostas de 56, o que perfaz uma taxa de resposta de 74 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.84. As respostas confirmaram que a comunicação de recomendações chega, de facto, até ao nível dos Estados-Membros e facultaram provas da receção das mensagens do Tribunal através de um ou mais dos canais mencionados. Em termos de impacto, em 80 % das respostas, os inquiridos reconheciam ter, pelo menos, «algum conhecimento» dos relatórios do Tribunal a nível dos Estados-Membros. No entanto, apenas 13 % responderam que existia um processo de seguimento coordenado para todas as recomendações do Tribunal no seu Estado-Membro. No que diz respeito às medidas de seguimento adotadas, 38 % indicaram que a ação apenas tem lugar para temas específicos, enquanto 49 % indicaram que não era realizado qualquer seguimento formal. Contudo, alguns Estados-Membros forneceram exemplos concretos da integração das recomendações do Tribunal em políticas e práticas nacionais, principalmente no domínio dos recursos naturais (ver ***figura 3.8***).

**Figura 3.8 — Exemplos de conhecimento e comunicação a nível dos Estados-Membros**

O relatório sobre a «Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural» ([70]) recomenda que os Estados-Membros executem procedimentos que garantam que os custos dos investimentos não produtivos apoiados não excedem os custos praticados no mercado para tipos idênticos de bens, serviços ou trabalho. Mais concretamente, os Estados-Membros devem definir parâmetros e/ou custos de referência adequados, com os quais os custos dos investimentos não produtivos sejam sistematicamente comparados, no âmbito dos seus controlos administrativos. Em resposta a esta recomendação, um Estado-Membro introduziu preços normalizados para a gestão da plantação de sebes.

Para difundir as recomendações do Tribunal, uma autoridade de gestão de um Estado-Membro disponibiliza as constatações do Tribunal na Intranet da sua comissão responsável pela execução do seu programa de desenvolvimento rural, em que estão representados todos os organismos de execução, bem como o organismo pagador.

Num Estado-Membro, o Ministério da Agricultura informa o organismo pagador e, caso necessário, outras partes interessadas, por meio de um relatório de síntese com as principais conclusões e recomendações do Tribunal, acompanhado, em anexo, da versão integral do relatório.

*Fonte*: Seleção de respostas ao inquérito do Tribunal junto das ISC e dos organismos pagadores.

([70]) Relatório Especial n.º 20/2015, «Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.85. Este inquérito revela que existe um nível razoável de conhecimento das recomendações formuladas no âmbito das auditorias de resultados do Tribunal a nível dos Estados--Membros. No entanto, verifica-se uma grande disparidade no grau de acompanhamento formal e não são abundantes as provas de alterações nas políticas e práticas nacionais em resultado das recomendações. É evidente que é possível melhorar a forma como o Tribunal elabora e divulga as suas recomendações para ter o máximo de impacto a nível dos Estados-Membros. No outono de 2016, o Tribunal iniciará um processo de consulta com o Comité de Contacto, os serviços da Comissão e o Conselho relativo a um possível seguimento das recomendações nos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### Conclusões

3.86. O Horizonte 2020 é um programa ambicioso e abrangente, que reúne, pela primeira vez, programas de investigação e inovação que estavam anteriormente separados e que coloca uma tónica nos «Desafios societais». Existem relações de alto nível entre o Horizonte 2020 e a principal estratégia da União, Europa 2020: dois dos três principais indicadores do Horizonte 2020 são igualmente indicadores de alto nível da Europa 2020. Contudo, estes indicadores são de utilidade limitada para acompanhar a contribuição do Horizonte 2020 para a Europa 2020 (ver pontos 3.7 a 3.17).

**3.86.** *Apesar de reconhecer que é necessário continuar a melhorar, a Comissão considera que o seu quadro de desempenho já controla a contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 para a Estratégia Europa 2020.*

*Tal como explicado na figura 3.1 e no ponto 3.13.*

*O orçamento da UE representa apenas uma pequena parte da despesa total com a investigação e a inovação na Europa, e, por conseguinte, por si própria é capaz de dar apenas uma pequena contribuição para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. O avanço da Estratégia Europa 2020 depende de um vasto conjunto de ações a nível da UE e a nível nacional, que não incidem só sobre as despesas, e para as quais os Estados-Membros têm um papel essencial a desempenhar.*

*A contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 para a concretização da Estratégia Europa 2020 é reforçada pela interação com outras ações a nível da UE e a nível nacional.*

3.87. As relações entre as dez prioridades políticas da Comissão e a Europa 2020/Horizonte 2020 necessitam de ser mais clarificadas As prioridades políticas sobrepõem-se às prioridades da Europa 2020, sendo porém diferentes. É difícil determinar com que conjunto de prioridades do Horizonte 2020 (desde o planeamento até ao acompanhamento e comunicação) deve agora ser alinhado. Esta questão pode afetar outros domínios de atividade da UE (ver pontos 3.18 a 3.21).

**3.87.** *As prioridades políticas da Comissão Juncker constituem o quadro da contribuição da própria Comissão para a realização da Estratégia Europa 2020, uma responsabilidade comum da União e dos Estados-Membros. As prioridades políticas orientam a implementação dos programas financeiros da Comissão, mas tal é feito em plena complementaridade com a Estratégia Europa 2020 e em conformidade com o quadro jurídico que rege o Programa-Quadro Horizonte 2020, que não sofreu alteração.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.88. Um fator determinante do êxito do Horizonte 2020 reside na eficácia da sinergia e complementaridade entre os programas nacionais e os programas europeus de investigação e inovação. Os parceiros do Tribunal nas ISC da Bulgária e de Portugal concluíram que, embora existissem domínios de complementaridade nos seus países, verificavam-se igualmente problemas a nível nacional (ver pontos 3.22 e 3.23).

3.89. O quadro jurídico do Horizonte 2020 introduz vários elementos importantes para a gestão do desempenho, como os objetivos e os indicadores-chave de desempenho. Trata-se de uma evolução positiva. No entanto, é ainda necessário que o quadro prossiga a sua evolução, pois ainda precisam de ser desenvolvidas algumas bases de referência, objetivos intermédios e metas, algumas metas devem ser revistas para garantir que são suficientemente ambiciosas e alguns indicadores são prejudicados pela falta de informação disponível. Os objetivos definidos na legislação são naturalmente de alto nível, mas não são convertidos, através de programas de trabalho e convites, em objetivos de nível inferior que possam ser úteis para a gestão do desempenho operacional. A Comissão não utiliza os programas de trabalho do Horizonte 2020 e respetivos convites para aumentar a tónica no desempenho (ver pontos 3.27 a 3.38).

3.90. Os objetivos que figuravam nas propostas e convenções de subvenção examinadas eram, de um modo geral, SMART quando a Comissão o exigia. O processo de avaliação das propostas, à exceção do CEI, que usa a excelência como critério, colocava a tónica no desempenho. As convenções de subvenção exigem que os beneficiários comuniquem à Comissão informações para a agregação dos indicadores-chave de desempenho do Horizonte 2020. No entanto, a utilização do conceito mais amplo de impacto previsto e não de resultado previsto aumenta o risco de que as informações fornecidas para o efeito sejam demasiado vastas e não diretamente imputáveis à ação financiada pelo Horizonte 2020, o que poderá dificultar a avaliação do desempenho (ver pontos 3.39 a 3.43).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.89.** *O quadro de desempenho, debatido com a autoridade legislativa durante o processo de adoção da legislação do Programa-Quadro Horizonte 2020, é definido na referida legislação. Inclui um determinado número de indicadores que serão objeto de acompanhamento ao longo de todo o programa, bem como de avaliações intercalares e de avaliações* ex post. *Este quadro claro antecede os programas-quadros anteriores.*

*Os resultados e impactos dos programas de trabalho do Programa-Quadro Horizonte 2020 serão avaliados, de um modo mais geral, utilizando este quadro de desempenho.*

*A natureza da investigação a longo prazo, o prazo de preparação da legislação e as limitações na disponibilidade de alguns dados constituem desafios para a conclusão do quadro de desempenho, e a Comissão reconhece que são necessárias melhorias contínuas.*

**3.90.** *A utilização de «impacto previsto» em vez de «resultado» decorre do facto de a legislação do Programa-Quadro Horizonte 2020 ser anterior às Orientações para Legislar Melhor. A Comissão pretende avaliar o impacto previsto dos projetos ao considerar quais os projetos a apoiar. Tal não afetará o controlo dos indicadores previstos na legislação e que são a pedra angular do quadro de desempenho.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.91. As insuficiências que afetam a conceção do sistema de acompanhamento e comunicação de informações do Horizonte 2020 limitam a capacidade da Comissão para acompanhar o desempenho do programa e elaborar relatórios nessa matéria:

a) a configuração atual não permite à Comissão acompanhar e relatar separadamente as despesas e o desempenho dos diferentes componentes da investigação, desenvolvimento e inovação no âmbito do Horizonte 2020 (ver pontos 3.45 a 3.47);

b) a contribuição do Horizonte 2020 para a Europa 2020 está bem estabelecida no processo orçamental. Porém, até à data, a contribuição do Horizonte 2020 para a Europa 2020 ainda não foi comunicada de forma adequada (ver pontos 3.48 a 3.50);

c) o sistema de acompanhamento e de comunicação de informações do Horizonte 2020 melhorou em comparação com o 7.º PQ, mas subsistem insuficiências no que se refere às informações recolhidas para o Horizonte 2020. Existe o risco de que as dificuldades encontradas na avaliação *ex post* do 7.º PQ se possam manter no Horizonte 2020 (ver pontos 3.51 a 3.53).

3.92. Na avaliação do desempenho, alguns conceitos de base são os diferentes tipos de benefícios que podem resultar da intervenção pública: os recursos, as realizações, os resultados e os impactos. Embora a Comissão tenha definido o modo como estes termos devem ser utilizados, nem sempre respeita essas definições. Um problema específico é a aparente arbitrariedade com que se utiliza «resultado» e «impacto» para converter a legislação nos diferentes programas de trabalho (ver pontos 3.54 a 3.59).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.91.** *A Comissão considera que o sistema de monitorização e de comunicação de informações do Programa-Quadro Horizonte 2020 representa uma grande melhoria em relação ao 7.º PQ. Foram estabelecidos objetivos claros, e foi integrado na base jurídica um quadro de desempenho, debatido exaustivamente com as partes interessadas e a autoridade legislativa.*

*A Comissão tem conhecimento de algumas deficiências que subsistem, estando a trabalhar no sentido da sua resolução:*

*a) A Comissão considera que as despesas de investigação e inovação não devem ser comunicadas separadamente, que tal não é exigido pela legislação e que contraria os esforços envidados no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020 para colmatar a lacuna entre investigação e inovação.*

*b) A legislação exige que a contribuição do Programa-Quadro Horizonte 2020 para a Estratégia Europa 2020 seja comunicada na avaliação intercalar do programa, que será realizada em 2017. A natureza do ciclo de investigação significa que tem de decorrer um certo período de tempo antes de a contribuição para a Estratégia Europa 2020 poder ser comunicada de forma concreta.*

*c) A Comissão concorda que o sistema de monitorização e de comunicação de informações do Programa-Quadro Horizonte 2020 melhorou em relação ao 7.º PQ. Foram estabelecidos objetivos claros, e foi integrado na base jurídica um quadro de desempenho, debatido exaustivamente com as partes interessadas e a autoridade legislativa.*

*Considera que a sua atuação se destina a atenuar as dificuldades identificadas no sistema de avaliação do 7.º PQ.*

**3.92.** *A adoção da regulamentação relativa ao Programa-Quadro Horizonte 2020 (dezembro de 2013) precedeu as Orientações para Legislar Melhor (maio de 2015). Este facto conduziu a algumas incoerências, tal como observado pelo Tribunal. Desde a adoção das Orientações para Legislar Melhor, a terminologia Legislar Melhor é utilizada de forma consistente no acompanhamento e na avaliação do desempenho do Programa-Quadro Horizonte 2020.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.93. Para as DG da família dos recursos naturais, o Tribunal observou que muitos objetivos constantes dos planos de gestão e dos RAA foram tirados diretamente de documentos legislativos ou políticos e, portanto, eram demasiado gerais para efeitos de gestão. O Tribunal observou progressos no que respeita aos indicadores utilizados para medir o desempenho, mas subsistem algumas insuficiências (ver pontos 3.60 a 3.65).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.93.** *Desde a observação do Tribunal em relação aos planos de gestão de 2015, a Comissão introduziu alterações para o ciclo PEP, nomeadamente para fornecer um enquadramento mais claro da responsabilização e dos serviços prestados pela Comissão. Com a nova abordagem, os documentos de planeamento a partir de 2016 deverão ser mais racionalizados e centrados nas prioridades da Comissão e nas competências das DG, ajudando-os a estabelecer prioridades e a revelar uma história de desempenho coerente com uma clara distinção entre a atribuição (para os resultados e as realizações que são uma consequência direta das atividades dos serviços da Comissão) e a contribuição (quando as atividades dos serviços da Comissão desempenham um papel na obtenção de um determinado resultado ou impacto) para uma política de alto nível da UE e os resultados dos programas de despesas.*

*O Plano Estratégico introduz uma nova abordagem, deixando um planeamento a curto prazo para se centrar numa perspetiva estratégica a longo prazo, que visa ajudar as DG a alinhar os seus objetivos específicos pelos objetivos a longo prazo definidos pela Comissão. Os resultados operacionais previstos para cada Direção-geral para o ano seguinte são enumerados no Plano de Gestão.*

## Recomendações

3.94. O ***anexo 3.2*** apresenta o resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2012 e 2013, o Tribunal apresentou cinco recomendações. Destas, duas foram executadas em alguns aspetos e três não foram executadas.

3.95. As recomendações do Tribunal relativas a 2015 são as seguintes:

— **Recomendação 1**: *objetivos operacionais*

A Comissão deve converter os objetivos de alto nível estabelecidos na legislação relativa ao Horizonte 2020 em objetivos operacionais a nível do programa de trabalho, de modo a que, ao avaliar o desempenho dos programas de trabalho e dos convites, estes possam ser efetivamente utilizados como vetores de desempenho.

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Embora, de um modo geral, o quadro de desempenho seja definido e claro, a Comissão observa as questões levantadas pelo Tribunal, que serão plenamente tidas em conta no âmbito dos trabalhos em curso para melhorar os programas de trabalho, incluindo o seu papel na comunicação baseada no desempenho.*

| OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL | RESPOSTAS DA COMISSÃO |
|---|---|
| — **Recomendação 2**: *é necessária uma maior clarificação das diferentes estratégias*<br><br>A Comissão deve clarificar as relações entre a estratégia Europa 2020 (2010-2020), o quadro financeiro plurianual (2014-2020) e as prioridades da Comissão (2015-2019) através, por exemplo, do processo de planeamento estratégico e de comunicação de informações (2016--2020). Ficariam assim reforçados os mecanismos de acompanhamento e de comunicação de informações e a Comissão poderia prestar contas de modo eficaz sobre a contribuição do orçamento da UE para os objetivos da Europa 2020. | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*As prioridades políticas da Comissão são claramente definidas nas orientações políticas do Presidente Juncker. Apresentam um roteiro para a ação da Comissão totalmente coerente e compatível com a Estratégia Europa 2020, enquanto estratégia de crescimento da Europa a longo prazo. As diferenças de âmbito entre as prioridades e a Estratégia Europa 2020 refletem o dever da Comissão de dar resposta aos desafios que surgiram ou ganharam proeminência desde o desenvolvimento da Estratégia Europa 2020, como a migração.*<br><br>*A partir de 2016* ***e com base nos Planos Estratégicos elaborados por cada serviço da Comissão****, os relatórios anuais de atividades de cada serviço da Comissão, bem como o relatório de gestão anual e de desempenho da Comissão, explicarão de que modo os objetivos específicos contribuem para a realização das prioridades políticas e esclarecerão as relações com a Estratégia Europa 2020.* |
| — **Recomendação 3**: *utilização coerente da terminologia*<br><br>A Comissão deve, em todas as suas atividades, utilizar os termos recursos, realizações, resultados e impacto de forma coerente e em conformidade com as suas orientações para legislar melhor. | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*A adoção dos vários regulamentos para o período do quadro financeiro plurianual de 2014-2020 precedeu as Orientações para Legislar Melhor (maio de 2015). Além disso, o conteúdo destes regulamentos é o resultado de uma negociação política entre os colegisladores. Este facto conduziu a algumas incoerências, tal como observado pelo Tribunal. Desde a adoção das Orientações para Legislar Melhor, a terminologia Legislar Melhor deve ser utilizada de forma consistente no acompanhamento e na avaliação de todos os programas. A utilização coerente dos termos em toda a legislação pode, no entanto, não ser possível a curto prazo.*<br><br>*No que diz respeito ao quadro de desempenho interno da Comissão, esta forneceu definições coerentes e metodologias através das instruções permanentes para todos os serviços. Estas definições são equivalentes às que constam nas Orientações para Legislar Melhor.* |

ANEXO 3.1

*RELATÓRIOS ESPECIAIS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU EM 2015*

— N.º 1/2015 «Transporte por vias navegáveis interiores na Europa: não se registaram desde 2001 melhorias significativas na quota modal nem nas condições de navegabilidade»

— N.º 2/2015 «Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política da UE em matéria de águas residuais»

— N.º 3/2015 «Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas preveem-se riscos de execução»

— N.º 4/2015 «Assistência técnica: qual a sua contribuição para a agricultura e o desenvolvimento rural?»

— N.º 5/2015 «Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?»

— N.º 6/2015 «Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia»

— N.º 7/2015 «A missão de polícia da UE no Afeganistão: resultados desiguais»

— N.º 8/2015 «O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?»

— N.º 9/2015 «Apoio da UE à luta contra a tortura e à abolição da pena de morte»

— N.º 10/2015 «Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da UE»

— N.º 11/2015 «Os acordos de parceria no domínio da pesca são bem geridos pela Comissão?»

— N.º 12/2015 «A prioridade da UE de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos»

— N.º 13/2015 «Apoio da União Europeia aos países produtores de madeira ao abrigo do plano de ação FLEGT»

— N.º 14/2015 «A Facilidade de Investimento ACP permite obter um valor acrescentado?»

— N.º 15/2015 «Apoio prestado às energias renováveis na África Oriental pela Facilidade ACP-UE para a Energia»

— N.º 16/2015 «Melhorar a segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços»

— N.º 17/2015 «Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados»

— N.º 18/2015 «Assistência financeira prestada a países em dificuldades»

— N.º 19/2015 «É necessário prestar mais atenção aos resultados para melhorar a assistência técnica à Grécia»

— N.º 20/2015 «Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural»

— N.º 21/2015 «Exame dos riscos associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da UE para o desenvolvimento e a cooperação»

— N.º 22/2015 «Supervisão das agências de notação de risco pela UE — bem estabelecida, mas ainda não completamente eficaz»

— N.º 23/2015 «Qualidade da água na bacia do rio Danúbio: foram realizados progressos na aplicação da Diretiva-Quadro da Água, mas ainda há algum caminho a percorrer»

— N.º 24/2015 «Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas»

— N.º 25/2015 «Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos»

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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 1:**<br>Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que a Comissão deve, na próxima revisão do Regulamento Financeiro, racionalizar o seu quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho. | | | | X | | | *A Comissão sublinha que a análise ainda está em curso.* |
| | **Recomendação 2:**<br>Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2013, o Tribunal recomenda que a Comissão deve garantir que o relatório de avaliação apresenta uma síntese que reúna todas as informações disponíveis sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, para que os leitores possam ter uma visão global mais clara das realizações obtidas. | | | X | | | | *A Comissão visa melhorar continuamente a sua comunicação sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 no Relatório Anual de Gestão e no Relatório de Desempenho, bem como no contexto do Semestre Europeu.* |
| | **Recomendação 3:**<br>Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2013, o Tribunal recomenda que a Comissão deve continuar a desenvolver o seu sistema de gestão e de comunicação de informações sobre o desempenho, a fim de poder assumir a responsabilidade pela boa gestão financeira, bem como pela contribuição do orçamento da UE para as realizações políticas, nas declarações de fiabilidade anuais dos Diretores-Gerais. | | | | X | | | *A Comissão não aceitou esta recomendação.* |

| 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:**<br>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 | | | | *A Comissão considera que a ênfase dada ao desempenho foi consideravelmente reforçada no quadro legislativo do período 2014-2020.* |
| | **Recomendação 2:**<br>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 | | | *A Comissão não aceitou esta recomendação.* |

CAPÍTULO 4

# Receitas

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 4.1-4.5 |
| Breve descrição das receitas | 4.2-4.4 |
| Âmbito e método da auditoria | 4.5 |
| Regularidade das operações | 4.6 |
| Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno | 4.7-4.21 |
| Os saldos e ajustamentos do IVA e do RNB refletem as atualizações dos valores do IVA e do RNB dos Estados-Membros e o trabalho relativo às reservas | 4.8 |
| A Comissão levantou um grande número de reservas relativas ao RNB | 4.9-4.12 |
| O número de reservas relativas aos recursos próprios baseados no IVA diminuiu | 4.13 |
| A gestão dos recursos próprios tradicionais pelos Estados-Membros pode ser melhorada | 4.14-4.19 |
| Os cálculos das contribuições EEE/EFTA e dos mecanismos de correção continham pequenos erros | 4.20 |
| Os Relatórios Anuais de Atividades apresentam uma apreciação correta | 4.21 |
| Conclusão e recomendações | 4.22-4.24 |
| Conclusão relativa ao exercício de 2015 | 4.22 |
| Recomendações | 4.23-4.24 |

Anexo 4.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das receitas

Anexo 4.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas

Anexo 4.3 — Número de reservas pendentes relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2015

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. A ***figura 4.1*** dá as informações principais sobre as receitas em 2015.

**Figura 4.1 — Receitas — Informações principais 2015**

*Fonte:* Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Breve descrição 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) (64 % 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 UE ([4]). Os principais riscos consistem na possibilidade de as estatísticas subjacentes não serem compiladas em conformidade com as regras da UE ou não serem processadas pela Comissão de acordo com essas regras para calcular as contribuições dos Estados-Membros, incluindo os saldos e ajustamentos. Outro risco prende-se com a possibilidade de as verificações que a Comissão realiza dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros não detetarem um eventual incumprimento das regras da UE;

— o recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (13 %) 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;

([1]) A legislação 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).

([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 ponto 4.4), 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 2015 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.

— os recursos próprios tradicionais (RPT) (13 %) 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 UE.

4.3. Relativamente às receitas diversas, os principais riscos incluem a gestão das multas e dos erros no cálculo das contribuições no âmbito dos acordos da UE e outros, bem como dos mecanismos de correção dos desequilíbrios orçamentais por parte da Comissão.

4.4. 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. O Tribunal acompanhará o processo de ratificação e o cálculo posterior do impacto retroativo ([5]).

## Âmbito e método da auditoria

4.5. O ***anexo 1.1*** descreve os principais elementos da abordagem e metodologia de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria do domínio das receitas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

a) O Tribunal examinou os seguintes sistemas:

   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 (incluindo para o levantamento das reservas) e os sistemas da Comissão para calcular e cobrar as contribuições do recurso próprio baseado no RNB ([6]), bem como os saldos do RNB;

   ii) os sistemas da Comissão para garantir que os recursos próprios baseados no IVA e os saldos do IVA são corretamente calculados e cobrados ([7]);

([5]) As contribuições dos Estados-Membros serão calculadas de novo tendo em conta os seguintes elementos:
— uma taxa reduzida de mobilização do IVA de 0,15 % será aplicada a três Estados-Membros;
— reduções de montante único dos pagamentos baseados no RNB serão aplicadas a quatro Estados-Membros;
— a taxa de retenção dos RPT cobrados será reduzida para 20 % (contra os atuais 25 %);
— o RNB para efeitos de recursos próprios será calculado de acordo com o SEC 2010 (atualmente aplica-se o SEC 95).

([6]) A auditoria partiu da previsão acordada dos dados do RNB. O Tribunal não pode formular um juízo sobre a qualidade dos dados acordados entre a Comissão e os Estados-Membros.

([7]) A auditoria partiu da matéria coletável harmonizada do IVA elaborada pelos Estados-Membros. Não examinou diretamente as estatísticas e os dados fornecidos pelos Estados-Membros. Ver igualmente o Relatório Especial n.º 24/2015 «Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas» (http://eca.europa.eu).

iii) os sistemas da Comissão relativos aos RPT, incluindo o acompanhamento das auditorias *a posteriori* realizadas pelos Estados-Membros;

iv) os sistemas contabilísticos dos RPT ([8]) em três Estados--Membros selecionados (França, Itália e Lituânia) ([9]), bem como um exame dos respetivos sistemas de auditorias *a posteriori*;

v) a gestão, pela Comissão, das multas e sanções no âmbito do Título 7 do orçamento da UE;

vi) o cálculo das contribuições do Espaço Económico Europeu (EEE)/da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) pela Comissão;

vii) o cálculo realizado pela Comissão dos mecanismos de correção ([10]).

b) O Tribunal examinou uma amostra de 55 ordens de cobrança ([11]) da Comissão. A amostra foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas;

c) o Tribunal examinou os Relatórios Anuais de Atividades da Direção-Geral do Orçamento (DG Orçamento) e do Eurostat.

## REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 4.1***. Nenhuma das 55 operações examinadas apresentava erros.

— O 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 as ordens de cobrança emitidas pela Comissão refletiam as declarações dos RPT enviadas pelos Estados-Membros.

— O Tribunal não detetou quaisquer erros nos cálculos ou pagamentos de operações relativas a receitas diversas.

([8]) A auditoria partiu dos dados constantes dos sistemas contabilísticos referentes aos RPT dos Estados-Membros visitados. Não pôde cobrir as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

([9]) Estes três Estados-Membros foram selecionados em função da dimensão significativa da sua contribuição para os RPT e tendo em conta uma abordagem rotativa.

([10]) Artigo 4.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom.

([11]) Uma ordem de cobrança é um documento no qual a Comissão regista os montantes que lhe são devidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## EXAME DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

4.7. Como explicado no ponto 4.5, o Tribunal examinou sistemas selecionados. Esta secção apresenta observações pormenorizadas que não alteram a opinião do Tribunal sobre as receitas, mas conduzem a recomendações com vista a melhorar o cálculo e a cobrança das receitas.

### Os saldos e ajustamentos do IVA e do RNB refletem as atualizações dos valores do IVA e do RNB dos Estados-Membros e o trabalho relativo às reservas

4.8. 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 ([12]). A Comissão utiliza estas informações para calcular novamente as contribuições dos Estados-Membros referentes ao IVA e ao RNB para os anos anteriores (saldos e ajustamentos do IVA e do RNB). Uma parte substancial das correções significativas às contribuições dos Estados-Membros calculadas em 2014 (9 813 milhões de euros) resultou dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB ([13]), o que levou a Comissão a levantar a maioria dessas reservas durante 2015.

### A Comissão levantou um grande número de reservas relativas ao RNB

4.9. As reservas relativas ao RNB 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 ([14]), transversais ([15]) ou específicas dos processos ([16]). A ***figura 4.2*** apresenta a evolução do número de reservas existentes no final do exercício. Inclui igualmente informações relacionadas com o IVA e os RPT que serão tratadas mais adiante no presente capítulo. O ***anexo 4.3*** apresenta informações pormenorizadas sobre a situação no final de 2015 por Estado-Membro.

([12]) Estes dados são sujeitos a revisão durante pelo menos quatro anos, após os quais prescrevem, a menos que sejam emitidas reservas. Uma reserva constitui um meio de manter um elemento duvidoso dos dados do RNB e do IVA apresentados por um Estado-Membro aberto a uma eventual correção para além do prazo regulamentar de quatro anos.

([13]) Ver Relatório Anual relativo a 2014, pontos 4.6-4.13.

([14]) Estas reservas incidem numa operação específica de RNB num Estado-Membro.

([15]) As reservas transversais incidem numa operação específica em todos os Estados-Membros.

([16]) Emitidas quando está em causa uma etapa particular do processo (ver ponto 4.11).

**Figura 4.2 — Evolução do número de reservas relativas ao RNB, reservas relativas ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT no final do exercício**

As reservas relativas ao RNB específicas dos processos (ver ponto 4.11) e as reservas gerais (ver ponto 4.12) não estão incluídas no total do RNB.

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Verificou-se uma redução significativa do número de reservas específicas das operações e transversais existentes**

4.10. Em 2015, a Comissão levantou 184 reservas (67 específicas das operações e 117 transversais), incluindo as reservas há muito pendentes específicas das operações do PNB relativas à Grécia, referentes ao período de 1995-2001 ([17]). O Tribunal não detetou problemas graves na amostra de reservas levantadas que analisou. No final de 2015, existiam 55 reservas que incidem em elementos diferenciados dos cálculos dos Estados-Membros (ver ***figura 4.2***), das quais 39 eram específicas das operações e 16 eram transversais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**4.10.** *A Comissão atribui uma elevada prioridade à verificação do RNB e ao levantamento das reservas. Por conseguinte, a equipa que no Eurostat se ocupa do RNB foi reforçada através de uma reafetação temporária de pessoal no primeiro semestre de 2015. Daí até ao final do ano, o pessoal quase duplicou.*

*O número de reservas pendentes voltou a diminuir durante a primeira parte de 2016.*

([17]) O produto nacional bruto (PNB) era o agregado das contas nacionais utilizado até 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**As reservas específicas dos processos foram prorrogadas**

4.11. A Comissão prorrogou as 27 reservas específicas dos processos relativas ao cálculo do RNB de 2010 dos Estados--Membros, a fim de abranger o exercício de 2011 — estas foram as únicas reservas emitidas em 2015. Foram emitidas para permitir à Comissão verificar ([18]) os dados apurados em conformidade com o sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 2010) ([19]).

**Continuam a existir reservas gerais relativas aos dados do RNB grego de 2008 e 2009**

4.12. As únicas reservas gerais existentes no final de 2015 referiam-se aos dados do RNB grego de 2008 e 2009. Embora se tenham registado progressos na resposta a estas reservas, as mesmas não foram levantadas. No entanto, em 2015, a Comissão continuou a acompanhar de perto os problemas que afetam a compilação das contas nacionais da Grécia e manteve o programa de assistência técnica instituído em 2014 com o objetivo de criar uma autoridade nacional de estatística independente e reforçada. Estes trabalhos melhoram a fiabilidade dos dados RNB da Grécia e são importantes, pois a qualidade desses dados pode ter um impacto nas contribuições individuais dos Estados-Membros em termos dos recursos próprios baseados no RNB (ver nota de rodapé 4).

## O número de reservas relativas aos recursos próprios baseados no IVA diminuiu

4.13. No final do ano, existia um total de 85 reservas, em comparação com 101 em 2014 (ver ***figura 4.2***), das quais 69 foram emitidas pela Comissão e 16 pelos Estados-Membros. Das 69 reservas emitidas pela Comissão, 15 diziam respeito a infrações da Diretiva IVA ([20]) (como a concessão de isenções a produtos ou atividades que não devem estar isentos). O número de reservas há muito pendentes ([21]) emitidas pela Comissão diminuiu de dez para seis.

([18]) Esta verificação deve basear-se nos inventários do RNB. 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.

([19]) O 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.

([20]) Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

([21]) O Tribunal define 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 2015 relativas a 2006 e anos anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## A gestão dos recursos próprios tradicionais pelos Estados-Membros pode ser melhorada

**As auditorias *a posteriori* constituem um instrumento importante para a salvaguarda dos interesses financeiros da UE, …**

4.14. As autoridades aduaneiras podem verificar os documentos e dados comerciais relativos às mercadorias após terem sido importadas e introduzidas em livre circulação na UE ([22]). Esses controlos, que incluem as auditorias *a posteriori* ([23]), são designados por controlos *a posteriori*. Devem basear-se em análises dos riscos que utilizem critérios definidos a nível nacional, da UE e, sempre que possível, internacional ([24]).

**4.14.** *A Comissão continuará a trabalhar com os Estados--Membros, em consonância com a estratégia e o plano de ação da Comissão sobre gestão dos riscos aduaneiros, para assegurar que os controlos (incluindo os controlos* a posteriori*) são eficazes e baseados no risco, nomeadamente através do maior desenvolvimento de critérios e padrões comuns da UE em matéria de risco no que diz respeito aos riscos financeiros.*

**… mas persiste uma falta de harmonização, que afeta os resultados**

4.15. Como mencionado em relatórios anuais anteriores ([25]), o Tribunal detetou insuficiências na identificação, seleção e inspeção dos importadores auditados pelos Estados-Membros. A título de exemplo, em Itália, a seleção das auditorias *a posteriori* baseia-se geralmente nas características de cada transação e não, como a Comissão recomenda no seu Guia de Auditoria Aduaneira, no perfil das empresas.

**4.15.** *A Comissão, nas suas inspeções, analisa regularmente os controlos* a posteriori*, nomeadamente as auditorias efetuadas pelos Estados-Membros, e incentiva-os a utilizarem o Guia de Auditoria Aduaneira na realização desses controlos/auditorias. A Comissão seguirá as conclusões no âmbito do seu acompanhamento regular das conclusões resultantes das auditorias do Tribunal e das suas próprias inspeções.*

*Ver a resposta da Comissão ao ponto 4.14.*

([22]) 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).

([23]) «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.

([24]) Artigo 13.º, n.º 2, do Código Aduaneiro Comunitário.

([25]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 4.19, o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 2.14, e o Relatório Anual relativo a 2012, ponto 2.31.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.16. A qualidade, o âmbito e os resultados das auditorias *a posteriori* variavam significativamente entre os três Estados-Membros visitados. Um caso específico é o de França, onde, para as auditorias *a posteriori*, uma dívida pode ser notificada mais de três anos após ter sido incorrida. Esta abordagem é diferente da aplicada em outros Estados-Membros, uma vez que as auditorias estão, nos termos da legislação francesa, sempre ligadas à «prevenção e repressão das infrações à legislação aduaneira» e podem, portanto, dar origem a procedimentos penais. Por conseguinte, as autoridades francesas interrompem o período de prescrição de três anos durante as auditorias *a posteriori* ([26]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**4.16.** *Embora possa haver motivos aceitáveis que justifiquem a diferença entre o âmbito e os resultados das auditorias* a posteriori *realizadas nos diferentes Estados-Membros, a Comissão, nas suas inspeções nos Estados-Membros, continuará a examinar as questões levantadas pelo Tribunal no que se refere às auditorias* a posteriori *realizadas pelas autoridades nacionais. Os Estados-Membros têm acesso ao Guia de Auditoria Aduaneira, cuja utilização não é obrigatória mas que deve orientá-los na realização dos controlos* a posteriori. *Em conformidade com a regulamentação aduaneira da UE, aplica-se um prazo de três anos para a notificação de uma dívida aduaneira, exceto se o processo for suscetível de dar origem a procedimentos penais. A forma de determinar essa possibilidade de um processo dar origem a um procedimento penal difere consoante os Estados-Membros. A proposta de diretiva relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções [COM(2013) 884 final], uma vez adotada e aplicada, deverá resolver o problema do recurso sistemático ao artigo 221.º, n.º 4, do CAC e agora ao artigo 103.º, n.º 2, do CAU por parte de alguns Estados-Membros.*

**A gestão da contabilidade A e B ainda necessita de ser melhorada em alguns Estados-Membros**

4.17. 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 B») ([27]).

4.18. A Comissão detetou insuficiências na gestão da contabilidade B pelos Estados-Membros em 17 dos 22 Estados-Membros visitados. Tal como em anos anteriores, o Tribunal também detetou ineficiências na gestão da contabilidade B ([28]). Constatou boas práticas na Lituânia, apesar de a cobrança de dívidas não ter sido sempre bem-sucedida (ver ***figura 4.3***). Em Itália, algumas insuficiências sistemáticas têm de ser corrigidas. As autoridades italianas não conseguiram confirmar que todos os montantes cobrados da contabilidade B foram incluídos na declaração correta da contabilidade A. A Comissão identificou dois outros Estados-Membros (Bélgica e França) com o mesmo tipo de incoerências entre as declarações da contabilidade A e B. Estas insuficiências não afetaram a fiabilidade dos montantes globais divulgados nas contas consolidadas da União Europeia.

**4.18.** *A Comissão examina sistematicamente a gestão da contabilidade B em cada uma das suas inspeções nos Estados-Membros, e, se deteta irregularidades, convida os Estados-Membros a retificá-las. No âmbito do Comité Consultivo dos Recursos Próprios (CCRP) de dezembro de 2015, os serviços da Comissão evocaram de novo o problema da coerência entre as contabilidades A e B e solicitaram aos Estados-Membros cujas demonstrações da contabilidade A e B continuavam a revelar incoerências que apresentassem um plano para a sua resolução, calendarizado, e realizassem controlos de rotina para evitar uma nova ocorrência de tais incoerências.*

([26]) O artigo 221.º, n.º 4, do Código Aduaneiro Comunitário estipula que «Sempre que a dívida aduaneira resulte de um ato que era, no momento em que foi cometido, passível de procedimento judicial repressivo, a comunicação ao devedor pode ser efetuada, nas condições previstas nas disposições em vigor, após o termo do prazo de três anos previsto no n.º 3».

([27]) 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.

([28]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 4.22, o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 2.16, e o Relatório Anual relativo a 2012, pontos 2.32 e 2.33.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 4.3 — Não existe um instrumento eficaz para a cobrança de dívidas de empresas registadas fora da UE ou de cidadãos de países terceiros.**

No caso das empresas devedoras registadas fora da UE ou das dívidas de cidadãos de países terceiros, não existe um instrumento eficaz para a cobrança de dívidas.

Em seis de 24 casos da Lituânia incluídos na amostra, os devedores eram provenientes de países terceiros: cidadãos da Rússia, da Bielorrússia ou da Ucrânia e empresas registadas na Turquia e nas Ilhas Virgens Britânicas. Apesar de as autoridades aduaneiras lituanas terem realizado todos os procedimentos de cobrança possíveis dentro das fronteiras da UE, nos casos analisados a cobrança das dívidas não teve sucesso.

Além disso, em quatro dos 15 casos ([29]) de dispensa de colocação à disposição que foram selecionados para análise em todos os Estados-Membros, as autoridades não tinham conseguido assegurar a cobrança das dívidas pelo facto de os devedores estarem localizados na Suíça, na Ucrânia ou na Rússia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 4.3 — Não existe um instrumento eficaz para a cobrança de dívidas de empresas registadas fora da UE ou de cidadãos de países que não pertencem à UE.***

*A Comissão considera que, com a entrada em vigor do CAU, em 1 de maio de 2016, se criaram instrumentos adicionais para assegurar a cobrança de dívidas nas situações examinadas pelo Tribunal. Concretamente, alarga-se a utilização de garantias obrigatórias e preveem-se garantias opcionais, bem como a nomeação de representantes aduaneiros solidariamente responsáveis sedeados na UE.*

**O número de pontos em aberto continua a ser significativo**

4.19. As inspeções da Comissão nos Estados-Membros podem dar origem a que as autoridades nacionais tenham de tomar medidas devido ao incumprimento da regulamentação aduaneira da UE. São os chamados pontos em aberto e podem ter um potencial impacto financeiro. No final de 2015, estava em aberto um total de 325 pontos (ver ***figura 4.2***) ([30]).

**4.19.** *Os serviços da Comissão acompanham os «pontos em aberto» em tempo útil e de forma rápida. Só dão um ponto por encerrado quando estiverem convencidos de que foram tomadas as medidas adequadas para o resolver e quando os recursos próprios tradicionais devidos foram disponibilizados, com juros, se for caso disso. No entanto, certos pontos mais complexos (por exemplo, os que exigem uma alteração da legislação ou instruções nacionais, alterações organizacionais ou informáticas a nível dos serviços nacionais, ou processos por infração) levam algum tempo a resolver. Dos 325 pontos indicados pelo Tribunal como estando em aberto no final de 2015, apenas 199 têm um potencial impacto financeiro.*

([29]) Casos que foram aceites pela Comissão em aplicação do artigo 17.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000, que dispensa os Estados-Membros da obrigação de colocar à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos direitos apurados que se verifique serem incobráveis. Estes quatro casos representam 11 milhões de euros de montantes incobráveis.

([30]) 44 pontos estavam em aberto há mais de cinco anos. Os pontos em aberto mais antigos datavam de 2002 e referiam-se à Alemanha, Grécia e Portugal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Os cálculos das contribuições EEE/EFTA e dos mecanismos de correção continham pequenos erros

4.20. O Tribunal detetou pequenos erros em dois domínios:

a) o cálculo efetuado pela Comissão da contribuição EEE/ /EFTA de 2015;

b) o cálculo realizado pela Comissão dos mecanismos de correção de 2015.

Os erros resultaram de uma fórmula de cálculo incorreta e de contributos de bases de dados desatualizadas. Estes erros não são materiais ([31]), mas indicam que os atuais sistemas de realização e revisão desses cálculos devem ser melhorados.

## Os Relatórios Anuais de Atividades apresentam uma apreciação correta

4.21. Os Relatórios Anuais de Atividades de 2015 da DG Orçamento 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. As informações fornecidas confirmam as observações e conclusões do Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**4.20.**

**b)** *A Comissão tomou medidas com vista a melhorar os seus controlos e evitar os erros identificados pelo Tribunal. Por exemplo, foram introduzidas novas listas de controlo, os procedimentos de preparação dos contributos foram melhorados e o duplo controlo de documentos reforçado, em especial no que diz respeito aos contributos utilizados. Além disso, foi elaborada uma descrição mais pormenorizada dos cálculos, que constitui uma melhor orientação para os novos funcionários envolvidos.*

([31]) Uma sobredeclaração de 2,9 milhões de euros num total de 5 635,2 milhões de euros (menos de 0,1 %) no cálculo do mecanismo de correção e um pagamento em excesso de 3,7 milhões de euros num total de 425,8 milhões de euros (0,9 %) pelos membros do EEE/EFTA.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### Conclusão relativa ao exercício de 2015

4.22. 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:

— O Tribunal considerou que os sistemas examinados são eficazes para os recursos próprios baseados no RNB e no IVA;

— os sistemas examinados são considerados globalmente eficazes para os RPT. Os principais controlos internos dos Estados-Membros visitados são considerados parcialmente eficazes;

— o Tribunal não detetou erros nas operações testadas.

### Recomendações

4.23. O resultado da análise do Tribunal 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 2012 e 2013, o Tribunal apresentou sete recomendações. Dessas, quatro foram executadas na maior parte dos aspetos e três em alguns aspetos.

4.24. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2015, o Tribunal recomenda que a Comissão:

*Recursos próprios tradicionais*

— **Recomendação 1:** tome as medidas necessárias para garantir que os operadores económicos beneficiam de um tratamento equivalente em todos os Estados-Membros no que diz respeito à prescrição das notificações da dívida na sequência de uma auditoria *a posteriori*;

*A Comissão aceita parcialmente a recomendação. A Comissão considera que a sua proposta de diretiva relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções [COM(2013) 884 final] tem em conta as observações do Tribunal, sendo de prever que a situação melhore a partir do momento em que a proposta seja adotada e aplicada. O resultado depende, porém, da decisão da autoridade legislativa.*

— **Recomendação 2:** forneça aos Estados-Membros orientações para melhorar a sua gestão dos elementos registados na contabilidade B;

*A Comissão aceita a recomendação. Os seus serviços, nas inspeções que efetuam nos Estados-Membros, facultam regularmente orientações às autoridades nacionais sobre a gestão da contabilidade B, promovendo as melhores práticas.*

| OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL | RESPOSTAS DA COMISSÃO |
|---|---|
| — **Recomendação 3:** assegure que os Estados-Membros declaram e colocam à disposição corretamente os montantes cobrados da contabilidade B; | *A Comissão aceita a recomendação. A Comissão continuará a garantir que os Estados-Membros declaram corretamente e disponibilizam os montantes recuperados da contabilidade B.* |
| — **Recomendação 4:** facilite, na medida do possível, a cobrança das dívidas aduaneiras por parte dos Estados-Membros, quando os devedores não estejam sedeados num Estado-Membro da UE. | *A Comissão aceita a recomendação. A Comissão irá, em tempo oportuno, estudar e avaliar a eficácia do novo CAU para resolver as questões identificadas pelo Tribunal.*<br>*Ver também a resposta da Comissão à figura 4.3.* |
| *Contribuições EEE/EFTA e mecanismos de correção* | |
| — **Recomendação 5:** melhore os controlos dos cálculos das contribuições EEE/EFTA e dos mecanismos de correção. | *A Comissão aceita a recomendação. A fim de melhorar os controlos, a Comissão já melhorou e reforçou os procedimentos e listas de verificação.* |

ANEXO 4.1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS*

| | 2015 | 2014 |
|---|---|---|
| **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 | | | | |
| 2013 | A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a prestarem mais esclarecimentos sobre as metodologias que utilizam para a compilação dos dados no domínio da economia não observada e promover a harmonização entre os Estados-Membros neste domínio. | X | | | | | | |
| | A Comissão deve elaborar e acompanhar de perto um plano de ação pormenorizado, com metas intercalares claras, para resolver os problemas de compilação das contas nacionais da Grécia. | | X | | | | | *O atual plano de ação do domínio estatístico para a Grécia, JOSGAP, será completado por um plano específico para as contas nacionais no decurso de 2016.* |
| | A Comissão deve definir normas mínimas de análise dos riscos para as auditorias *a posteriori* aduaneiras, que incluam a utilização, como ponto de partida, das informações da base de dados das importações existente, para permitir que os Estados-Membros visem melhor os importadores de risco. | | X | | | | | *A Comissão aceita a recomendação. A nova versão do guia de auditoria aduaneira (2014) define os indicadores de risco para a auditoria* a posteriori. *Estão previstas alterações à base de dados existente sobre as importações, mas só estarão totalmente operacionais a partir de 2018.*<br><br>*A passagem do atual sistema Vigilância 2 para o sistema Vigilância 3 está sujeita à aplicação do CAU (ato delegado e ato de execução do CAU) e está a ser efetuada tendo em conta o Programa de Trabalho do CAU (Decisão de Execução 2014/ /255/UE da Comissão).* |
| | A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a utilizarem as orientações existentes e acompanhar a execução das auditorias *a posteriori* dos Estados-Membros. | | | X | | | | *A Comissão aceita a recomendação. Ao abrigo do quadro jurídico atual, a realização de controlos é uma competência dos Estados-Membros. Além disso, a Comissão, no decurso das suas inspeções dos controlos aduaneiros realizados, incentiva os Estados-Membros a seguirem as orientações atuais e, sempre que forem detetadas deficiências na realização de auditorias* a posteriori, *convida os Estados-Membros a tomar medidas corretivas. A Comissão recorda que a versão revista do guia de auditoria aduaneira foi aprovada em março de 2014.*<br><br>*A Comissão considera que tem aplicado integralmente esta recomendação. No entanto, a recomendação faz igualmente referência a um processo contínuo que a Comissão continua a levar a cabo.*<br><br>*Continuará a incentivar os Estados-Membros a utilizar as orientações existentes.* |

| 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 | | | | |
| 2013 e 2012 | 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 já o fez e continuará a fazê-lo. Continuará a examinar a utilização das contabilidades A e B no âmbito das suas inspeções e solicitará aos Estados-Membros que garantam que estão completas e corretas.* |
| 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 | | | | | *Em abril de 2016, a Comissão publicou os seus planos para o próximo ciclo de verificação. Estes incluem uma avaliação de risco pormenorizada, uma análise custo-benefício e muitas outras questões colocadas pelo Tribunal de Contas nos últimos anos. Certas melhorias, relacionadas com a gestão das reservas e a materialidade, já foram implementadas.* |
| | A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a reforçarem a supervisão aduaneira, a fim de maximizarem o montante dos recursos próprios tradicionais cobrados. | | X | | | | | *A Comissão já o fez e continuará a fazê-lo. No âmbito das suas inspeções periódicas relativas aos recursos próprios tradicionais, 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 acompanha anualmente a utilização das contabilidades A e B. No entanto, uma vez que persistem problemas, é necessário prosseguir os esforços.

ANEXO 4.3

*NÚMERO DE RESERVAS PENDENTES RELATIVAS AO RNB E AO IVA E PONTOS EM ABERTO RELATIVOS AOS RPT, POR ESTADO-MEMBRO, EM 31 DE DEZEMBRO DE 2015*

| **Estado-Membro** | **Reservas relativas ao RNB (situação em 31.12.2015)** | **Reservas relativas ao IVA (situação em 31.12.2015)** | **Pontos em aberto relativos aos RPT (situação em 31.12.2015)** |
|---|---|---|---|
| Bélgica | 1 | 4 | 22 |
| Bulgária | 1 | 2 | 4 |
| República Checa | 0 | 0 | 3 |
| Dinamarca | 0 | 3 | 16 |
| Alemanha | 1 | 4 | 8 |
| Estónia | 0 | 1 | 3 |
| Irlanda | 1 | 6 | 8 |
| Grécia | 12 | 7 | 28 |
| Espanha | 0 | 2 | 18 |
| França | 1 | 3 | 38 |
| Croácia | 0 | 0 | 3 |
| Itália | 0 | 4 | 12 |
| Chipre | 0 | 0 | 6 |
| Letónia | 12 | 1 | 2 |
| Lituânia | 0 | 0 | 3 |
| Luxemburgo | 0 | 3 | 1 |
| Hungria | 1 | 1 | 9 |
| Malta | 1 | 0 | 4 |
| Países Baixos | 0 | 11 | 48 |
| Áustria | 0 | 4 | 5 |
| Polónia | 11 | 4 | 7 |
| Portugal | 0 | 2 | 13 |
| Roménia | 12 | 3 | 16 |
| Eslovénia | 0 | 0 | 4 |
| Eslováquia | 0 | 0 | 3 |
| Finlândia | 0 | 7 | 10 |
| Suécia | 0 | 3 | 8 |
| Reino Unido | 1 | 10 | 23 |
| **TOTAL em 31.12.2015** | **55** | **85** | **325** |
| TOTAL em 31.12.2014 | 239 | 101 | 348 |

As reservas específicas dos processos do RNB e as reservas gerais não estão incluídas no quadro.
*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

CAPÍTULO 5

## «Competitividade para o crescimento e o emprego»

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 5.1-5.5 |
| Breve descrição do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego» | 5.2-5.4 |
| Âmbito e método da auditoria | 5.5 |
| Regularidade das operações | 5.6-5.16 |
| A maioria dos erros diz respeito a sobredeclaração de custos de pessoal e custos indiretos | 5.11-5.15 |
| Infrações às regras aplicáveis à contratação pública | 5.16 |
| Exame de Relatórios Anuais de Atividades | 5.17-5.20 |
| Os Relatórios Anuais de Atividades da Comissão confirmam as constatações e conclusões do Tribunal | 5.17-5.20 |
| Exame dos sistemas de gestão e de controlo selecionados | 5.21-5.34 |
| Centro de Apoio Comum às despesas com investigação e inovação | 5.21-5.34 |
| Serviço de Auditoria Comum | 5.24-5.26 |
| Aplicação dos resultados das auditorias *ex post* no âmbito do Sétimo Programa--Quadro de Investigação | 5.27-5.31 |
| Estratégia de auditoria *ex post* para o Horizonte 2020 | 5.32-5.34 |
| Conclusão e recomendações | 5.35-5.38 |
| Conclusão relativa a 2015 | 5.35-5.36 |
| Recomendações | 5.37-5.38 |

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

## INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego». A ***figura 5.1*** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2015.

### Breve descrição do domínio «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 62 % 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; os programas Galileo, EGNOS e Copernicus Space; 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; e o Mecanismo Interligar a Europa, que apoia o desenvolvimento de redes nos setores dos transportes, telecomunicações e energia.

5.4. Quase 90 % das despesas são efetuadas sob a forma de subvenções privadas ou públicas concedidas a beneficiários que participam em projetos. A Comissão procede a adiantamentos após a assinatura da convenção de subvenção ou decisão de financiamento. A Comissão reembolsa os custos financiados pela UE, declarados pelos beneficiários, deduzindo os adiantamentos pagos. 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.

**Gráfico 5.1 — Sub-rubrica 1.a do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) — «Competitividade para o crescimento e o emprego» — Informações principais 2015**

*(mil milhões de euros)*

| | |
|---|---|
| Total dos pagamentos do exercício | 16,8 |
| - *adiantamentos* ([1]) | *9,5* |
| + *apuramentos de adiantamentos* ([1]) | *7,2* |
| **Total da população auditada** | **14,5** |

([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 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Âmbito e método da auditoria

5.5. O ***anexo 1.1*** descreve os principais elementos da abordagem e metodologia de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria da «Competitividade para o crescimento e o emprego», são de salientar os seguintes pontos específicos:

a) o Tribunal examinou uma amostra de 150 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 sub-rubrica do QFP. Consistiu em 88 operações relativas a investigação e inovação; 18 operações relativas a educação, formação, juventude e desporto, e 44 operações relativas a outros programas e atividades;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) relativamente aos novos programas, tais como o Horizonte 2020 e o Erasmus+, quase todos os pagamentos realizados em 2015 consistiam em adiantamentos, que são excluídos da amostra do Tribunal. Os testes das operações centraram-se, em larga medida, nos pagamentos relativos a projetos no âmbito dos programas de 2007--2013, especialmente o Sétimo Programa-Quadro de Investigação e o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida;

c) o Tribunal avaliou os relatórios anuais de atividades da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW) e da Direção--Geral da Educação e da Cultura (DG EAC);

d) o Tribunal examinou a criação do Centro Comum da Comissão para gestão das despesas com investigação e inovação e aplicação das estratégias de auditoria *ex post* da Comissão, no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e do Horizonte 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 5.1***. Das 150 operações examinadas, 72 (48 %) apresentavam erros. Com base nos 38 erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 4,4 % ([1]).

5.7. A ***figura 5.2*** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a estimativa do nível de erro relativa a 2015.

**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 estimam 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.*

**5.7.** *Nos 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 estratégica, com pleno conhecimento de causa, no sentido de 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 Horizonte 2020 foi concebido para resolver, na medida do possível, estas fontes de erro, graças à introdução de uma série de simplificações — ver ponto 5.12 abaixo.*

([1]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população é superior a 2 % nos exercícios de 2014 e 2015.

**Figura 5.2 — «Competitividade para o crescimento e o emprego» — Repartição do nível de erro estimado**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.8. Em 10 das 38 operações afetadas por erros quantificados o Tribunal comunicou erros superiores a 20 % nos elementos examinados. Estes 10 casos (9 relativos ao Sétimo Programa--Quadro de Investigação e um ao Programa Competitividade e Inovação de 2007-2013) representam 77 % da taxa de erro global estimada para o domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego» em 2015.

5.9. No que se refere às despesas com investigação e inovação, o tipo e âmbito dos erros detetados são semelhantes aos que foram identificados no decurso do Sétimo Programa--Quadro de Investigação. Os auditores detetaram menos erros quantificados nos pagamentos relativos a outros programas e atividades, em comparação com anos anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.10. Em 16 casos de erros quantificáveis, a Comissão, as autoridades nacionais ou os auditores independentes ([2]) dispunham de informações suficientes para prevenir ou detetar e corrigir os erros antes de aceitarem as despesas. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para evitar ou detetar e corrigir os erros, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 0,6 pontos percentuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.10.** *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 aos beneficiários e assegurando simultaneamente que os pagamentos aos investigadores sejam efetuados rapidamente, constitui um desafio permanente. As conclusões do Tribunal têm servido e continuarão a servir para introduzir novas melhorias nos controlos* ex ante.

*No que diz respeito aos auditores independentes que certificam as declarações de despesas, que representam 15 dos 16 casos referidos pelo Tribunal, trata-se de um problema bem conhecido, abordado em relatórios anteriores. A fim de dar seguimento às recomendações formuladas pelo Tribunal, a Comissão organizou uma série de reuniões destinadas aos beneficiários e auditores independentes responsáveis pela certificação (> 300), no intuito de promover uma maior sensibilização para os erros mais comuns. Além disso, foram tecidos comentários aos auditores responsáveis pela certificação que tenham cometido erros, tendo um modelo mais didático para os certificados de auditoria sido fornecido no âmbito do programa Horizonte 2020. No que se refere à investigação, considera-se que os certificados de auditoria reduzem a taxa de erro em 50 % comparativamente 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 maioria dos erros diz respeito a sobredeclaração de custos de pessoal e custos indiretos

5.11. A maioria dos erros quantificados detetados pelo Tribunal (33 em 38) diz respeito ao reembolso de custos de pessoal e indiretos inelegíveis declarados pelos beneficiários. Esses erros foram detetados essencialmente, ainda que não exclusivamente, em projetos do Sétimo Programa-Quadro de Investigação (ver ***figura 5.3***).

**5.11.** *As próprias auditorias da Comissão demonstraram igualmente que o tipo e o nível de erros se mantêm estáveis em virtude da 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 possíveis. Ao longo do 7.º PQ, contudo, a Comissão procurou simplificar o sistema dentro do quadro jurídico existente, por exemplo, mediante as medidas de simplificação adotadas pela Comissão em 24 de janeiro de 2011 [Decisão C (2011) 174].*

*O programa Horizonte 2020 prevê uma simplificação radical do quadro jurídico, a fim de responder às expectativas tanto das partes interessadas como das autoridades legislativas, tendo sido atribuída particular atenção aos custos de pessoal e aos custos indiretos como as principais fontes de erros.*

([2]) Em determinados casos, por exemplo, as declarações de custos relativas a projetos do Sétimo Programa-Quadro de Investigação que beneficiam de uma contribuição da UE que exceda 375 000 euros, os auditores independentes devem certificar que os custos declarados são elegíveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 5.3 — Exemplo de reembolso de custos de pessoal inelegíveis**

O Tribunal examinou uma declaração de custos num montante de 250 000 euros, apresentada por um beneficiário que trabalha com oito parceiros num projeto relativo ao desenvolvimento de serviços de computação em nuvem, ao abrigo do Programa de Apoio à Política das Tecnologias da Informação, no âmbito do Programa Competitividade e Inovação de 2007-2013. O Tribunal constatou que os custos de pessoal, cobrados no âmbito do projeto, foram sobredeclarados, uma vez que foram calculados com base num número normalizado de horas de trabalho superior ao número efetivo de horas. Os custos com salários também incluíram pagamentos de prémios inelegíveis.

5.12. Quase todos os erros detetados pelo Tribunal nas declarações de custos deveram-se à interpretação incorreta das complexas regras de elegibilidade ou ao cálculo incorreto dos respetivos custos elegíveis, por parte dos beneficiários. O Tribunal identificou dois casos de suspeita de fraude, nos quais os beneficiários parecem ter sobredeclarado intencionalmente os custos elegíveis do projeto.

5.13. Relativamente aos custos de pessoal, em muitas situações os beneficiários calcularam incorretamente as tarifas horárias do seu pessoal afetado ao projeto ou não apresentaram provas adequadas do tempo que este efetivamente despendeu no projeto. Em cinco casos, os beneficiários declararam erroneamente o recurso a consultores externos como custos de pessoal (ver ***figura 5.4***).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 5.3 — Exemplo do reembolso de custos de pessoal inelegíveis***

*A Comissão procederá à recuperação dos montantes pagos indevidamente.*

*A sobreavaliação das tarifas horárias declaradas foi causada por erros no cálculo das horas produtivas. As regras aplicáveis a este cálculo foram simplificadas no programa Horizonte 2020, a fim de evitar este tipo de erros.*

**5.12.** *Atendendo à complexidade das regras, a Comissão introduziu diversas medidas de simplificação no programa Horizonte 2020, incluindo:*

— *uma taxa de financiamento por ação, identificada no convite à apresentação de propostas;*

— *uma taxa fixa para os custos indiretos;*

— *simplificação do registo do tempo de trabalho e maior recurso às práticas dos beneficiários;*

— *aplicação de regras mais flexíveis a terceiros e à subcontratação;*

— *regras mais simples e mais claras para o cálculo das horas produtivas (e, consequentemente, dos custos de pessoal).*

*Foram introduzidos mecanismos e regras mais simples, sempre que os objetivos estratégicos o permitam. As subvenções do Conselho Europeu de Investigação e as subvenções Marie Skłodowska Curie são simples — dizem respeito, em grande medida, a organismos públicos, utilizam taxas fixas e montantes únicos de forma mais generalizada, constituindo, na sua maioria, subvenções a beneficiários únicos. Tal limita a margem para erros de interpretação, sendo as taxas de erro inferiores a 2 % para estes regimes.*

**5.13.** *As regras quanto ao recurso a consultores revelaram-se difíceis no 7.º PQ, tendo as regras sido simplificadas no âmbito do programa Horizonte 2020.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 5.4 — Exemplo de reembolso de custos de pessoal inelegíveis**

O Tribunal examinou uma declaração de custos num montante de 85 000 euros, apresentada por um beneficiário que trabalha com 11 parceiros num projeto relativo ao desenvolvimento de sistemas de supervisão ambiental, no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação. O beneficiário contratou consultores para a execução do projeto. O Tribunal constatou que os consultores não cumpriam os critérios para poderem ser considerados consultores internos, especialmente tendo em conta que o custo de emprego dos consultores era significativamente superior aos custos de pessoal s com a mesma categoria empregado pelo beneficiário. Além disso, os custos de pessoal apresentados para um membro do pessoal não foram justificados com qualquer documento comprovativo.

5.14. Relativamente aos custos indiretos, os beneficiários que cometeram erros na declaração dos custos indiretos reais utilizaram uma metodologia incorreta ou incluíram custos inelegíveis no cálculo do montante das despesas gerais atribuíveis ao projeto (ver ***figura 5.5***). Relativamente aos beneficiários que declaram uma taxa fixa de custos indiretos, baseada numa percentagem dos custos diretos, qualquer erro nos seus custos diretos resultou num erro proporcional nos respetivos custos indiretos elegíveis.

**Figura 5.5 — Exemplo de reembolso de custos indiretos inelegíveis**

O Tribunal examinou uma declaração de custos num montante de 146 000 euros, apresentada por um beneficiário que trabalha com 11 parceiros num projeto relativo ao desenvolvimento de sistemas avançados de gestão de informação geográfica, no âmbito do Sétimo Programa--Quadro de Investigação. Os auditores constataram que uma parte dos custos de pessoal declarados pelo beneficiário tinha sido, na realidade, utilizada num projeto diferente. O beneficiário incluiu elementos inelegíveis no seu cálculo dos custos indiretos (custos de pessoal não relacionados com apoio administrativo, custos de comercialização, custos de escritório e com deslocações que não estavam relacionados com as atividades de investigação).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 5.4 — Exemplo do reembolso de custos de pessoal inelegíveis***

*As regras aplicáveis aos consultores foram simplificadas no âmbito do programa Horizonte 2020, a fim de prevenir ou atenuar este tipo de erros.*

**5.14.** *O cálculo dos custos indiretos reais é complexo, constituindo uma fonte habitual de erros. As regras do programa Horizonte 2020 foram simplificadas e uma taxa fixa de despesas gerais será aplicável em todos os casos, por forma a evitar estes erros.*

***Figura 5.5 — Exemplo do reembolso de custos indiretos inelegíveis***

*No que diz respeito aos custos indiretos, o exemplo revela a complexidade do cálculo dos custos indiretos reais. Por esta razão, o programa Horizonte 2020 introduz uma taxa fixa de despesas gerais aplicável a todos os projetos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.15. As regras do Horizonte 2020 foram simplificadas. No entanto, no relatório anual relativo a 2014, o Tribunal alertou para riscos acrescidos de pagamentos incorretos nos casos em que os investigadores recebem uma remuneração adicional ([3]) ou quando os participantes utilizam grandes infraestruturas de investigação. O Tribunal recomenda que a Comissão defina uma estratégia de controlo apropriada, incluindo controlos adequados dos custos declarados segundo esses critérios de elegibilidade específicos ([4]). No número limitado de testes realizados pelo Tribunal relativamente ao Horizonte 2020 ([5]) em 2015, os auditores constataram que o risco relativo à remuneração adicional ocorreu na prática.

## Infrações às regras aplicáveis à contratação pública

5.16. Apesar de o Tribunal ter detetado 6 casos de erro nos 10 contratos públicos examinados, o cumprimento das regras aplicáveis à contratação melhoraram significativamente, em comparação com o ano anterior. Num caso, os auditores identificaram uma falha grave no cumprimento das regras aplicáveis à contratação pública, pelo que os custos declarados no contrato auditado eram inelegíveis. Os erros remanescentes incluem casos de incumprimento das disposições em matéria de informação e de publicação, de aplicação incorreta de critérios de seleção e de insuficiências ao nível dos cadernos de encargos. Estes erros de procedimento não são quantificados e não contribuem para a taxa de erro estimada pelo Tribunal.

# EXAME DE RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES

## Os Relatórios Anuais de Atividades da Comissão confirmam as constatações e conclusões do Tribunal

5.17. O Tribunal analisou os Relatórios Anuais de Atividade da DG Investigação e Inovação (RTD), DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (GROW) e DG Educação e Cultura (EAC). Constatou que os relatórios apresentam uma apreciação correta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações e que as informações fornecidas confirmam as constatações e conclusões do Tribunal na maioria dos aspetos. Por exemplo, o relatório anual de atividades da DG RTD inclui uma reserva sobre os pagamentos de reembolso de pedidos de pagamento, no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.15.** *A Comissão criou uma estratégia de auditoria para o programa Horizonte 2020 e está também a elaborar estratégias de controlo na sequência das recomendações formuladas pelo Tribunal.*

*No que respeita à remuneração complementar dos beneficiários sem fins lucrativos, a Comissão elaborou regras na expectativa de estabelecer o devido equilíbrio entre os objetivos de simplificação, clareza e uma assistência razoável aos investigadores, assegurando simultaneamente uma boa gestão financeira. As observações tecidas pelo Tribunal coadunam-se com a experiência da própria Comissão, estando a ser ativamente procuradas soluções com as organizações, bem como os Estados-Membros em causa.*

([3]) Pagamentos efetuados além da remuneração habitual de um funcionário (por exemplo por trabalhos adicionais ou conhecimentos especializados) que resultam numa tarifa horária superior para projetos específicos.

([4]) Ver Relatório Anual relativo a 2014, pontos 5.14 e 5.35.

([5]) A amostra de testes das operações incluiu um item da amostra relativa ao Horizonte 2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.18. A DG RTD e a DG GROW emitiram novas reservas relativas aos pagamentos cuja taxa de erro residual estimada (nível de erros não detetados nem corrigidos remanescentes no final de um programa) exceda os 2 %.

5.19. A DG RTD emitiu uma reserva relativa aos pagamentos de reembolso de pedidos de pagamento no âmbito do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço, tendo em conta que a taxa de erro residual foi estimada em cerca de 3 %. A DG GROW emitiu uma reserva relativa aos pagamentos de reembolso dos pedidos de pagamento no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação de 2007-2013, cuja taxa de erro residual estimada foi de 6,1 %.

5.20. Tanto no que se refere ao Fundo de Investigação do Carvão e do Aço como ao Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação de 2007-2013, as principais razões para os erros cometidos são a complexidade das regras e o facto de as condições de elegibilidade serem semelhantes mas não exatamente iguais às do Sétimo Programa-Quadro de Investigação, o que leva os beneficiários a cometerem erros ao aplicarem as regras do Sétimo Programa-Quadro de Investigação no cálculo das suas declarações de despesas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.20.** *As regras aplicáveis ao Fundo de Investigação do Carvão e do Aço, um pequeno regime independente no âmbito da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (despesas no valor de 44 milhões de euros em 2015) estão a ser harmonizadas com as regras do principal Programa-Quadro, sempre que possível.*

## EXAME DOS SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO SELECIONADOS

### Centro de Apoio Comum às despesas com investigação e inovação

5.21. A responsabilidade pelas despesas relativas a investigação e inovação é partilhada por numerosos organismos de execução: oito direções-gerais da Comissão, sete empresas comuns, quatro agências de execução, uma agência descentralizada e diversas organizações internacionais que trabalham no quadro de acordos de delegação.

5.22. Para assegurar uma execução eficiente e harmonizada do programa e tendo em conta a recomendação formulada pelo Tribunal ([6]), em janeiro de 2014 a Comissão criou um Centro de Apoio Comum para a gestão do Horizonte 2020. O Centro está integrado na DG RTD e fornece serviços comuns de apoio jurídico, auditorias *ex post* (através do Serviço de Auditoria Comum), sistemas e operações informáticos, processos empresariais, informações e dados sobre o programa.

([6]) Relatório Especial n.º 2/2013 «A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?» (JO C 267 de 17.9.2013).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.23. A criação do Centro de Apoio Comum é um passo positivo para a racionalização dos sistemas e operações informáticos, na medida em que harmoniza a gestão das subvenções e garante que os diversos organismos de execução aplicam as regras do Horizonte 2020 de forma coerente. No entanto, o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia, que deverá gerir cerca de 2,3 mil milhões de euros ou 3 % do orçamento do Horizonte 2020, não participa atualmente neste quadro de gestão e de controlo.

*Serviço de Auditoria Comum*

5.24. Relativamente às despesas com investigação e inovação, a Comissão reconheceu a necessidade de reduzir os encargos administrativos dos beneficiários, mantendo simultaneamente um equilíbrio adequado entre confiança e controlo. Por conseguinte, a Comissão reduziu os controlos anteriores aos pagamentos e procura obter a maior parte das garantias através das suas auditorias *ex post* dos custos reembolsados. As auditorias *ex post* são realizadas pelos próprios auditores da Comissão, do Serviço de Auditoria Comum, ou por auditores independentes que trabalham em nome da Comissão, no âmbito de um contrato-quadro.

5.25. Apesar de o Serviço de Auditoria Comum ter sido criado como parte do Centro de Apoio Comum em janeiro de 2014, registaram-se atrasos no recrutamento de pessoal e a maioria dos elementos recém-contratados só ingressou no Serviço perto do final de 2015. No entanto, os objetivos para o número de auditorias abertas e para o número de auditorias centradas na deteção de fraude foram cumpridos. A realização do objetivo relativo ao número de auditorias concluídas foi ligeiramente inferior à meta, com 456 auditorias encerradas contra uma meta de 473 (96 %).

5.26. Os diferentes organismos de execução tiveram dificuldades em chegar a uma posição comum sobre a forma de executar algumas das recomendações de auditoria relativas à recuperação de custos inelegíveis de projetos no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação ([7]). Esta situação aumenta o risco de tratamento incoerente dos beneficiários e levanta incertezas jurídicas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.26.** *Em relação ao programa Horizonte 2020, continuam a decorrer as discussões com vista a definir um procedimento para assegurar a coerência das recuperações, respeitando simultaneamente as obrigações dos gestores orçamentais. Os diferentes serviços do domínio da investigação acordaram também proceder à coordenação do processo de extrapolação no intuito de melhorar a harmonização no âmbito do Sétimo Programa-Quadro.*

([7]) Esta observação baseia-se nos resultados de um exame do Centro de Apoio Comum realizado pelo Serviço de Auditoria Interna em 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Aplicação dos resultados das auditorias* ex post *no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação*

5.27. No final de 2015, a Comissão tinha auditado custos reembolsados num montante de 2,5 mil milhões de euros, ou seja, 8 % dos pagamentos efetuados para o Sétimo Programa-Quadro de Investigação (30,9 mil milhões de euros). A Comissão encerrou 3 334 auditorias das 4 116 previstas na sua estratégia de auditoria, que decorre até ao final de 2016 ([8]) e calculou uma taxa de erro estatisticamente válida de 4,5 % para o Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

5.28. No final de 2015, os ajustamentos acumulados decorrentes das auditorias *ex post* da Comissão ascenderam a 107 milhões de euros, dos quais foram recuperados 79,4 milhões de euros (74 %) (ver pontos 1.40 a 1.43).

5.29. Nos casos em que são detetados erros sistemáticos, a Comissão aplica correções por extrapolação ([9]). No final de 2015, a Comissão realizara 5 868 extrapolações em 8 592 casos, o que representa uma taxa de execução de 68 % (em comparação com 74,9 % no final de 2014).

5.30. Tendo em conta os erros corrigidos na sequência da extrapolação dos resultados de auditoria, a Comissão calculou uma taxa de erro residual de 2,8 % para o Sétimo Programa-Quadro de Investigação. Este valor corresponde ao nível esperado de erros que não são detetados nem corrigidos após a conclusão de todos os pagamentos do programa.

5.31. Tendo em conta a natureza plurianual do programa, o Tribunal considera que a estratégia de auditoria *ex post* da Comissão para o Sétimo Programa-Quadro de Investigação constitui uma base adequada para o cálculo da taxa de erro residual das despesas realizadas no âmbito do programa. O número de auditorias encerradas no final de 2015 estava em conformidade com as expectativas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.29.** *A taxa de extrapolação é considerada satisfatória na fase atual do Sétimo Programa-Quadro. Assistiu-se à descida desta taxa no final de 2015, uma vez que muitas auditorias foram então concluídas, mas as extrapolações continuarão a ter lugar em 2016.*

([8]) O número total de auditorias planeadas foi aumentado em 2015 para assegurar uma cobertura suficiente das despesas realizadas no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

([9]) Alargamento dos resultados de auditoria com natureza sistemática a todos os projetos dos beneficiários auditados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Estratégia de auditoria* ex post *para o Horizonte 2020*

5.32. Relativamente ao Horizonte 2020, a Comissão deve aplicar uma estratégia de auditoria baseada na auditoria financeira de uma amostra representativa das despesas do programa no seu conjunto, complementada por uma seleção baseada numa avaliação dos riscos relacionados com as despesas ([10]). O principal objetivo é apresentar uma garantia, através da avaliação da legalidade e da regularidade dos pagamentos de reembolso dos pedidos de pagamento, e da formulação de uma estimativa razoável da taxa de erro residual no final do programa.

5.33. A Comissão aprovou a sua estratégia de auditoria *ex post* relativa ao Horizonte 2020 em dezembro de 2015, incluindo um número total de 4 400 auditorias a realizar ([11]). Manifestou a sua intenção de, no âmbito da estratégia, serem auditados, no máximo, sete por cento do número de beneficiários, tendo em vista a redução dos encargos de auditoria dos mesmos.

5.34. Apesar de alguns atrasos no lançamento do contrato-quadro para externalização das auditorias relativas ao Horizonte 2020, de acordo com o calendário, a execução da estratégia deverá ter início em 2016.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### Conclusão relativa a 2015

5.35. 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.

5.36. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 4,4 % (ver ***anexo 5.1***).

**5.36.** *Ver resposta da Comissão ao ponto 5.6.*

([10]) Regulamento (UE) n.º 1291/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) e que revoga a Decisão n.º 1982/2006/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 104).

([11]) Estão planeadas auditorias adicionais para as entidades com convenções de subvenção específicas, com um procedimento de quitação separado, ou mediante pedido das empresas comuns de investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## Recomendações

5.37. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no ***anexo 5.2***. Nos Relatórios Anuais relativos a 2012 e 2013, o Tribunal apresentou oito recomendações. Dessas, o Tribunal considera que uma não é aplicável, uma vez que a sua execução deve ser avaliada ao longo de diversos anos. A Comissão executou totalmente uma recomendação e seis na maior parte dos aspetos.

5.38. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2015, o Tribunal recomenda 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 5.10);

*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 aos beneficiários e assegurando simultaneamente que os pagamentos aos investigadores sejam efetuados rapidamente, constitui um desafio permanente. As conclusões do Tribunal têm servido e continuarão a servir para introduzir novas melhorias nos controlos* ex ante.

— **Recomendação 2**: a Comissão emita orientações para os beneficiários sobre as diferenças específicas do Horizonte 2020, em comparação com o Sétimo Programa-Quadro de Investigação e programas semelhantes (ver pontos 5.15 e 5.20);

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Já fornece orientações sobre esta questão das mais diversas formas. As diferenças entre as regras do 7.º PQ e do programa Horizonte 2020 são especificamente realçadas no modelo de convenção de subvenção anotada. Em 2015, foi lançada uma campanha de comunicação alargada sobre as regras jurídicas e financeiras do programa Horizonte 2020, com a organização de 16 eventos nos Estados-Membros. Estes eventos contaram com a participação de 2 046 representantes dos beneficiários e auditores responsáveis pela certificação no âmbito do programa Horizonte 2020. Está prevista a realização de mais 14 eventos em 2016.*

*O Centro de Apoio Comum fornece orientações sobre as questões jurídicas e financeiras, chamando muitas vezes a atenção para as diferenças entre as regras do 7.º PQ e do programa Horizonte 2020.*

— **Recomendação 3**: a Comissão emita orientações comuns para os organismos de execução das despesas de investigação e desenvolvimento, tendo em vista assegurar um tratamento coerente dos beneficiários, aquando da aplicação das recomendações de auditoria para recuperação de custos inelegíveis (ver ponto 5.26);

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Os diferentes serviços acordaram proceder à coordenação do processo de extrapolação no intuito de melhorar a harmonização no âmbito do Sétimo Programa-Quadro. Em relação ao programa Horizonte 2020, continuam a decorrer as discussões com vista a definir um procedimento para assegurar a coerência a nível da realização das auditorias, respeitando simultaneamente as obrigações dos gestores orçamentais.*

— **Recomendação 4**: a Comissão acompanhe de perto a aplicação das correções extrapoladas, com base nas suas auditorias *ex post* dos custos reembolsados no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação (ver ponto 5.29).

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Acompanha de perto a aplicação dos casos de extrapolação e manifesta a sua satisfação com os progressos alcançados na fase atual do Sétimo Programa-Quadro. Assistiu-se a uma descida na aplicação da taxa de extrapolação no final de 2015, dado muitas auditorias terem sido então concluídas, mas as extrapolações continuarão a ter lugar em 2016.*

ANEXO 5.1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»*

| | 2015 | 2014 |
|---|---|---|
| **TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA** | | |
| Total das operações: | **150** | 166 |
| **IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS** | | |
| Nível de erro estimado | **4,4 %** | 5,6 % |
| Limite superior de erro | 6,7 % | |
| Limite inferior de erro | 2,0 % | |

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 | | | | |
| 2013 | A Comissão deve:<br><br>**Recomendação 1:**<br><br>alargar e intensificar a sua campanha de comunicação para sensibilizar os beneficiários e auditores independentes para as regras de elegibilidade aplicáveis às despesas do domínio da investigação no âmbito do 7.º PQ; | | X | | | | | *A campanha de comunicação abrangeu até à data mais de 4 500 pessoas. A Comissão irá prosseguir esses esforços no quadro da emissão de orientações relativas ao programa Horizonte 2020 (ver recomendação n.º 3).*<br><br>*No domínio da investigação, as atividades de sensibilização chamam a atenção do pessoal da Comissão para os riscos específicos suscitados pelos diferentes tipos de beneficiários. Tal refere-se tanto à fase de pagamento (7.º PQ) como à fase de contratação (programa Horizonte 2020). Em relação a este último programa, este tipo de informações basear-se-á de forma mais sistemática nos sistemas de informação utilizados pela Comissão. Espera-se que 83 % das auditorias* ex post *referentes ao período de 2012-2016 sejam selecionadas em função dos diferentes fatores de risco. A estratégia de combate à fraude constitui outro vetor importante dos controlos específicos da Comissão relacionados com os riscos e neles baseados.* |
| | **Recomendação 2:**<br><br>em todo o grupo de políticas, tornar as suas atividades de controlo mais orientadas para os riscos, concentrando os controlos em beneficiários de risco elevado (por exemplo, entidades com menos experiência do financiamento europeu) e reduzindo o peso dos controlos nos beneficiários de menor risco; | | X | | | | | *Ver supra (resposta à Recomendação n.º 1). No domínio de intervenção «educação e cultura», a Comissão recorre a atividades relacionadas com os riscos no que se refere aos seguintes aspetos:*<br><br>*a) Ciclo anual de visitas de acompanhamento realizadas pelo pessoal da DG EAC junto das autoridades nacionais e das agências nacionais;*<br><br>*b) Percentagens mínimas e o número absoluto mínimo de controlos junto dos beneficiários (controlos primários) a realizar anualmente pelas agências nacionais (tipo de regime de financiamento, complexidade das regras, estrutura do beneficiário, etc.);*<br><br>*c) Gestão dos riscos pelas agências nacionais para a realização de controlos específicos suplementares junto dos beneficiários, para além do número mínimo exigido de controlos impostos pela DG EAC.* |

| 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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 3:**<br>para os novos programas do domínio da investigação e das outras políticas internas para 2014-2020, fornecer orientações oportunas, coerentes e claras para os beneficiários e autoridades de gestão, relativamente aos requisitos de elegibilidade e controlo revistos. | | | | | X | | |
| 2012 | **Recomendação 1:**<br>intensificar 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 | | | | | *Ver também a resposta da Comissão à recomendação n.º 1 de 2013.* |
| | **Recomendação 2:**<br>relembrar 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:**<br>rever as insuficiências nos controlos *ex ante* identificadas pelo Tribunal, de forma a avaliar a necessidade de os alterar. | | X | | | | | *As insuficiências nos controlos* ex ante *identificadas por diferentes fontes (incluindo pelo Tribunal) são corrigidas pela Comissão numa base permanente. Este processo encontra-se doravante integrado nos processos operacionais do programa Horizonte 2020.* |
| | **Recomendação 4:**<br>reduzir os atrasos na realização de auditorias *ex post* e aumentar a taxa de realização nos casos de extrapolação. | | X | | | | | *A Comissão assegura o acompanhamento, numa base permanente, dos seus relatórios de auditoria* ex post. *Além disso, os relatórios anuais de atividade (RAA) das direções-gerais da Comissão fornecem informações sobre os progressos realizados 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:**<br>reforçar 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 das despesas da DG, tendo em vista apresentar garantias ao diretor-geral da DG no que respeita à gestão do financiamento não pertencente ao domínio da investigação.*<br>*Em 2015, foram lançadas 92 novas auditorias relativas ao programa de apoio estratégico em matéria de TIC abrangidas pelo PCI. No total, foram encerradas 52 auditorias não relacionadas com o domínio da investigação, abrangendo 23,7 milhões de euros. Os progressos quanto à execução da estratégia são controlados numa base mensal na reunião «Auditoria, Orçamento e Controlo» (ABC) presidida pelo diretor-geral e que conta com a participação de representantes de todas as direções.*<br>*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.* |

CAPÍTULO 6

**«Coesão económica, social e territorial»**

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 6.1-6.10 |
| Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial» | 6.3-6.8 |
| Âmbito e método da auditoria | 6.9-6.10 |
| Regularidade das operações | 6.11-6.36 |
| Exame dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada | 6.37-6.46 |
| Exame de elementos dos sistemas de controlo interno, incluindo Relatórios Anuais de Atividades | 6.47-6.71 |
| Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão | 6.47-6.64 |
| Exame dos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão | 6.65-6.71 |
| Conclusão e recomendações | 6.72-6.76 |
| Conclusão relativa ao exercício de 2015 | 6.72-6.74 |
| Recomendações | 6.75-6.76 |
| Avaliação do desempenho dos projetos | 6.77-6.89 |

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 constatações do Tribunal no domínio da «Coesão económica, social e territorial» (rubrica 1.b do QFP). A ***figura 6.1*** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2015.

**Figura 6.1 — Rubrica 1.b do QFP — Informações principais 2015**

*(mil milhões de euros)*

| | |
|---|---|
| Total dos pagamentos do exercício | 51,2 |
| - *adiantamentos* ([1]) ([2]) | *9,1* |
| + *apuramentos de adiantamentos* ([1]) | *7,4* |
| + *desembolsos para os destinatários finais de instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada* | *2,1* |
| + *adiantamentos utilizados pelos beneficiários finais dos projetos com auxílios estatais* | *2,3* |
| **Total da população auditada** | **53,9** |

([1]) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do ***anexo 1.1***).
([2]) Este valor inclui 1,3 mil milhões de euros de contribuições para instrumentos financeiros no regime de gestão partilhada e adiantamentos pagos aos beneficiários dos projetos com auxílios estatais.

*Fonte:* Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.2. Mais de 80 % dos pagamentos foram pagamentos intermédios para programas operacionais (PO) do período de programação de 2007-2013, cujo período de elegibilidade terminou em 31 de dezembro de 2015. Os pagamentos de adiantamentos a título do período de programação de 2014--2020 elevaram-se a cerca de 7,8 mil milhões de euros ([1]).

## Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»

*Objetivos das políticas, instrumentos e gestão das despesas*

6.3. As despesas realizadas no âmbito da rubrica 1.b do QFP — «Coesão económica, social e territorial» visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as diferentes regiões, reestruturando as zonas industriais em declínio e incentivando a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional ([2]). Os instrumentos políticos que apoiam o reforço da coesão económica e social são os seguintes:

— o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que tem por objetivo corrigir os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas;

— o Fundo de Coesão (FC), que financia projetos no domínio do ambiente e dos transportes, nos Estados-Membros com um PNB *per capita* inferior a 90 % da média da UE ([3]);

— o Fundo Social Europeu (FSE), que visa melhorar o emprego e as oportunidades de emprego (sobretudo através de medidas de formação), promovendo um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos;

— outros instrumentos/fundos, tais como o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que apoia a cooperação transfronteiriça e a execução de iniciativas políticas que aproximem a UE e os países vizinhos, e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), que presta auxílio material para ajudar as pessoas a saírem de uma situação de pobreza.

([1]) Os pagamentos de adiantamentos a título do período de programação de 2014-2020, por fundo, elevaram-se a: para o FEDER: 3,8 mil milhões de euros, para o FC: 1,2 mil milhões de euros, para o FSE: 2,3 mil milhões de euros e para outros fundos: 0,5 mil milhões de euros. Estes pagamentos não foram examinados pelo Tribunal (ver ponto 6.9).

([2]) Artigos 174.º-178.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

([3]) Tanto no que se refere ao período de programação de 2007--2013 como de 2014-2020, o FC diz respeito à Bulgária, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. Espanha apenas foi elegível para apoio transitório do FC durante o período de programação de 2007-2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.4. O FEDER, o FC e o FSE regem-se por regras comuns, sujeitas a exceções previstas pelos regulamentos específicos de cada fundo, e são executados por meio de programas plurianuais, sendo a gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. Para cada período de programação, a Comissão aprova os PO elaborados pelos Estados-Membros, através dos quais os projetos são financiados ([4]). Os projetos são selecionados pelas autoridades dos Estados-Membros. Durante a execução dos projetos, os beneficiários declaram os custos incorridos às respetivas autoridades nacionais que, por sua vez, certificam e declaram as despesas à Comissão.

*Riscos para a regularidade*

6.5. Um dos principais riscos das despesas do FEDER/FC é a declaração, por parte dos beneficiários, de custos inelegíveis face às regras de elegibilidade nacionais e/ou às disposições de elegibilidade menos numerosas dos regulamentos da UE relativos aos Fundos Estruturais. As despesas do FEDER/FC também estão sujeitas às regras do mercado interno da UE de aplicação geral (essencialmente regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais). Em anos anteriores, o incumprimento das regras nacionais e/ou da UE aplicáveis à contratação pública na adjudicação de contratos constituiu o principal risco à regularidade das despesas do FEDER e do FC.

6.6. 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 as regras de elegibilidade nacionais e/ou da UE, dando origem à aceitação de custos inelegíveis pelos sistemas aplicados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.5.** *A Comissão partilha deste parecer, 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, uma orientação exaustiva e formação suplementar às autoridades de gestão sobre os riscos identificados para o reforço da capacidade administrativa nestes domínios; auditorias orientadas para as áreas de maior risco; aplicação atempada das correções financeiras e dos procedimentos de interrupção e suspensão; tais medidas preventivas e corretivas foram reunidas com novas iniciativas no âmbito de um plano de ação abrangente criado em 2013 para melhorar a implementação das regras em matéria de contratos públicos e aprovadas a nível político pela Comissão em dezembro de 2015.*

*Está ainda em fase de implementação o outro plano de ação para apoiar as autoridades dos programas na implementação das regras sobre auxílios estatais, revistas e simplificadas em 2014, mediante um regulamento de isenção por categoria geral alterado e mais esclarecedor através da publicação de uma «Comunicação sobre a noção de auxílios» pela Comissão em maio de 2016.*

**6.6.** *A Comissão adotou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, que incluem, em especial, medidas preventivas e corretivas, como a prestação de orientações, a formação, a simplificação, uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos e a implementação atempada de correções financeiras, quando necessário. A Comissão está também a abordar este risco ao promover ativamente a utilização de opções de custos simplificados 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.*

([4]) A Comissão aprovou 440 PO para o período de programação de 2007-2013 (322 do FEDER/FC, dos quais 25 PO continham projetos do FC, e 118 do FSE) e 392 PO (a maioria dos quais abrange mais do que um fundo) para o período de programação de 2014-2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.7. 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 da UE, o que, na prática, pode prejudicar a aplicação coerente de controlos eficazes, que evitem o reembolso de despesas inelegíveis a partir do orçamento da UE. Esta questão adquire maior importância quando se aproxima o final do período de elegibilidade, já que os Estados-Membros se arriscam a perder a parte não despendida dos fundos que lhes foram inicialmente atribuídos ([5]).

*Em 2015 a Comissão introduziu novas medidas de simplificação*

6.8. Em julho de 2015, a Comissão criou um grupo de alto nível de peritos independentes para acompanhar a simplificação, para os beneficiários, dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ([6]). Este grupo foi incumbido de:

— avaliar a adoção das possibilidades de simplificação pelos Estados-Membros, incluindo o seu empenho na redução dos encargos administrativos suportados pelos beneficiários, tal como previsto nos respetivos acordos de parceria para os FEEI do período de 2014-2020;

— analisar a aplicação das possibilidades de simplificação nos Estados-Membros e regiões, tendo em conta um estudo sobre a aplicação das novas disposições em matéria de simplificação durante a fase inicial do período de programação de 2014-2020, e o seu impacto nos encargos e custos administrativos;

— identificar boas práticas em questões relacionadas com a redução dos encargos administrativos dos beneficiários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.7.** *A realização de controlos adequados tem de garantir a regularidade de todas as despesas declaradas durante o período de implementação e até ao encerramento.*

*Os documentos de encerramento dos Estados-Membros devem ser apresentados até 31 de março de 2017 e proporcionarão uma garantia adicional. A Comissão adotou, de forma atempada, em 20 de março de 2013 [Decisão C(2013) 1573], orientações sobre o encerramento, que foram complementadas e atualizadas em 30 de abril de 2015. Os serviços da Comissão organizaram seminários de encerramento para os Estados-Membros e atualizaram as suas avaliações de risco e, consequentemente, a Estratégia de Auditoria de 2007-2013 para responder a qualquer risco potencial, tendo em conta a última parte do período de implementação.*

*A Comissão criou um Grupo de Missão para uma Melhor Implementação dos Fundos da Política de Coesão em oito Estados--Membros. Salientando simultaneamente o pleno respeito da legalidade e a regularidade das despesas, este Grupo de Missão assistiu os Estados-Membros em causa no processo preparatório de encerramento. A mesma abordagem proativa e orientada será aplicada para apoiar a implementação dos programas dos Estados-Membros em 2014-2020, tendo em conta a experiência adquirida.*

([5]) Ver o relatório do Tribunal, «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.

([6]) Decisão C(2015) 4806 da Comissão, de 10 de julho de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Âmbito e método da auditoria

6.9. O ***anexo 1.1*** descreve os principais elementos da abordagem e metodologia de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria da «Coesão económica, social e territorial», são de salientar os seguintes aspetos específicos:

a) o Tribunal examinou uma amostra de 223 operações ([7]), tal como definido no ponto 7 do ***anexo 1.1***. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações desta rubrica do QFP. Em 2015, a amostra era composta por operações de 15 Estados-Membros ([8]);

b) no que se refere aos instrumentos financeiros em gestão partilhada, o Tribunal também examinou as suas taxas de desembolso (isto é, a proporção dos fundos utilizados ao nível dos destinatários finais). Para o efeito, baseou-se nos relatórios de acompanhamento da Comissão relativos a 2014 e no exame do Tribunal de sete instrumentos financeiros do FEDER em sete Estados-Membros ([9]);

c) o Tribunal examinou outros elementos dos sistemas de controlo interno e Relatórios Anuais de Atividades:

   i) as atividades de supervisão das autoridades de auditoria em 16 Estados-Membros ([10]) 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, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, entre outros.

6.10. O Tribunal examinou, pelo segundo ano, se e em que medida estava em vigor um sistema de medição do desempenho para avaliar se os projetos, concluídos e examinados, concretizaram os seus objetivos em matéria de realizações e resultados, nos termos previstos nos documentos de aprovação dos projetos. O Tribunal verificou ainda se esses objetivos estavam em consonância com os objetivos do PO. Esse exercício foi realizado em 149 dos 223 projetos examinados que se encontravam concluídos à data da auditoria. Os resultados são apresentados na secção dedicada à avaliação do desempenho dos projetos.

([7]) Destas operações, 120 referiam-se a projetos do FEDER, 52 a projetos do FC, 44 a projetos do FSE e 7 a instrumentos financeiros do FEDER, todas do período de programação de 2007-2013, com exceção de quatro projetos do FSE relativos ao período de programação de 2000-2006 (ver o ***anexo 6.1***). A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos, que se elevaram a 1,3 mil milhões de euros em 2015.

([8]) Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Reino Unido (ver o ***anexo 1.3***).

([9]) Bulgária, Grécia, Espanha, Itália, Hungria, Polónia e Reino Unido.

([10]) Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Alemanha, Estónia, Espanha, França, Itália, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.11. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 6.1***. Das 223 operações examinadas, 72 (32 %) apresentavam erros. Com base nos 33 erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 5,2 % ([11]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.11.** *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 caráter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa». A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente, mediante a implementação 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 caráter plurianual dos sistemas de gestão e controlo no âmbito da política de coesão, os erros cometidos em 2015 podem igualmente ser corrigidos nos anos posteriores e no encerramento, conforme ilustrado na secção 2.4.3 dos respetivos RAA de 2015 da DG Política Regional e Urbana e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.*

*A Comissão observa que o nível de erro estimado para 2015 está em consonância com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal para os últimos cinco anos. Tal confirma que o nível de erro relativo ao período de programação de 2007-2013 se mantém estável e é significativamente inferior às taxas comunicadas para o período de 2000-2006. Esta evolução decorre do reforço de um quadro regulamentar, incluindo a simplificação, a gestão reforçada e os sistemas de controlo e a política rigorosa da Comissão de interrupção/suspensão dos pagamentos, desde que sejam identificadas deficiências, conforme comunicado nos RAA de 2015. A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas/ /Estados-Membros de maior risco, a implementar 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 também observa que a frequência de erros diminuiu consideravelmente em comparação com os anos precedentes.*

([11]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 2,8 % e 7,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente). O ponto 7 do ***anexo 1.1*** apresenta informações suplementares sobre o método utilizado pelo Tribunal para os testes das operações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.12. O capítulo 1 contém uma avaliação da exatidão dos dados relativos a correções financeiras apresentados na parte das contas consolidadas da UE intitulada «Análise e debate das demonstrações financeiras» (ver pontos 1.37-1.43). No capítulo 1 do Relatório Anual relativo a 2012, o Tribunal explica igualmente em que medida as correções financeiras são tidas em conta no cálculo do nível de erro estimado ([12]).

6.13. A ***figura 6.2*** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a estimativa do nível de erro relativa a 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*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. Será um importante incentivo para os Estados-Membros detetarem e corrigirem irregularidades graves antes da certificação das contas anuais à Comissão.*

**6.12.** *A Comissão observa que o Tribunal de Justiça admite tomar em consideração as correções financeiras aplicadas no cálculo da estimativa do nível de erros. Estas correções decorrem da capacidade corretiva em alguns casos dos próprios Estados-Membros — um pilar importante do processo de garantia da qualidade — ou derivam de ações de supervisão realizadas pela Comissão, que podem incluir a imposição de correções financeiras fixas aos programas, quando se considera que subsistem riscos e deficiências graves.*

*A Comissão remete para as suas respostas ao ponto 1.38.*

**Figura 6.2 — «Coesão económica, social e territorial» — Repartição do nível de erro estimado**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

([12]) Ver Relatório Anual relativo a 2012, pontos 1.19-1.37.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.14. As principais fontes de erro no domínio da «Coesão económica, social e territorial» são a inclusão de despesas inelegíveis nas declarações de custos dos beneficiários e a seleção de projetos totalmente inelegíveis, seguidas do incumprimento das regras da UE e nacionais relativas à contratação pública e aos auxílios estatais.

6.15. Nos últimos quatro anos, o Tribunal não detetou qualquer erro quantificável relacionado com a utilização das opções de custos simplificadas ([13]). Em todos os fundos do período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros são obrigados a utilizar as opções de custos simplificadas em pequenos projetos de montante inferior a 50 000 euros, podendo decidir fazer um uso mais alargado destas opções ([14]).

*Despesas inelegíveis*

6.16. Quando declaram os custos à Comissão, as autoridades nacionais certificam que esses custos foram realizados em conformidade com um conjunto de disposições específicas previstas nos regulamentos da UE, na legislação nacional ou nas regras de elegibilidade, nas regras específicas dos PO, nos convites à manifestação de interesse, nas decisões de aprovação dos projetos para cofinanciamento ou nas convenções de subvenção.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.15.** *A Comissão considera que a apreciação do Tribunal confirma que as opções de custos simplificados são menos propensas a erros e, por conseguinte, colaborou ativamente com as autoridades do programa desde a introdução das opções de custos simplificados (OCS), com vista a alargar progressivamente a sua utilização. Foram já alcançados alguns resultados positivos. A Comissão continua a promover ativamente a utilização de opções de custos simplificados no período de programação de 2014-2020, nos casos em que foram significativamente reforçadas, tanto no Regulamento Disposições Comuns como no regulamento específico do FSE, a fim de reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, promover a orientação para os resultados e reduzir ainda mais o risco de erro. A Comissão tenciona apresentar propostas em 2016 para aumentar a utilização de opções de custos simplificados para todos os fundos do FEEI no Regulamento Disposições Comuns.*

*Além de prestar uma orientação alargada à implementação de opções de custos simplificados, a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão está atualmente a realizar uma segunda ronda de seminários de simplificação em determinados Estados-Membros prioritários que registaram taxas de erro elevadas recorrentes no período de programação de 2007-2013 e que ainda não utilizaram suficientemente as opções de custos simplificados.*

([13]) Ver o Relatório Anual relativo a 2012, ponto 6.23, o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 6.16, e o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 6.29.

([14]) Artigo 14.º, n.º 4, do 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). Artigo 68.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

6.17. As despesas inelegíveis constituem a principal fonte de erros, tanto no que se refere ao FEDER como ao FC. O Tribunal constatou que foram declarados custos inelegíveis em 8 % das operações examinadas (ver ***figura 6.3***). Estes casos representam 55 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 2,4 pontos percentuais do nível de erro estimado.

**Figura 6.3 — Exemplo de custos inelegíveis declarados**

*Declaração de custos inelegíveis*: um projeto do FEDER no Reino Unido presta apoio financeiro a PME para serviços de consultadoria destinados a promover e a melhorar os seus produtos ou serviços. Porém, apenas uma parte do financiamento foi concedido como subvenção a PME, tendo cerca de 13 % sido retidos pelo beneficiário. Os montantes retidos não cumprem as condições de elegibilidade para cofinanciamento, uma vez que as despesas não foram realizadas, não foram pagas e não foram inscritas como custos nas contas do beneficiário. Consequentemente, uma parte da subvenção é inelegível para cofinanciamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.17.** *A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considerar 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 UE ou na legislação nacional para despesas análogas financiadas a nível nacional. Estes requisitos adicionais podem ser vistos como um exemplo de encargos administrativos desnecessários e de complexidade das despesas da Política de Coesão impostos pelos Estados-Membros a si próprios e aos seus beneficiários, conforme descrito, por exemplo, nos relatórios relativos à sobrerregulamentação e simplificação, elaborados pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão em 2013.*

*A Comissão nota também que ocorreram três erros porque as normas nacionais eram mais estritas ou mais complexas do que o necessário (sobrerregulamentação). A Comissão considera que as infrações a estas regras nacionais contribuíram com um ponto percentual para a taxa de erro.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Projetos inelegíveis*

6.18. O Tribunal identificou quatro projetos do FEDER em que as condições de elegibilidade definidas nos regulamentos e/ /ou nas regras de elegibilidade nacionais não foram cumpridas. Estes projetos representam 12 % do conjunto dos erros quantificáveis e constituem aproximadamente 1,5 pontos percentuais do nível de erro estimado (ver ***figura 6.4***).

**Figura 6.4 — Exemplo de um projeto inelegível**

*Beneficiário inelegível*: num projeto do FEDER na República Checa, o convite à apresentação de propostas especificava que apenas eram elegíveis PME. A autoridade de gestão concedeu financiamento a um beneficiário com base nesta condição, sem que a mesma tivesse sido confirmada no momento de seleção do projeto.

Foram identificados igualmente outros projetos inelegíveis na República Checa, em Itália e na Polónia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.18.** *A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considerar necessárias.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Infrações às regras aplicáveis à contratação pública*

6.19. As regras aplicáveis à contratação pública constituem um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficaz do erário público e para o estabelecimento de um mercado interno na UE.

6.20. Em 2015, o Tribunal examinou 140 procedimentos de contratação pública referentes a contratos de obras e serviços subjacentes às despesas das operações testadas. O valor contratual destes procedimentos está estimado em aproximadamente 2,9 mil milhões de euros ([15]). A grande maioria destes contratos refere-se a projetos cofinanciados por PO do FEDER e do FC ([16]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.19-6.21.** *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 tem sido ao longo dos anos uma das principais fontes de erros neste domínio de política, 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 deficiências identificadas nesse domínio.*

*O Plano de Ação para os contratos públicos, estabelecido em 2013 e aprovado a nível político pela Comissão em dezembro de 2015 pretende melhorar ainda mais a implementação das regras relativas aos contratos públicos nos Estados-Membros através de medidas preventivas adicionais.*

*O quadro jurídico que rege 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. 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].*

*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 das «orientações para a determinação das correções financeiras a serem feitas pela Comissão nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos».*

*As Diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos que introduziram simplificações irão começar a produzir os seus efeitos no terreno, uma vez transpostas (ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.25).*

([15]) Este montante representa as despesas totais dos contratos adjudicados, parte das quais foi certificada ao abrigo das declarações de despesas examinadas.

([16]) No caso de cerca de 62 % dos 140 procedimentos de contratação pública auditados pelo Tribunal, 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 (75 procedimentos examinados cujo valor contratual se situava acima do limiar referiam-se ao FEDER/FC e seis ao FSE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.21. O Tribunal detetou casos de incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à contratação pública em 26 dos 140 procedimentos analisados. Em quatro casos, um número inferior aos exercícios anteriores, as falhas no cumprimento destas regras eram tão graves que o Tribunal determinou que o contrato deveria ter sido adjudicado a outro proponente ou que o concurso foi restringido de tal forma que resultou num ajuste direto injustificado. Estes erros são classificados como quantificáveis ([17]) (ver ***figura 6.5***). Representam 12 % do conjunto dos erros quantificáveis e constituem aproximadamente 0,7 pontos percentuais do nível de erro estimado. Para a estimativa do nível de erro, o Tribunal utilizou as disposições da diretiva de 2014 relativa à contratação pública, que são menos rigorosas do que as incluídas nas diretivas de 2004 relativas à contratação pública (ou seja, alterações aos contratos).

**Figura 6.5 — Exemplo de falhas graves no cumprimento das regras de contratação pública**

*Adjudicação de obras suplementares sem um procedimento adequado de contratação pública*: num projeto do FEDER relativo à construção de uma estrada na Alemanha, foram diretamente adjudicadas ao mesmo contratante obras suplementares de um montante superior a 50 % do valor inicial do contrato. Trata-se de uma infração ao artigo 31.º da Diretiva 2004/18/ /CE relativa à contratação pública.

Consequentemente, estes custos são inelegíveis para cofinanciamento da UE. Foram detetados casos semelhantes em outros projetos do FEDER em Itália e no Reino Unido.

6.22. Ocorreram outros erros referentes aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos em mais 22 dos 140 procedimentos de contratação pública examinados. Estes erros incluem casos de aplicação incorreta dos critérios de seleção, insuficiências nos cadernos de encargos e incumprimento dos requisitos relativos a informação e publicação. Estes erros não contribuem para a taxa de erro estimada pelo Tribunal ([18]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.22.** *A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considerar necessárias.*

([17]) São fornecidas informações suplementares sobre o método utilizado pelo Tribunal para quantificar os erros relativos à contratação pública no ponto 1.13 e no ponto 13 do anexo 1.1 do Relatório Anual relativo a 2014.

([18]) Ver também o quadro 1 do Relatório Especial n.º 10/2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.23. Em duas operações examinadas em dois Estados-Membros, as autoridades nacionais tinham detetado casos graves de incumprimento das regras relativas à contratação pública e imposto correções financeiras específicas ao nível do projeto ([19]). Essas medidas corretivas foram tidas em conta no cálculo do nível de erro estimado, uma vez que foram adotadas antes da notificação da auditoria do Tribunal.

6.24. Em 26 de fevereiro de 2014, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu aprovaram três diretivas destinadas a simplificar e flexibilizar os procedimentos de contratação pública. Os países da UE tinham até abril de 2016 para transpor as novas regras para a legislação nacional (exceto no que se refere à contratação eletrónica, cujo prazo termina em outubro de 2018) ([20]). Em maio de 2016, a Comissão enviou ofícios de notificação a 20 dos 28 Estados-Membros, alertando para o atraso no cumprimento da obrigação de transpor para a legislação nacional as três diretivas da UE ([21]). Se os Estados-Membros continuarem a infringir a sua obrigação de transposição para a legislação nacional, a Comissão pode iniciar processos por infração ao abrigo do artigo 258.º do TFUE, que podem eventualmente resultar na imposição de coimas aos Estados-Membros em questão.

6.25. O Tribunal publicou igualmente um Relatório Especial sobre as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão para resolver o problema dos erros que afetam a contratação pública no domínio da «Coesão económica, social e territorial» ([22]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.23.** *A Comissão observa que uma ação corretiva adequada é efetivamente tomada por algumas autoridades responsáveis pelos programas nos Estados-Membros referidos e reconhece que o Tribunal tem isso em conta na sua quantificação dos erros. O objetivo do Plano de Ação da Comissão referido na resposta aos pontos 6.19 a 6.21 é o aumento da ocorrência de tais ações corretivas proativas a nível dos Estados-Membros.*

**6.24.** *A Comissão está a acompanhar de perto a situação da transposição nos Estados-Membros.*

*Em 30 de junho de 2016, 16 Estados-Membros ainda têm de transpor a diretiva relativa aos contratos públicos (2014/24/UE), enquanto 19 têm de transpor a diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão (2014/23/UE) e 17 a diretiva relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (2014/25/UE).*

**6.25.** *A Comissão aceitou todas as recomendações formuladas pelo Tribunal no seu relatório especial e está a tomar as medidas recomendadas. A Comissão remete ainda para as suas respostas aos pontos 6.7 a 6.15 e 6.19 supra.*

([19]) Em conformidade com a Decisão C(2013) 9527 final da Comissão, de 19 de dezembro de 2013.

([20]) Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 relativas aos contratos públicos (2014/24/UE), à adjudicação de contratos de concessão (2014/23/UE) e aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (2014/25/UE) (JO L 94 de 28.3.2014).

([21]) Os oito Estados-Membros que aplicaram as três novas diretivas são: Dinamarca, Alemanha, França, Itália, Hungria, Roménia, Eslováquia e Reino Unido.

([22]) Ver 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» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Infração das regras aplicáveis aos auxílios estatais*

6.26. Os auxílios estatais são, em princípio, incompatíveis com o mercado interno, na medida em que podem distorcer as trocas comerciais entre Estados-Membros ([23]). Existem, no entanto, algumas exceções a esta regra.

6.27. 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* ([24]) ou coberto pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) ([25]). Relativamente a todos os casos comunicados, a Direção-Geral da Concorrência pronuncia-se sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado interno. O FSE é menos propenso a infrações das regras aplicáveis aos auxílios estatais, uma vez que em muitos casos os projetos se enquadram na regra *de minimis*.

6.28. Este ano, o Tribunal identificou sete projetos do FEDER/ /FC, em cinco Estados-Membros, que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais ([26]). Quando necessário, o Tribunal solicitou e obteve uma avaliação preliminar da Direção-Geral da Concorrência. Esta avaliação e a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu foram tomadas em consideração na classificação dos erros.

6.29. Em relação a três destes projetos, o Tribunal considera 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 ultrapassagem dos limites de intensidade do auxílio. Estes erros quantificados representam aproximadamente 0,3 pontos percentuais do nível de erro estimado (ver ***figura 6.6***). O Tribunal aplicou o RGIC de 2014 para estimar o nível de erro nesta categoria ([27]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.27.** *No caso de uma notificação de auxílio estatal, a Comissão avalia se o apoio constitui efetivamente um auxílio estatal e, nesse caso, se é compatível com o mercado interno. O resultado da avaliação conduz a uma decisão da Comissão.*

**6.28-6.29.** *A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considerar necessárias.*

([23]) Artigos 107.º e 108.º do TFUE.
([24]) Artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão (JO L 379 de 28.12.2006, p. 5).
([25]) Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1) que substitui o artigo 3.º, n.º1, do Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão (JO L 214 de 9.8.2008, p. 3).
([26]) República Checa, Itália, Letónia, Polónia e Reino Unido.
([27]) Regulamento (UE) n.º 651/2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 6.6 — Exemplo de um projeto que infringe as regras aplicáveis aos auxílios estatais**

*O limite de intensidade do auxílio foi excedido*: num projeto do FC na Polónia, relativo à construção de uma infraestrutura portuária, o financiamento excedeu o máximo permitido pelas regras relativas a auxílios estatais para este tipo de projeto.

Foram detetados casos semelhantes noutros projetos do FEDER na Letónia e no Reino Unido.

6.30. O Tribunal publicou igualmente um Relatório Especial sobre os esforços envidados pela Comissão e pelos Estados-Membros para evitar, detetar e corrigir as infrações às regras aplicáveis aos auxílios estatais no domínio da Coesão ([28]).

*Imposto sobre o valor acrescentado declarado por organismos públicos*

6.31. O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é um imposto indireto da UE aplicado ao consumo interno de bens e serviços, tributado em cada fase da cadeia de produção e suportado pelo consumidor final. Nos termos da legislação da UE, o IVA recuperável não é elegível para cofinanciamento no âmbito do FEDER/FC e do FSE ([29]). O IVA não recuperável pode, portanto, ser declarado para cofinanciamento.

6.32. Quando os organismos públicos não declaram e, por conseguinte, não recuperam o IVA, tanto a Comissão como os Estados-Membros interpretaram que os regulamentos permitem que o IVA seja um custo elegível. No entanto, a distinção entre IVA recuperável e não recuperável prevista nos regulamentos é uma fonte de confusão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.30.** *A Comissão remete para as suas respostas às observações do Tribunal e recomendações publicadas no referido relatório especial e dará seguimento às recomendações aceites.*

**6.31.** *As disposições regulamentares mencionadas pelo Tribunal para a Política de Coesão resultam de uma opção política dos colegisladores. Estão, de um modo geral, em consonância com os princípios uniformes sobre a elegibilidade do IVA relativo às subvenções noutras políticas da UE, em especial, no âmbito da gestão direta.*

**6.32-6.33.** *Em princípio, a Comissão tem em conta a avaliação feita pelo Estado-Membro do estatuto de sujeito passivo ou de isenção fiscal do beneficiário em matéria de IVA. No entanto, como confirmado pelo Tribunal de Justiça, em 2012, a noção de IVA recuperável não resulta apenas do exame formal do sujeito passivo/da isenção fiscal do beneficiário.*

*A Comissão tenciona prestar esclarecimentos aos Estados-Membros a este respeito para o atual período de programação de 2014-2020.*

*A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal.*

([28]) Ver o Relatório Especial n.º 24/2016 (http://eca.europa.eu).

([29]) Artigo 7.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 1), artigo 11.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 12) e artigo 3.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 79). Os artigos 37.º, n.º 11, e 69.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 preveem disposições semelhantes para o período de programação de 2014-2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.33. Por exemplo, em 2012 o Tribunal de Justiça decidiu que o IVA deve ser considerado recuperável quando um operador cobra taxas com IVA aos utilizadores finais da infraestrutura ([30]). O Tribunal detetou três casos em que o IVA recuperável foi declarado pelos organismos públicos como um custo elegível (ver ***figura 6.7***).

**Figura 6.7 — Exemplo de IVA inelegível**

*O IVA recuperável é inelegível para cofinanciamento da UE*: num projeto do FEDER na Hungria, relativo à reabilitação de uma mina desativada para construção de um novo centro de eventos ao ar livre, o beneficiário, um município, declarou o IVA como despesa elegível. No entanto, o operador do centro irá cobrar taxas com IVA aos utilizadores finais da infraestrutura. Consequentemente, as despesas de IVA são inelegíveis para cofinanciamento da UE.

Foram detetados casos semelhantes em dois projetos do FEDER na Alemanha.

6.34. Mesmo quando o IVA declarado como despesa pelos governos nacionais, agindo na qualidade de beneficiários, foi considerado elegível, o IVA não representa, enquanto tal, um custo líquido para o Estado-Membro ([31]). Por exemplo, um grande projeto de infraestrutura pode ser executado por um ministério ou por um organismo sob a sua autoridade direta e incluir o IVA nos seus custos, uma vez que o ministério não recupera o IVA pago. Simultaneamente, o orçamento nacional recebe o IVA que foi reembolsado com fundos da UE.

6.35. Na UE, as taxas normais de IVA aplicadas na maioria dos projetos variam entre 17 % e 27 %. Quando o IVA declarado como não recuperável pelos ministérios que executam os projetos excede a taxa de cofinanciamento nacional, o reembolso da UE pode mesmo exceder os custos efetivamente incorridos com o projeto, sem IVA. Esta situação ocorre, por exemplo, quando a taxa de cofinanciamento de um projeto for igual ou superior a 85 % e a taxa de IVA paga pelo ministério que executa o projeto for superior a 20 %. Se a taxa de IVA paga for de 23 %, a contribuição total da UE para o projeto representa 104,6 % dos custos efetivamente incorridos, sem IVA. Esta situação é especialmente relevante para o Fundo de Coesão, no qual a maioria dos projetos tem uma taxa de cofinanciamento igual ou superior a 85 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.34-6.35.** *A Comissão observa que o IVA é um imposto geral cobrado pelos governos nacionais ou regionais que não o reencaminham depois para os projetos financiados individuais.*

*Uma posição mais rigorosa que considerasse o IVA como um custo não elegível para os ministérios ou organismos diretamente sob a sua tutela poderia, efetivamente, penalizar aqueles que não estão em condições de recuperar o IVA ou de ser compensados. Tais organismos seriam, assim, obrigados a obter financiamento adicional para implementar os seus projetos ou teriam de contribuir mais para fins de financiamento do que outros beneficiários que recuperam o IVA. Não é esta a opção política dos colegisladores para a política de coesão.*

([30]) Processo T-89/10, *Hungria/Comissão*, Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2012.

([31]) Relativamente a 47 dos 223 projetos do FEDER/FC e do FSE executados por organismos públicos examinados em 2015, o Tribunal estimou que o IVA declarado se eleva a 412 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Fiabilidade insuficiente dos controlos realizados ao nível dos Estados-Membros*

6.36. Em 18 casos de erros quantificáveis de beneficiários, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes ([32]) para evitar ou detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 2,4 pontos percentuais. Além disso, o Tribunal constatou que, em dois casos, o erro detetado foi cometido por autoridades de gestão e organismos intermédios nos Estados--Membros. Estes erros contribuíram com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.36.** *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 realiza, desde 2010, auditorias que incidem nos controlos da gestão de programas de alto risco, tendo concluído 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 2015 são apresentados nos respetivos RAA de 2015 (ver as páginas 65 e 56/ /57, 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 os controlos ao nível da gestão (incluindo verificações no local) têm 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 têm 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 devem resultar em reduções duradouras da taxa de erro.*

*Além disso, a Comissão elaborou novas orientações para reforçar a fiabilidade das verificações de gestão e esclarecer a maior responsabilização das autoridades de gestão e os seus organismos intermédios, através de declarações de gestão e resumos anuais, no período de programação de 2014-2020. Estas orientações, que se baseiam na experiência adquirida no período de programação precedente, foram publicadas em setembro de 2015.*

([32]) 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

6.37. Os instrumentos financeiros prestam auxílio a empresas ou projetos urbanos através de investimentos em capitais próprios, empréstimos ou garantias ([33]). Podem ser utilizados essencialmente em três domínios: apoio às pequenas e médias empresas (PME) ([34]), desenvolvimento urbano ([35]) e promoção da eficiência energética.

6.38. Até ao final de 2014, tinham sido criados 1 025 instrumentos financeiros no âmbito de 183 PO do FEDER e do FSE em todos os Estados-Membros da UE, com exceção de três (Irlanda, Croácia e Luxemburgo). No total, dispõem de uma dotação de cerca de 16 018 milhões de euros ([36]).

6.39. Em geral, os fundos responsáveis pela execução destes instrumentos financeiros recebem uma contribuição dos PO quando a sua própria estrutura jurídica é constituída e posteriormente utilizam esse montante para apoiar projetos. Este apoio financeiro apenas pode ser concedido a projetos que se insiram no âmbito dos PO. Os instrumentos financeiros estão 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.

6.40. Apenas são considerados elegíveis os desembolsos aos beneficiários finais e os custos e taxas dos gestores dos fundos. As dotações não utilizadas de instrumentos financeiros devem ser devolvidas ao orçamento da UE no momento do encerramento ([37]).

---

([33]) Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

([34]) Inclui a iniciativa Recursos Europeus Conjuntos destinados às empresas de micro a média dimensão (JEREMIE) executada em colaboração com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Fundo Europeu de Investimento (FEI) para apoiar o acesso das PME a outras fontes de financiamento.

([35]) Inclui a iniciativa Apoio Europeu Conjunto ao Investimento Sustentável em Zonas Urbanas (JESSICA), que é executada em conjunto com o BEI para efetuar investimentos reembolsáveis (sob a forma de capitais próprios, empréstimos ou garantias) no domínio do desenvolvimento urbano.

([36]) 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 do artigo 67.º, n.º 2, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, situação em 31 de dezembro de 2013], EGESIF 15-0027-00, 23 de setembro de 2015. Os valores relativos a 2015 serão publicados em setembro de 2016.

([37]) Artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Execução lenta dos instrumentos financeiros**

6.41. No final de 2014, a taxa média de desembolso de 1 025 instrumentos financeiros do FEDER e do FSE foi de 57 %. Este valor representa um aumento de 10 pontos percentuais relativamente a 2013 e de 20 pontos percentuais em relação a 2012 ([38]).

6.42. A ***figura 6.8*** apresenta as taxas de desembolso dos instrumentos financeiros no domínio da «Coesão económica, social e territorial» em 31 de dezembro de 2014. No último Relatório Anual, o Tribunal salientou já as dificuldades de vários Estados-Membros em utilizarem plenamente as dotações dos instrumentos financeiros. O Tribunal identifica problemas especiais com taxas de desembolso reduzidas em seis Estados-Membros (Grécia, Espanha, Itália, Países Baixos, Áustria e Eslováquia), em comparação com a média da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.41.** *A Comissão observa que a taxa média de desembolso de 57 % (no final de 2014), um aumento da taxa em comparação com 47 % no final de 2013, é uma média, a nível da UE, que não reflete a situação heterogénea a nível do programa (ver o relatório da Comissão publicado em 1 de outubro de 2015). A baixa taxa de desembolso verificada no final de 2014 resulta de uma série de fatores, incluindo a crise financeira, a experiência limitada em alguns Estados-Membros e o início tardio de alguns instrumentos (mesmo em 2014).*

*Além disso, a Comissão gostaria de sublinhar que, tendo em conta o ciclo de vida dos instrumentos financeiros, prevê-se um aumento no último ano de implementação. Qualquer conclusão sobre a eficácia de taxas de desembolso só pode ser plenamente retirada no momento do encerramento.*

*De qualquer modo, no encerramento, os montantes iniciais de instrumentos financeiros não desembolsados aos beneficiários finais serão considerados inelegíveis, recuperados pelo orçamento da UE e perdidos nos programas e nos Estados-Membros.*

*A Comissão considera que o seu relatório publicado em 1 de outubro de 2016 sobre a situação no final de 2015 mostrará novos progressos em matéria de implementação.*

**6.42.** *Tal como já referido na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014 (ponto 6.49), a Comissão comprometeu-se, juntamente com os Estados-Membros, a aplicar uma série de medidas para garantir que os investimentos remanescentes efetuados pelos instrumentos financeiros cheguem aos beneficiários finais em tempo útil. A Comissão prosseguiu os seus esforços a este respeito também em 2015.*

([38]) Ver o Relatório Anual relativo a 2013, pontos 5.33-5.36 e caixa 5.5, e o Relatório Anual relativo a 2014, pontos 6.46-6.52.

**Figura 6.8 — Taxas de desembolso dos instrumentos financeiros no domínio da «Coesão económica, social e territorial» em 31 de dezembro de 2014**

**Legenda**
Intervalos da taxa de desembolso dos instrumentos financeiros no âmbito da "Coesão económica, social e territorial"

Fronteiras administrativas: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartografia: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

- Sem instrumentos
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu com base no EGESIF_15-0027-00, 23 de setembro de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.43. As informações sobre a execução dos instrumentos financeiros do FEDER e do FSE baseiam-se nos dados recebidos diretamente dos Estados-Membros. Desde 2011, a Comissão envidou esforços significativos para melhorar a qualidade destes dados. No entanto, os dados apresentados no relatório da Comissão são, em alguns casos, incompletos ou inexatos. O mesmo sucedeu com quatro dos sete instrumentos financeiros examinados pelo Tribunal em 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.43.** *Em maio de 2015, a Comissão prestou orientação aos Estados-Membros sobre instruções de comunicação, esclarecendo os requisitos respetivos. Além disso, a Comissão melhorou os seus instrumentos de comunicação para o período de 2014-2020: Os Estados-Membros terão de comunicar os dados exigidos no artigo 46.º do Regulamento Disposições Comuns, que é mais abrangente do que os dados necessários para o período de 2007-2013. Em abril de 2016, os serviços da Comissão apresentaram uma nova orientação aos Estados-Membros sobre esta comunicação.*

**Beneficiários finais inelegíveis**

6.44. Em dois dos sete instrumentos financeiros examinados, foram aprovados empréstimos ou garantias a favor de beneficiários finais que não eram elegíveis nos termos do regulamento e da legislação nacional. Estes casos são classificados como erros quantificáveis, tanto na categoria de despesas inelegíveis como na de projetos inelegíveis (ver ***figura 6.9***).

**Figura 6.9 — Exemplo de um empréstimo inelegível (beneficiário inelegível)**

*Beneficiários finais inelegíveis*: no caso de um dos instrumentos financeiros do FEDER na Hungria, o intermediário financeiro concedeu um empréstimo a uma empresa que pertencia ao seu próprio grupo. No entanto, tanto o regulamento como as orientações da Comissão aplicáveis proíbem explicitamente que uma empresa que pertença ao mesmo grupo possa ser considerada como um beneficiário final elegível. Consequentemente, o empréstimo é inelegível para cofinanciamento.

Foram detetados outros casos de beneficiários inelegíveis em Itália.

**6.44.** *A Comissão observa que, no que respeita a dois erros relacionados com beneficiários inelegíveis em instrumentos financeiros, não pode, nesta fase, avaliar o impacto desses erros no orçamento da UE.*

*Tal como indicado no ponto 3 das «Orientações para a determinação das correções financeiras a serem feitas às despesas cofinanciadas pela UE no âmbito dos fundos estruturais e do Fundo Europeu das Pescas, em caso de incumprimento das regras aplicáveis a instrumentos de engenharia financeira para o período de programação de 2007-2013», as irregularidades individuais podem ser substituídas por despesas jurídicas e regulares dos investimentos realizados pelos instrumentos financeiros em beneficiários finais, por encerramento parcial ou final. Por conseguinte, a Comissão considera que, sem contestar os erros subjacentes, não pode, nesta fase, avaliar o impacto desses erros no orçamento da UE.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Prorrogação do período de elegibilidade de 2007-2013 exclusivamente por meio de uma decisão da Comissão**

6.45. O Tribunal lembra uma questão específica, divulgada no Relatório Anual relativo a 2014 ([39]). O artigo 56.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 determinou que o período de elegibilidade dos pagamentos terminava em 31 de dezembro de 2015. Em 2015, a Comissão decidiu prorrogar o período de elegibilidade até 31 de março de 2017 por meio de uma decisão sua ([40]), em vez de solicitar ao Conselho e ao Parlamento que alterassem o regulamento. Tendo em conta que continua a não existir legislação de hierarquia suficiente, o Tribunal considerará irregulares os desembolsos efetuados a partir de 31 de dezembro de 2015.

6.46. O Tribunal publicou igualmente um Relatório Especial sobre os ensinamentos a retirar da execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros no período de programação de 2007-2013 ([41]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.45.** *A Comissão deu a conhecer a sua posição sobre a mesma observação já na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014. A Comissão agiu em conformidade com as recomendações do Conselho Europeu de dezembro de 2014, dentro da margem oferecida pelo quadro regulamentar atual. Por conseguinte, a Comissão considera os desembolsos efetuados aos beneficiários finais até ao final de março de 2017 como despesas elegíveis.*

*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 financeiros deve ser paga, o mais tardar, até 31 de dezembro de 2015. Esta continua a ser a regra.*

*A alteração esclarece o artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. O artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 constitui uma* lex specialis *do artigo 56.º, n.º 1, do referido Regulamento. Deste modo, a Comissão conclui o seguinte:*

— *As disposições do artigo 78.º, n.º 6 sugerem que a contribuição do programa operacional para o instrumento de engenharia financeira tem de ser pago até 31 de dezembro de 2015.*

— *No que diz respeito à elegibilidade das despesas pagas por um instrumento de engenharia financeira para o beneficiário final, o artigo 78.º, n.º 6, permite que tais despesas sejam elegíveis até à data de apresentação dos documentos de encerramento.*

— *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 esclarece 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 (ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.52 e à Recomendação 5 do Relatório Anual do Tribunal de 2014).*

*Por conseguinte, a Comissão não partilha a opinião de que os desembolsos efetuados após 31 de dezembro de 2015 devem ser considerados irregulares.*

**6.46.** *A Comissão remete para as suas respostas às recomendações do Tribunal publicadas no referido relatório especial e está já a tomar medidas para dar seguimento às recomendações aceites.*

([39]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 6.52.
([40]) Decisão C(2015) 2771 da Comissão.
([41]) Ver o Relatório Especial n.º 19/2016 (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## EXAME DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO, INCLUINDO RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES

### 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**

6.47. 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. Comunicam estas informações nos seus relatórios de controlo anuais, pareceres de auditoria e relatórios de auditoria dos sistemas ([42]). 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.

**6.47.** *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 316 missões de auditoria realizadas cumulativamente no local desde 2009, abrangendo 51 autoridades de auditoria responsáveis pela auditoria de cerca de 98,5 % das dotações do FEDER/FC para o período de 2007-2013, a DG Política Regional e Urbana concluiu no final de 2015 que, em geral, pode ter-se em conta o trabalho das autoridades de auditoria analisadas.*

*Relativamente à DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, no final de 2015, 236 missões de auditoria foram realizadas desde 2009, abrangendo 89 das 92 autoridades de auditoria (96,7 %) responsáveis por 115 dos 118 PO, representando 99,6 % das despesas. A Comissão concluiu que se pode basear em 82 as autoridades de auditoria, que cobrem 98,2 % das dotações do FSE.*

*Nos seus RAA de 2015, 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 2015, relativamente às despesas de 2014 (ver as páginas 55 a 60 do RAA de 2015 da DG Política Regional e Urbana e páginas 52 a 54 do RAA de 2015 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão).*

([42]) 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 final de dezembro de 2015, as autoridades de auditoria tinham elaborado 306 relatórios de controlo anuais e pareceres de auditoria para o conjunto dos 440 PO.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.48. 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 e durante o ano para decidir acerca de possíveis interrupções e/ou suspensões de pagamentos aos PO.

6.49. 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) ([43]):

— 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

**6.48.** *Em 2015, 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 a página 68 do RAA de 2015 da DG Política Regional e Urbana).*

*No decurso de 2015, as interrupções e os procedimentos de pré--suspensão afetavam 117 programas do FEDER/FC e quase 9,1 mil milhões de EUR 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 59 do RAA de 2015 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, a Comissão enviou 2 cartas de advertência e 17 cartas de pré-suspensão; a Comissão decidiu 27 interrupções de pagamentos e suspendeu 10 programas operacionais. No total, foram interrompidos 1,4 mil milhões de EUR de pedidos de pagamento.*

**6.49.** *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, complementada 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 trabalho de auditoria exaustivo referido na resposta ao ponto 6.47. Sempre que necessário, a Comissão solicita e obtém das autoridades de auditoria quaisquer informações adicionais necessárias.*

([43]) 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

6.50. A Comissão calcula igualmente um «risco residual acumulado» para cada PO (ou grupo de 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 ([44]).

6.51. 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 é depois comunicada no Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral ([45]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.51.** *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 a nível nacional relativos a 15 requisitos regulamentares essenciais, de acordo com uma metodologia partilhada com as autoridades de auditoria. Todos os programas são, por conseguinte, avaliados segundo os pareceres de auditoria a nível nacional e a nível da Comissão com base em auditorias efetuadas aos sistemas e a amostras representativas das operações. 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 de gestão para cada programa.*

*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 2015, informações sobre os principais problemas identificados e as medidas tomadas.*

([44]) Relatório Anual de Atividades relativo a 2015 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, p. 52. Relatório Anual de Atividades relativo a 2015 da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, p. 50.

([45]) Ver o Relatório Especial n.º 16/2013, pontos 5-11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**A avaliação dos relatórios anuais de controlo por parte da Comissão só em parte pode fazer face ao risco de apresentação de informações pouco fiáveis pelas autoridades nacionais**

6.52. O rigor da avaliação que a Comissão efetua dos PO do FEDER/FC e do FSE depende da exatidão e da fiabilidade das informações comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros. As auditorias realizadas pelo Tribunal 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 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 numa subavaliação do risco residual acumulado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.52-6.54.** *Conforme explicado nos respetivos RAA, ambas as direções-gerais tomaram medidas para melhorar a fiabilidade das informações de auditoria (taxas de erro e pareceres de auditoria) e das correções financeiras comunicadas pelos Estados-Membros. Para atenuar os riscos mencionados pelo Tribunal, a Comissão está a implementar dois inquéritos de auditoria:*

— *A confiança da Comissão nas informações de auditoria comunicadas pelas autoridades de auditoria, incluindo os relatórios anuais de controlo, os pareceres de auditoria e as taxas de erro, baseia-se em vastos trabalhos de auditoria documentais no local. O objetivo é verificar se as conclusões de auditoria se confirmam, incluindo através da repetição dos controlos no local pelos auditores da Comissão.*

  *A revisão documental de relatórios anuais de auditoria abrange um vasto conjunto de verificações relacionadas, por exemplo, com a exatidão dos cálculos, os parâmetros utilizados, o tratamento dos erros detetados ou a reconciliação da população auditada, e é complementada por missões de averiguação (ver também a resposta da Comissão no ponto 1.36 e 6.47). São pedidas e obtidas informações específicas adicionais às autoridades de auditoria, sempre que necessário e, em caso de dúvidas, mas não são sistematicamente pedidas, em todos os casos, em consonância com o princípio de auditoria única e com os requisitos regulamentares.*

  *Em resultado deste trabalho de auditoria aprofundada, a Direção-geral da Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão avaliaram 95 % das taxas de erro dos Estados-Membros para os respetivos domínios políticos como uma fonte de informação fiável para efeitos de cálculo do risco para os pagamentos de 2015 (páginas 58 e 53 dos respetivos RAA de 2015). Para os restantes 5 %, nos casos em que as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros não foram consideradas fiáveis, a Comissão substituiu-as por uma melhor estimativa com base em taxas fixas.*

— *Auditorias específicas no local baseadas na análise de riscos (abrangendo, até ao momento, 75 PO nos 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 das correções financeiras cumulativas é tida em conta para efeitos do cálculo da taxa de erro residual. Como resultado das suas auditorias e dos controlos de coerência documentais sobre a fiabilidade nos termos do artigo 20.º das declarações relativas às correções financeiras apresentadas para todos os programas, os serviços da Comissão decidiram adotar uma abordagem prudente e excluir algumas das correções financeiras comunicadas do cálculo do risco residual cumulativo (ver o relatório anual da atividade da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, páginas 72 e 73).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.53. 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, o Tribunal considera que a possibilidade de a Comissão validar as taxas de erro comunicadas (e, se necessário, as ajustar) é limitada, quando não é solicitado às autoridades de auditoria que comuniquem à Comissão informações mais específicas respeitantes às suas auditorias das operações (por exemplo, informações detalhadas sobre o âmbito de auditoria, a cobertura/subamostragem e a classificação dos erros), no contexto da sua verificação dos relatórios de controlo anuais. A análise do Tribunal revelou que, em 2015, essas informações foram solicitadas com uma frequência superior à dos exercícios anteriores.

6.54. Em 2015, tal como sucedeu nos anos anteriores, as duas Direções-Gerais realizaram igualmente controlos no local relativos a correções financeiras aplicadas por 10 Estados--Membros. Relativamente a sete desses Estados-Membros, a Comissão identificou deficiências que exigem ajustamentos às correções financeiras comunicadas. Em 2014, a Comissão identificou deficiências em sete dos 12 Estados-Membros visitados. Estas constatações confirmam a avaliação do Tribunal 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 por parte dos Estados-Membros ([46]).

**A Comissão considera que as despesas declaradas para 58 % dos PO estavam isentas de um nível significativo de erros**

6.55. Em relação a 2015, a Comissão considera que tem uma garantia de que 254 dos 440 PO do FEDER/FC e do FSE (58 %) 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 38 % dos pagamentos de 2015.

6.56. Em 2015, tal como em anos anteriores, o Tribunal analisou 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 102 PO em 16 Estados-Membros (80 dos 322 PO do FEDER/FC e 22 dos 118 PO do FSE) com base nos dossiês de trabalho da Comissão. A amostra do Tribunal incluiu PO em que a Comissão tinha aceitado as taxas comunicadas pelas autoridades de auditoria, mas igualmente PO cujas taxas tinham sido recalculadas ou em que tinham sido impostas taxas fixas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Contrariamente ao sucedido no período de 2007-2013, no período de programação 2014-2020 as autoridades de auditoria emitirão o seu parecer de auditoria com base em taxas de erro residual após a implementação das correções. Como resultado, a exatidão das correções financeiras ficará sistematicamente sujeita a auditorias como parte da auditoria das contas.*

([46]) Ver o Relatório Especial n.º 16/2013, pontos 35-40.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**A validação (ou repetição do cálculo) das taxas de erro pela Comissão é coerente com as provas fornecidas pelas autoridades de auditoria**

6.57. Em relação a cinco PO abrangidos por cinco relatórios anuais de controlo, o Tribunal constatou insuficiências que não tinham sido detetadas ou não tinham sido adequadamente corrigidas pela Comissão. Contudo, o Tribunal considera 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 2015, visto que quase todos esses PO (ou grupo de PO) já são objeto de reservas por motivos diferentes.

**Melhorias nos controlos das autoridades de auditoria relativos a auxílios estatais e contratação pública**

6.58. Tal como em anos anteriores, o Tribunal examinou também se as autoridades de auditoria nacionais realizaram controlos adequados do cumprimento das regras aplicáveis à contratação pública e aos auxílios estatais. O Tribunal regista uma melhoria significativa nesse domínio em comparação com a avaliação do ano anterior ([47]), dado que a maioria das listas de verificação utilizadas pelas autoridades de auditoria nas suas auditorias das operações abrangia de forma adequada o cumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais e à contratação pública. Por conseguinte, em dois dos 102 PO da amostra, os controlos dos auxílios estatais efetuados pelas autoridades de auditoria foram inadequados (por exemplo, os prestadores de serviços de interesse económico geral não estavam abrangidos ou a intensidade da ajuda não era verificada para os regimes de auxílios e as medidas de investigação e desenvolvimento comunicados). Relativamente a um destes dois PO, a lista de verificação relativa à contratação pública é considerada insuficiente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.57.** *A Comissão observa uma melhoria na avaliação da verificação das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria.*

**6.58.** *Com base nas suas próprias verificações, a Comissão observou também uma melhoria significativa comunicada pelo Tribunal.*

*Durante a análise do 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 e aos contratos públicos está englobado, entre outras questões, na análise da Comissão sobre as 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 a resposta ao ponto 6.47).*

*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 e aos contratos públicos. A Comissão continuará a assegurar que as autoridades de auditoria utilizam listas de verificação adequadas.*

([47]) De acordo com o Relatório Anual relativo a 2014, não foram realizados controlos adequados dos auxílios estatais em 42 de 139 PO examinados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**As orientações da Comissão exigem que as autoridades de auditoria incluam as contribuições para os instrumentos financeiros na população auditada em vez de verificarem os desembolsos efetivos aos beneficiários finais**

6.59. 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 ([48]). Nos termos das orientações da Comissão em matéria de amostragem dirigidas às autoridades de auditoria, a verificação *ex post* desse pagamento pelas mesmas 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.

6.60. Em três PO, a contribuição para instrumentos financeiros representa uma parte considerável da população e da amostra auditada. As autoridades de auditoria consideraram que estas contribuições não estavam afetadas por erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.59-6.62.** *Em conformidade com o artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a contribuição de fundos para os 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.*

*O quadro de auditoria desenvolvido em 2011 para o FEDER/FC e FSE prevê claramente que as auditorias devem abranger a criação e a implementação do instrumento financeiro e que devem prever verificações específicas até ao encerramento. As autoridades de auditoria e a Comissão podem realizar auditorias temáticas a instrumentos financeiros que abrangem tanto a constituição do fundo como a implementação efetiva dos projetos, através da auditoria de uma amostra de projetos realizados pelos beneficiários finais.*

*Por carta de 18 de março de 2015, a Comissão esclareceu também às autoridades de auditoria que os instrumentos financeiros devem ser sempre incluídos na população sujeita a amostragem e informou-as que considerava uma boa prática que estas operações fossem auditadas como um estrato separado para efeitos de amostragem.*

*Além disso, na Reunião do Grupo dos Homólogos de setembro de 2015, a Comissão debateu com as autoridades de auditoria o método de auditoria e a estratégia de auditoria de encerramento. As garantias necessárias relativas aos instrumentos financeiros no momento do encerramento serão concretizadas combinando os resultados de auditorias de sistemas realizadas durante a implementação, de auditorias a uma amostra de operações que abrangeu a implementação sempre que possível e os ensaios suplementares até ao encerramento, para garantir que os desembolsos efetivos efetuados aos beneficiários finais são legais e regulares. Este debate foi objeto de um acompanhamento sistemático no início de 2016 em reuniões de coordenação bilaterais de auditoria com as autoridades de auditoria do Estado-Membro em questão.*

*Por último, para efeitos da declaração de encerramento, as autoridades de auditoria terão de obter e prestar garantias quanto à legalidade e regularidade não só da contribuição paga do PO em instrumentos financeiros, mas também quanto à utilização desta contribuição através de operações subjacentes implementadas pelos beneficiários finais, tal como previsto no artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.*

([48]) Artigo 78.º-A do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.61. A menos que se prevejam verificações específicas quando do encerramento, é pouco provável que as autoridades de auditoria controlem a execução efetiva das operações dos instrumentos financeiros antes desse momento. Nos últimos dois anos, o Tribunal detetou a seleção de beneficiários inelegíveis em alguns dos instrumentos auditados (ver também ponto 6.44).

6.62. A Comissão não emitiu orientações horizontais formais sobre a auditoria dos desembolsos efetuados pelo instrumento financeiro aos beneficiários finais até ao momento do encerramento. No entanto, o método de auditoria é acordado bilateralmente entre a Comissão e o Estado-Membro em causa.

6.63. Quando os instrumentos financeiros são geridos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), as autoridades de auditoria não podem verificar as contribuições para o fundo em virtude das limitações impostas pelo BEI aos direitos de acesso.

**Taxas de erro muito baixas comunicadas pelas autoridades de auditoria para PO nos quais o Tribunal encontrou erros**

6.64. Em 110 dos 440 PO do FEDER/FC e do FSE, a Comissão validou taxas de erro iguais ou inferiores a 0,5 %. Em 16 desses PO, o Tribunal procedeu, pelo menos, a um exame durante os últimos dois exercícios financeiros. Em nove PO, o Tribunal comunicou erros quantificáveis nos projetos examinados (ver pontos 6.55 e 6.56).

## Exame dos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão

6.65. O Tribunal avaliou os Relatórios Anuais de Atividades relativos ao exercício de 2015 e as declarações correspondentes da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão ([49]). Em especial, o Tribunal:

— verificou a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco;

— avaliou as reservas emitidas relativamente a 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.63.** *A realização de novos debates entre a Comissão e o Grupo BEI deverá permitir às autoridades de gestão e de auditoria a prestação de uma garantia no encerramento quanto a este ponto específico.*

**6.64.** *A Comissão observa que o facto de serem detetados erros individuais num programa não prejudica os resultados de auditoria com base em amostras estatísticas de forma adequada e selecionadas aleatoriamente ou em amostras que abrangem uma parte significativa das despesas declaradas. A Comissão considera que os erros individuais comunicados pelo Tribunal não comprometem a fiabilidade das taxas de erro comunicadas e validadas em 2015.*

([49]) No final de abril 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).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco nos PO do FEDER/FC e do FSE**

6.66. De uma forma global, o cálculo dos montantes em risco realizado pela Comissão nos Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2015 é exato e coerente com as informações disponíveis comunicadas e/ou fornecidas pelas autoridades de auditoria. Porém, o Tribunal lembra que as taxas de erro anuais comunicadas pela Comissão nos seus Relatórios Anuais de Atividades não são diretamente comparáveis com as que foram estimadas pelo Tribunal ([50]):

— a Direção-Geral da Política Regional e Urbana estimou que entre 3,0 % e 5,6 % dos pagamentos intermédios e finais dos PO do FEDER/FC relativos ao período de programação de 2007-2013 autorizados durante o exercício apresentavam risco de ocorrência de erros. Dos pagamentos efetuados pela Comissão, 63 % eram referentes a PO com uma taxa de erro validada superior a 2 %;

— a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão estimou que entre 3,0 % e 3,6 % 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. Dos pagamentos efetuados pela Comissão, 56 % eram referentes a PO com uma taxa de erro validada superior a 2 %.

**Reservas da Comissão relativas a PO do FEDER/FC e do FSE**

6.67. 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 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.66.** *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 exercício.*

*A Comissão tem em conta todas as diferenças citadas pelo Tribunal no seu relatório especial n.º 16/2013 (ver a resposta da Comissão ao ponto 11 do presente relatório). Com exceção destas diferenças, a Comissão considera que, no relatório anual de 2015, como foi o caso nos últimos cinco anos consecutivos para a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e nos quatro 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 as páginas 65 e 100 dos respetivos RAA).*

*Em 2015 a DG Política Regional e Urbana realizou 63 % dos pagamentos aos programas que avaliou no final do ano 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.*

*Ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.67.*

*Em 2015 a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão realizou 56 % dos pagamentos aos programas que avaliou no final do ano 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.*

*Ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.67.*

**6.67.** *A Comissão observa que, tal como comunicado nos respetivos RAA de 2015:*

— *93 % dos programas do FEDER/FC apresentaram um risco residual cumulativo abaixo de 2 % no final de 2015 (página 58). Em relação aos 21 programas com um risco residual cumulativo superior a 2 %, as reservas foram feitas no caso de 20 programas e para o restante programa a exceção foi divulgada no RAA (página 180).*

— *90,7 % dos programas do FSE, o que representa 93,3 % dos pagamentos efetuados em 2015, apresentaram um risco residual cumulativo da RRFP abaixo de 2 % (página 61). Foram feitas reservas para os restantes programas, a menos que já tivessem sido implementadas as medidas corretivas necessárias.*

([50]) Ver o Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.68. O número de PO objeto de reservas diminuiu em 2015, de 77 para 67 no que se refere aos PO do FEDER/ /FC e de 36 para 23 relativamente aos PO do FSE. Entretanto, o impacto financeiro estimado destas reservas diminuiu de 234 milhões de euros em 2014 para 231 milhões de euros em 2015 para o FEDER/FC ([51]) e de 169,4 milhões de euros em 2014 para 50,3 milhões de euros em 2015 para o FSE.

6.69. O Tribunal constatou que as reservas formuladas pela Comissão nos Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2015 estavam em consonância com as instruções da Comissão e as informações disponibilizadas às duas Direções-Gerais.

6.70. A Comissão estima que o «risco residual acumulado» se eleva a 1 % dos pagamentos do conjunto dos PO do FEDER/FC e a 0,9 % do conjunto dos PO do FSE. Estes valores baseiam-se nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria e validadas pela Comissão e têm igualmente em consideração as correções financeiras comunicadas pelas autoridades de certificação à Comissão ([52]).

**Perspetivas para o período de programação de 2014-2020**

6.71. No Relatório Anual relativo a 2014 ([53]), o Tribunal assinalou atrasos no início do período de programação de 2014--2020. O Tribunal salienta que, no final de 2015, tinham sido nomeadas menos de 20 % das autoridades nacionais responsáveis pelos FEEI. Apesar de as autoridades dos Estados-Membros poderem, por exemplo, lançar convites à apresentação de propostas e selecionar projetos, não podem apresentar declarações de despesas à Comissão até serem nomeadas. Consequentemente, existe o risco de os atrasos na execução orçamental do período de programação de 2014-2020 serem ainda superiores aos do período de 2007-2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.68.** *A observação do Tribunal demonstra a maturidade da metodologia adotada para reservas nos respetivos RAA e a implementação rigorosa desta 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. 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.*

**6.71.** *A Comissão observa que a designação é uma responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão incentivou os Estados--Membros em diversas ocasiões (em reuniões e comunicações escritas) a agilizar este processo, garantindo, ao mesmo tempo, o pleno respeito dos critérios de designação definidos no regulamento e prestou esclarecimentos e assistência, sempre que necessário.*

*Além disso, a Comissão observa que a implementação no terreno pode começar bem antes da finalização do processo de designação a nível dos Estados-Membros e da notificada à Comissão. Em média, cerca de 10 % das dotações já foi autorizado para operações selecionadas, com variações entre os Estados-Membros.*

([51]) Estes valores incluem reservas total e parcialmente quantificadas relativas aos PO para os quais foram autorizados durante o ano pagamentos intermédios e/ou finais (83 em 2014 e 71 em 2015) e em relação aos PO para os quais não foram efetuados esses pagamentos (18 em 2014 e 19 em 2015).

([52]) Artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

([53]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 3.11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### Conclusão relativa ao exercício de 2015

6.72. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas da «Coesão económica, social e territorial» estão afetadas por um nível significativo de erros.

6.73. Neste domínio da rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 5,2 % (ver ***anexo 6.1***).

**6.72-6.73.** *A Comissão observa que o nível de erro estimado apresentado pelo Tribunal se mantém estável e que também é coerente com as taxas de erro comunicadas nos RAA respetivos, sob reserva das diferenças apresentadas no ponto 6.66.*

*A Comissão continuará a centrar as suas ações e auditorias nos programas/Estados-Membros de maior risco, a implementar 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 caráter plurianual dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito da Política de Coesão, os erros cometidos em 2015 podem também ser corrigidos nos anos posteriores e antes do encerramento, conforme ilustrado na secção 2.4.3 dos respetivos RAA de 2015 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, bem como uma retenção de 10 % sobre todos os pagamentos intermédios, até que todos os controlos sejam efetuados a nível do Estado-Membro e das contas anuais apresentadas. O nível residual de erro é calculado relativamente a cada exercício contabilístico sobre as contas. 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 também a resposta da Comissão ao ponto 6.11.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.74. As auditorias realizadas pelo Tribunal desde 2009 demonstraram que o nível de erro no período de programação de 2007-2013 é significativamente inferior ao do período de programação de 2000-2006. Mantém-se, no entanto, de forma persistente, acima do limiar de materialidade. O Tribunal constata igualmente que as despesas neste domínio são reembolsadas com base nas declarações dos custos efetivamente incorridos pelos beneficiários. Nos anos anteriores foram feitas diversas tentativas de simplificação, que tiveram apenas um impacto limitado na regularidade das operações. Simultaneamente, o aumento dos níveis de controlo resultou num encargo administrativo significativo para as administrações nacionais e os beneficiários. Em 2015, a Comissão criou um grupo de alto nível para a simplificação, tendo em vista a preparação do período de programação posterior a 2020 (ver ponto 6.8).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.74.** *O nível 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 de um quadro regulamentar, incluindo a simplificação, a gestão reforçada e os sistemas de controlo e a política rigorosa da Comissão de interrupção/ /suspensão dos pagamentos nos casos em que são identificadas deficiências, conforme comunicado nos RAA de 2015.*

*Além disso, um estudo encomendado pela Comissão em 2010 sobre os custos administrativos da implementação e da gestão dos fundos revelou que a parte da despesa total elegível do FEDER/FC não é excessiva, dado que foi estimada em 3,2 % para todo o período (cerca de 12,5 mil milhões de EUR). Num estudo complementar efetuado em 2012, que foi utilizado como base para uma avaliação de impacto para o período 2014-2020, estimou-se que as propostas da Comissão poderiam conduzir a uma redução de cerca de 20 % da carga administrativa para os beneficiários.*

*A Comissão tem vindo a trabalhar ativamente com os Estados--Membros na promoção de opções de custos simplificadas, baseadas nos resultados e fundadas em custos calculados por oposição ao reembolso das despesas efetivas efetuadas, com vista a alargar progressivamente a sua utilização e considera que estes esforços já obtiveram resultados positivos (ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.15).*

*A fim de compreender melhor os obstáculos à utilização de medidas de simplificação, a Comissão está a realizar um estudo que lhe deverá permitir avaliar a aplicação das opções de custos simplificadas a nível dos Estados-Membros e a possibilidade de aumentar a sua utilização.*

*A Comissão criou o Grupo de Alto Nível sobre a simplificação, a fim de apresentar recomendações para maximizar as possibilidades de redução dos encargos administrativos em conformidade com o quadro regulamentar do período de 2014-2020.*

## Recomendações

6.75. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no ***anexo 6.2***. Nos Relatórios Anuais relativos a 2012 e 2013, o Tribunal apresentou 16 recomendações. Dessas, a Comissão executou totalmente nove, enquanto quatro foram executadas na maior parte dos aspetos, duas em alguns aspetos e uma não foi executada.

**6.75.** *A Comissão observa que não tinha aceitado a recomendação comunicada nos termos do presente ponto como não implementada.*

*Para mais pormenores, ver a resposta da Comissão ao* **Anexo 6.2**.

6.76. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2015, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

— **Recomendação 1**: reconsiderar de forma aprofundada a conceção e o mecanismo de execução dos FEEI quando elaborar a sua proposta legislativa para o próximo período de programação, tendo igualmente em conta as sugestões do grupo de alto nível para a simplificação (prazo de execução: resultados finais antes de a Comissão apresentar a sua proposta para o período posterior a 2020);

*A Comissão aceita parcialmente a recomendação.*

*Embora não esteja em condições, nesta fase, de assumir qualquer compromisso específico em relação às propostas legislativas para o período pós-2020, a Comissão considerará todas as opções viáveis tendo em conta as sugestões do Grupo de Alto Nível, bem como os resultados de estudos e dados de implementação do programa do período de 2014-2020 e outras informações pertinentes.*

| OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL | RESPOSTAS DA COMISSÃO |
|---|---|
| — **Recomendação 2**: utilizar a experiência adquirida durante o período de programação de 2007-2013 e elaborar uma análise focalizada das regras de elegibilidade nacionais do período de programação de 2014-2020. Com base nessa 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 (sobrerregulação), em especial quando resultarem em erros significativos e/ou recorrentes (prazo de execução: final de 2018); | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*Prestará atenção específica às regras de elegibilidade nacionais no controlo e na auditoria dos sistemas nacionais de gestão e controlo, em especial, nos Estados-Membros com taxas de erro persistentemente elevadas.*<br><br>*Deste modo, a Comissão ajudará os Estados-Membros em questão a simplificar e a evitar regras desnecessariamente complexas e onerosas, a facilitar o intercâmbio de boas práticas e apresentará um relatório sobre a experiência adquirida em 2018. A Comissão continua a investir fortemente na utilização de opções de custos simplificados durante o período de programação de 2014-2020.*<br><br>*A Comissão recorda que, no âmbito da gestão partilhada, é, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros rever e simplificar as suas regras nacionais de elegibilidade.* |
| — **Recomendação 3**: apresentar 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. É necessária uma alteração do regulamento para proporcionar certeza jurídica aos Estados-Membros (prazo de execução: imediatamente); | *A Comissão não aceita esta recomendação.*<br><br>*Tal como afirmou na sua resposta à mesma recomendação no relatório anual de 2014 do Tribunal de Contas, a Comissão considera que, no âmbito do mandato conferido pelo Conselho Europeu em dezembro de 2014, as alterações introduzidas nas suas orientações de encerramento eram abrangidas pelo 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 (ver também a resposta comum da Comissão aos pontos 6.59 a 6.62 e à Recomendação 5 do relatório anual de 2014 do Tribunal).*<br><br>*A Comissão observa que o Conselho e o Parlamento Europeu tomaram boa nota disso, mas não apoiaram a recomendação feita pelo Tribunal no contexto da quitação de 2014.* |
| — **Recomendação 4**: no período de programação de 2014-2020, a Comissão deve clarificar, junto dos Estados-Membros, a definição de IVA recuperável, em especial no que se refere a beneficiários públicos, para evitar diferentes interpretações do termo IVA «não recuperável» e evitar uma utilização insuficiente dos fundos da UE (prazo de execução: meados de 2017); | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*Prestará orientação aos Estados-Membros para esclarecer a noção de IVA recuperável no contexto do período de programação de 2014-2020, no âmbito da opção política dos colegisladores relativa à elegibilidade do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), tal como previsto no artigo 69.º, n.º 3, alínea c), do CPR.* |
| — **Recomendação 5**: assegurar que todas as despesas relativas aos instrumentos financeiros do FEDER e do FSE do período de programação de 2007-2013 são incluídas com antecedência suficiente nas declarações de encerramento, de forma a permitir que as autoridades de auditoria realizem os seus controlos. Além disso, a Comissão deve incentivar os Estados-Membros que executaram instrumentos financeiros a realizarem auditorias específicas sobre a execução desses instrumentos, tendo em vista o encerramento (prazo de execução: imediatamente). | *A Comissão aceita a recomendação.*<br><br>*Já esclareceu nas suas orientações de encerramento para o período de 2007-2013 que, a fim de permitir às autoridades de auditoria disporem de tempo suficiente para executar o seu trabalho para a declaração de encerramento, o pedido de pagamento do saldo final e a declaração final de despesas devem ser apresentados à autoridade de auditoria com a devida antecedência, em data a acordar entre as autoridades para cada programa.*<br><br>*Para efeitos da declaração de encerramento, a Comissão tem vindo a incentivar as autoridades de auditoria a obter e prestar garantias quanto à legalidade e regularidade não só da contribuição do programa paga em instrumentos financeiros, mas também quanto à utilização desta contribuição através de operações subjacentes implementadas pelos beneficiários finais. A Comissão, com base nos pacotes de encerramento apresentados até 31 de março de 2017, avalia se foram realizados trabalhos de auditoria suficientes sobre os instrumentos financeiros, enquanto a elegibilidade das despesas subjacentes é determinada na data do encerramento para esses instrumentos.* |

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS PROJETOS

6.77. Para que a execução do orçamento da UE respeite o princípio da boa gestão financeira, a realização das despesas deve não só ter em conta o cumprimento das regras, mas também a concretização dos objetivos pretendidos ([54]). Dos 216 projetos examinados pelo Tribunal, 149 estavam concluídos à data da auditoria. Os 15 Estados-Membros incluídos na amostra tinham pelo menos três projetos concluídos que podiam ser avaliados (ver ponto 6.9).

6.78. Para além de verificar a regularidade dessas 149 operações, o Tribunal avaliou, pelo segundo ano ([55]), com base nas informações prestadas pelos beneficiários, se, e em que medida:

— estava em vigor um sistema de medição do desempenho para avaliar se os objetivos dos projetos, especificados nos respetivos documentos de aprovação (candidatura, convenção de subvenção, contrato e/ou decisão de cofinanciamento), estavam em conformidade com os objetivos definidos nos PO e se foram estipulados indicadores de resultados adequados para medir o desempenho dos projetos;

— os projetos tinham concretizado esses objetivos e alcançado as metas definidas para cada indicador. Este ano, a análise do Tribunal foi mais abrangente do que a do ano anterior, uma vez que a ênfase não foi apenas colocada nas realizações ([56]), mas também nos resultados dos projetos, tendo em vista medir o desempenho dos projetos e o seu contributo para a concretização dos objetivos do PO em termos de resultados.

6.79. A ***figura 6.10*** sintetiza os resultados da avaliação do desempenho dos projetos concluídos.

**Figura 6.10 — Resultados da avaliação de desempenho dos projetos concluídos**

| Avaliação de desempenho | N.º de projetos relativamente aos quais: | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Foram definidos e avaliados tanto indicadores de realizações como de resultados** | **Foram definidas e avaliadas realizações mas não foram definidos indicadores de resultados** | **Não foram definidos e não puderam ser avaliados indicadores de realizações nem de resultados** | **TOTAIS** |
| Número de projetos | 90 | 57 | 2 | **149** |
| — Totalmente concretizados | 52 (58 %) | 50 (88 %) | — | **102 (68 %)** |
| — Parcialmente concretizados | 34 (38 %) | 7 (12 %) | — | **41 (28 %)** |
| — Não concretizados | 4 (4 %) | — | — | **4 (3 %)** |
| — Não é possível avaliar | — | — | 2 (100 %) | **2 (1 %)** |

([54]) Ver o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 10.10.
([55]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, pontos 6.80-6.86.
([56]) Ver uma explicação do conceito de realizações e de resultados no capítulo 3, ***figura 3.1***.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Em todos os projetos examinados com exceção de dois casos estava em vigor um sistema de medição do desempenho que relacionava o projeto com os objetivos do PO**

6.80. Em 147 dos 149 projetos (99 %) o Tribunal conclui que estava em vigor um sistema de medição do desempenho, com base no qual é possível avaliar se os indicadores de realizações estão em conformidade com os indicadores do programa operacional (especificados para cada eixo prioritário).

6.81. Nos restantes dois casos (1 %), o Tribunal não conseguiu avaliar as realizações dos projetos, seja porque não foram definidas metas específicas nos objetivos das realizações na fase de aprovação do projeto, ou porque a autoridade de gestão/o organismo intermédio não forneceu ao Tribunal documentação adequada que comprove que essas metas foram especificadas e comunicadas ao beneficiário ([57]). Por conseguinte, não é possível avaliar se ou em que medida estes projetos contribuíram para a realização dos objetivos do PO.

**Quase todos os 90 projetos dotados de objetivos de realizações e resultados cumpriram plena ou parcialmente esses objetivos**

6.82. Durante o período de programação de 2007-2013 existia um requisito jurídico que obrigava os beneficiários a definir e comunicar as realizações mas não os resultados. O desempenho tinha de ser acompanhado ao nível dos eixos prioritários do PO e não ao nível dos projetos.

6.83. No entanto, as autoridades dos Estados-Membros dispunham da possibilidade de definir indicadores de resultados, o que permite ligar os resultados dos projetos ao eixo prioritário e determinar a contribuição dos projetos para a concretização dos objetivos do programa operacional. Foram definidos indicadores de resultados em 90 dos 149 (60 %) projetos concluídos do FEDER/FC e do FSE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.82-6.83.** *Embora o enquadramento legislativo dos fundos estruturais para o período de 2007-2013 não obrigue as autoridades nacionais a definir indicadores de resultados a nível dos projetos, a Comissão incentivou-as a tal, sempre que pertinente. Alguns indicadores de resultados não poderiam, de facto, ser significativamente mensurados a nível de um único projeto.*

([57]) Estes dois projetos foram realizados em Espanha e na Alemanha.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.84. Dos 90 projetos concluídos que podiam ser avaliados ao nível dos objetivos de realizações e de resultados, 52 (58 %) tinham concretizado plenamente os objetivos definidos pelas autoridades de gestão tanto no plano das realizações como dos resultados (ver ***figura 6.11***) e 34 (38 %) tinham-nos concretizado parcialmente.

**Figura 6.11 — Exemplo de um projeto que concretizou plenamente os seus objetivos**

*O projeto concretizou os seus objetivos em matéria de realizações e resultados*: um projeto do FSE na Roménia consistiu na organização e realização de cursos de formação no domínio da construção, tendo em vista proporcionar aos participantes novas competências para melhorar as suas perspetivas de emprego. A convenção de subvenção do projeto definia cinco indicadores de realizações e oito indicadores de resultados que estavam em conformidade com os indicadores do PO ao nível do eixo prioritário. O projeto concretizou todos os objetivos correspondentes aos indicadores no prazo definido na convenção de subvenção. Na realidade, ultrapassou mesmo as suas metas no que se refere à participação de mulheres e jovens desempregados de longa duração.

6.85. Os restantes quatro projetos (4 %) não realizaram nenhum dos seus objetivos. Um desses quatro projetos foi retirado pelas autoridades nacionais na sequência da auditoria do Tribunal (ver ***figura 6.12***).

**Figura 6.12 — Exemplo de um projeto que não realizou os seus objetivos**

Num projeto do FEDER na Polónia, relativo ao desenvolvimento de um novo método de combustão de lenhite, a capacidade técnica do beneficiário para realizar o projeto dependia do envolvimento de contratantes externos. Alguns desses contratantes acabaram por não participar, o que contribuiu para que o projeto não concretizasse os objetivos pretendidos. Na sequência da auditoria do Tribunal, o organismo intermédio decidiu cancelá-lo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.84.** *A Comissão observa que 86 dos 90 projetos examinados, que definiram indicadores de realizações e de resultados, alcançaram (total ou parcialmente) ou excederam os objetivos.*

*A Comissão observa que, em primeiro lugar, cabe aos Comités de Acompanhamento garantir que os projetos com valor acrescentado europeu sejam selecionados e aprovados.*

*A avaliação do desempenho dos programas será ainda mais reforçada para o período de 2014-2020: conforme previsto no quadro regulamentar do período de 2014-2020 [artigo 22.º, n.os 6 e 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], a Comissão poderá sancionar os Estados-Membros em caso de falha grave de um eixo prioritário num programa, 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).*

**6.85.** *A Comissão recorre a todas as medidas de que dispõe para garantir uma gestão financeira correta e eficaz na utilização dos fundos da UE. É, contudo, apenas na fase de encerramento do programa que o desempenho dos projetos financiados pelos Programas Operacionais será finalmente avaliado.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Não foram definidos indicadores de resultados em 38 % dos projetos**

6.86. Em 57 dos 149 projetos concluídos (38 %), as autoridades dos Estados-Membros executaram um sistema de avaliação do desempenho para permitir o acompanhamento das realizações dos projetos, mas não definiram quaisquer indicadores ou metas de resultados nos respetivos documentos de aprovação. No que se refere a estes projetos, o Tribunal não pôde medir se e em que medida contribuíram para a concretização dos objetivos do PO em termos de resultados.

6.87. A avaliação do Tribunal realizada nos 15 Estados-Membros incluídos na amostra revelou que foram identificados casos destes em 13 Estados-Membros. No entanto, esta questão é especialmente prevalecente na República Checa, Espanha, França, Itália, Letónia e Áustria para o FEDER/FC, e na República Checa, Alemanha, Espanha e Polónia para o FSE. Nestes países, não foram definidos indicadores de resultados em mais de metade dos projetos concluídos examinados.

6.88. Contudo, 50 destes 57 projetos concluídos do FEDER/FC e do FSE (88 %) tinham concretizado plenamente os seus objetivos de realizações estipulados pelas autoridades de gestão. Os restantes sete projetos (12 %) tinham-nos concretizado parcialmente.

6.89. No que se refere ao período de programação de 2014-2020, o Tribunal constata que não existe um requisito jurídico no regulamento que estabelece disposições comuns que obrigue os Estados-Membros a definirem indicadores de resultados ao nível do projeto. Porém, o Tribunal considera uma boa prática que, sempre que possível, as autoridades de gestão e os organismos intermédios definam indicadores de resultados pertinentes ao nível do projeto, que meçam a sua contribuição para a concretização dos objetivos definidos para o eixo prioritário do PO.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.86.** *A Comissão e os Estados-Membros avaliam em que medida os objetivos dos resultados dos PO foram alcançados, principalmente através de avaliações* ex post, *com base no acompanhamento e na comunicação de uma série de indicadores de realizações e de resultados.*

**6.89.** *A Comissão observa que existe uma melhoria significativa para o período de 2014-2020 com um sistema abrangente de indicadores obrigatórios de realizações e de resultados ao nível do programa. O cumprimento dos objetivos é mensurado por indicadores de resultados (com uma base de referência — o ponto de partida e — objetivo). Os programas serão sistematicamente mensurados e comunicarão o progresso dos indicadores de resultados. Os projetos no âmbito de um programa são selecionados de forma a produzir resultados e a contribuir para os resultados a alcançar a nível do programa. A sua evolução é mensurada com indicadores de realizações. Estes são igualmente obrigatórios.*

ANEXO 6.1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»*

| | 2015 | 2014 |
|---|---|---|
| **TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA** | | |
| Total das operações | **223** | 331 |
| **IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS** | | |
| Nível de erro estimado | **5,2 %** | 5,7 % |
| Limite superior de erro | 7,6 % | |
| Limite inferior de erro | 2,8 % | |

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 | N/A no quadro atual | Provas insuficientes | |
| | | | Na maior parte dos aspetos | Em alguns aspetos | | | | |
| 2013 | O Tribunal recomenda que a Comissão:<br>Capítulo 5, **recomendação 1**: exija aos Estados-Membros que incluam nas suas declarações de gestão (em conformidade com o disposto no n.º 5, alínea a) do artigo 59.º do Regulamento Financeiro), uma confirmação explícita da eficácia dos controlos de primeiro nível realizados pelas autoridades de gestão e de certificação; | R | | | | | | |
| | Capítulo 5, **recomendação 2**: efetue uma avaliação dos «controlos de primeiro nível» executados durante o período de programação de 2007-2013, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 32.º do Regulamento Financeiro. Tendo em conta as insuficiências identificadas, a Comissão deverá analisar os custos e os benefícios das possíveis medidas corretivas e tomar (ou propor) medidas adequadas (tais como a simplificação das disposições aplicáveis, melhorias nos sistemas de controlo e reestruturação do programa ou do sistema de execução; | | R ([1]) | | | | | *A Comissão considera que a sua supervisão dos controlos de primeiro nível, através de auditorias específicas de maior risco nos domínios em que tenham sido identificadas deficiências contribui para melhorias para o período de 2007-2013, e que os principais elementos da reforma do período de 2014-2020 devem conduzir a um ambiente com menos erros.* |
| | Capítulo 5, **recomendação 3**: analise as causas subjacentes ao elevado número de casos de incumprimento das regras da UE aplicáveis aos auxílios estatais; | R | | | | | | |
| | Capítulo 5, **recomendação 4**: analise as causas dos atrasos persistentes nos pagamentos dos fundos da UE através dos IEF e tome as medidas corretivas que se impõem; | R ([2]) | | | | | | |
| | Capítulo 5, **recomendação 5**: confirme, no Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, que o cálculo efetuado pela Comissão da «taxa de erro residual» se baseia em informações exatas, completas e fiáveis sobre as correções financeiras. Para o efeito, a Comissão deve solicitar 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; | R ([2]) | | | | | | |

| Ano | Recomendação do Tribunal | Análise do Tribunal aos progressos realizados | | | | | | Resposta da Comissão |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Totalmente executada | Em curso de execução | | Não executada | N/A no quadro atual | Provas insuficientes | |
| | | | Na maior parte dos aspetos | Em alguns aspetos | | | | |
| 2013 | **Recomendação 6** (recomendação 6 do capítulo 5 e recomendação 6 do capítulo 6): divulgue regularmente nos seus Relatórios Anuais de Atividades os motivos pelos quais não emite reservas (ou emite reservas com um impacto financeiro inferior) nos casos em que tal seja devido a exceções às orientações da Comissão em vigor ou a estratégias de auditoria aprovadas. | X ([2]) | | | | | | |
| | **Recomendação 7** (recomendação 1 do capítulo 6): acompanhe, com os Estados-Membros, as insuficiências identificadas na auditoria temática baseada no risco da DG EMPL sobre as verificações de gestão. Para isso, será necessário reforçar os controlos relativos ao cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos e outras fontes de erro relevantes (custos não relacionados com o projeto ou sem valor acrescentado); | E | | | | | | |
| | **Recomendação 8** (recomendação 2 do capítulo 6): confirme nos seus RAA que realizou controlos adequados de forma a garantir que a «taxa de erro residual» é baseada em informações exatas, completas e fiáveis sobre correções financeiras. Para o efeito, a Comissão deve solicitar às autoridades de auditoria que certifiquem a exatidão dos dados relativos às correções financeiras comunicados pelas autoridades de certificação para cada PO, sempre que considere necessário tal procedimento; | E ([2]) | | | | | | |
| | **Recomendação 9** (recomendação 3 do capítulo 6): garanta que a aplicação dos artigos 78.º e 130.º do Regulamento que estabelece disposições comuns seja feita, relativamente ao período de programação 2014-2020, de forma a evitar a acumulação de pré-financiamentos, além do pré-pagamento inicial (ver exemplo na caixa 6.4); | | | | E ([3]) | | | |
| | **Recomendação 10** (recomendação 4 do capítulo 6): garanta que as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais resolvem a questão da imputação aos projetos da UE de custos com pessoal mais elevados do que os imputados aos projetos financiados por fundos nacionais; | | | E ([4]) | | | | |
| | **Recomendação 11** (recomendação 5 do capítulo 6): ao aprovar os PO relativos ao novo período de programação, garanta que os Estados-Membros tiveram em conta todas as possibilidades de simplificação previstas nos regulamentos relativos aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014--2020; | | E ([5]) | | | | | |

| Ano | Recomendação do Tribunal | Análise do Tribunal aos progressos realizados | | | | | | Resposta da Comissão |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Totalmente executada | Em curso de execução | | Não executada | N/A no quadro atual | Provas insuficientes | |
| | | | Na maior parte dos aspetos | Em alguns aspetos | | | | |
| | *As recomendações formuladas no contexto do Relatório Anual relativo a 2012 que são substancialmente semelhantes às formuladas em 2013 foram analisadas em conjunto.* | | | | | | | |
| 2012 | **Recomendação 1**: colmate as insuficiências dos «controlos de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios do FEDER e do FC, facultando orientações específicas e, se necessário, medidas de formação; | X | | | | | | |
| | **Recomendação 2**: 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 («sobrerregulação»); | | E ([6]) | R ([7]) | | | | |
| | 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 | | | | | | |
| | **Recomendação 4** (recomendação 3 do capítulo 6): 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 ([8]) | | | | | | |

| Ano | Recomendação do Tribunal | Análise do Tribunal aos progressos realizados | | | | | | Resposta da Comissão |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Totalmente executada | Em curso de execução | | Não executada | N/A no quadro atual | Provas insuficientes | |
| | | | Na maior parte dos aspetos | Em alguns aspetos | | | | |
| 2012 | **Recomendação 5**: procure melhorias nos trabalhos realizados pelas autoridades de auditoria e na qualidade e fiabilidade das informações prestadas nos relatórios de controlo anuais e nas opiniões de auditoria. | | X ([9]) | | | | | *A Comissão observa a melhoria geral reconhecida pelo Tribunal nos controlos efetuados pelas autoridades de auditoria, em especial em matéria de regras de contratos públicos e de auxílios estatais (ver o ponto 6.59).*<br>*A Comissão remete ainda para as respostas aos pontos 6.45 e 6.52.* |

([1]) Não foi realizada uma avaliação sistemática das regras de elegibilidade nacionais com vista a uma simplificação uma vez que a Comissão não aceitou esta parte da recomendação.
([2]) A execução deve continuar até ao momento do encerramento.
([3]) Recomendação não aceite pela CE (ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 6.79).
([4]) Não foram tomadas medidas horizontais, uma vez que a Comissão não aceitou esta parte da recomendação.
([5]) A execução da recomendação não pode ser plenamente avaliada nesta fase, uma vez que o nível de progressos registados do novo período de programação ainda é lento.
([6]) A situação não sofreu alterações em 2015.
([7]) Não foi realizada uma avaliação sistemática das regras de elegibilidade nacionais com vista a uma simplificação, uma vez que a Comissão não aceitou esta parte da recomendação.
([8]) A execução deve continuar no período de programação 2014-2020.
([9]) Registaram-se melhorias significativas, especialmente nos domínios da subamostragem e dos controlos dos auxílios estatais e da contratação pública. No entanto, continuaram a verificar-se insuficiências em vários PO analisados.

CAPÍTULO 7

**«Recursos naturais»**

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 7.1-7.9 |
| Breve descrição de «Recursos naturais» | 7.3-7.7 |
| Âmbito e método da auditoria | 7.8-7.9 |
| Parte 1 — Avaliação da regularidade pelo Tribunal | 7.10-7.67 |
| Regularidade das operações | 7.10-7.30 |
| Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno | 7.31-7.63 |
| Sistemas da DG AGRI relativos à regularidade das operações no domínio da agricultura | 7.31-7.36 |
| Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no domínio da agricultura | 7.37-7.47 |
| Sistemas da DG MARE e dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no domínio das pescas | 7.48-7.52 |
| Relatório Anual de Atividades da DG AGRI | 7.53-7.61 |
| Relatório Anual de Atividades da DG MARE | 7.62-7.63 |
| Conclusão e recomendações | 7.64-7.67 |
| Conclusão relativa ao exercício de 2015 | 7.64-7.65 |
| Recomendações | 7.66-7.67 |
| Parte 2 — Questões relacionadas com o desempenho no domínio do desenvolvimento rural | 7.68-7.76 |
| Avaliação do desempenho dos projetos | 7.68-7.75 |
| Conclusão | 7.76 |

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 constatações do Tribunal 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). A ***figura 7.1*** dá as informações principais sobre a composição desta rubrica do QFP.

**Figura 7.1 — Rubrica 2 do QFP «Recursos naturais» — Informações principais 2015**

*(mil milhões de euros)*

| | |
|---|---|
| Total dos pagamentos do exercício | 58,0 |
| - *adiantamentos* ([1]) | *2,4* |
| + *apuramentos de adiantamentos* ([1]) | *2,9* |
| **Total da população auditada** | **58,5** |

([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 de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.2. Além das constatações do Tribunal 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.

## Breve descrição de «Recursos naturais»

7.3. A Política Agrícola Comum (PAC) é a base das despesas da UE no domínio da agricultura. A Comissão, em especial a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), e os organismos pagadores nos Estados-Membros, executam a PAC em regime de gestão partilhada (ver ponto 7.31). Os beneficiários são pagos através de dois fundos ([1]): o FEAGA, que financia integralmente as medidas de mercado e as ajudas diretas da UE ([2]), e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), que cofinancia os programas de desenvolvimento rural em conjunto com os Estados-Membros.

7.4. As principais medidas financiadas pelo FEAGA são:

— o «Regime de Pagamento Único» — RPU (ajuda direta), que representou 29,3 mil milhões de euros em 2015, e o «Regime de Pagamento Único por Superfície» — RPUS (ajuda direta), que ascendeu a 7,8 mil milhões de euros em 2015. Estes regimes relativos à superfície prestam apoio dissociado ([3]) ao rendimento;

— outros regimes de ajuda direta ([4]), 5,1 mil milhões de euros em 2015, e intervenções nos mercados agrícolas ([5]), 2,7 mil milhões de euros em 2015.

([1]) 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).

([2]) À exceção de determinadas medidas como ações de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas, que são cofinanciadas.

([3]) Os pagamentos dissociados são concedidos para terrenos agrícolas elegíveis, independentemente de serem ou não utilizados para produção.

([4]) Cobrindo essencialmente os pagamentos associados, relativos a tipos específicos de produção agrícola e dois novos regimes: reembolso relativo à disciplina financeira e pagamento redistributivo voluntário.

([5]) Abrangendo, em especial, o apoio específico aos setores vitivinícola e das frutas e produtos hortícolas, aos regimes de distribuição de leite e fruta nas escolas, bem como medidas específicas a favor das regiões ultraperiféricas da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.5. O FEADER cofinancia as despesas de desenvolvimento rural desembolsadas através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros. As despesas abrangem medidas «superfície» ([6]) e medidas não relacionadas com a superfície ([7]). Em 2015, o FEADER representou 11,8 mil milhões de euros de despesas.

7.6. Os principais riscos em matéria de legalidade são:

— que a ajuda direta seja paga por terras inelegíveis ou beneficiários inelegíveis;

— que a ajuda para intervenções nos mercados agrícolas seja concedida a custos inelegíveis ou a candidatos inelegíveis;

— que as despesas de desenvolvimento rural sejam inelegíveis, devido ao incumprimento das regras (incluindo de contratação pública) e condições de elegibilidade muitas vezes complexas, em especial no que se refere às medidas de investimento.

7.7. Este capítulo também abrange a política ambiental da UE, a ação climática e a política comum das pescas. O principal risco em matéria de regularidade nestes domínios é que a ajuda seja concedida para custos inelegíveis ou sobredeclarados.

([6]) 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.

([7]) 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.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Âmbito e método da auditoria

7.8. O ***anexo 1.1*** descreve os principais elementos da abordagem e metodologia de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria dos «Recursos naturais», são de salientar os seguintes aspetos específicos:

a) o Tribunal examinou uma amostra de 180 operações do FEAGA e de 179 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 de despesas realizadas no âmbito da rubrica do QFP, para cada uma das duas apreciações específicas ([8]). Em 2015, a amostra do FEAGA era composta por operações de 18 Estados-Membros ([9]). Para a segunda apreciação específica, a amostra era composta por 159 operações relativas ao desenvolvimento rural e 20 relativas ao ambiente, à ação climática e às pescas de 17 Estados-Membros ([10]);

b) o Tribunal avaliou os sistemas de controlo interno selecionados através de uma análise documental de 24 auditorias da Comissão sobre o FEAGA e o Feader. Este trabalho foi complementado com a repetição de seis auditorias da Comissão nos Estados-Membros envolvidos ([11]). O Tribunal realizou trabalhos adicionais de auditoria nestes seis Estados-Membros, num número limitado de domínios suscetíveis de risco, relativos ao FEAGA, ao FEADER e à condicionalidade ([12]). Examinou igualmente cinco auditorias da Comissão sobre a política comum das pescas e repetiu uma dessas auditorias ([13]);

([8]) O método do Tribunal baseia-se num conjunto de elementos selecionados aleatoriamente (por exemplo, parcelas) para cada operação. Por conseguinte, um erro determinado não reflete necessariamente o erro global da operação em causa.

([9]) Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha (Baden-Württemberg, Baviera, Hesse, Baixa Saxónia, Schleswig Holstein), Irlanda, Grécia, Espanha (Aragão, Castela-Mancha, Castela e Leão, Estremadura e Madrid), França, Itália (AGEA, Calábria, Emília-Romanha, Lombardia e Toscânia), Chipre, Hungria, Países Baixos, Polónia, Roménia, Eslovénia, Finlândia, Suécia e Reino Unido (Inglaterra).

([10]) Bélgica (Valónia), Bulgária, República Checa, Alemanha (Baviera, Baixa Saxónia-Bremen e Renânia-Palatinado), Grécia, Espanha (Andaluzia, Castela-Mancha e Galiza), França (Borgonha e Continente), Itália (Apúlia, Campânia, programa da rede rural nacional e Sicília), Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal (Continente), Roménia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido (Inglaterra e Escócia). A amostra incluiu igualmente oito operações em regime de gestão direta.

([11]) Espanha (Catalunha), Alemanha (Schleswig-Holstein), Finlândia, Lituânia, Malta, Reino Unido (Irlanda do Norte).

([12]) No âmbito dos regimes de ajuda direta do FEAGA e de todas as medidas «superfície» do Feader, os beneficiários têm a obrigação de cumprir os requisitos em matéria de condicionalidade. Estes requisitos incluem os requisitos legais de gestão (RLG) relacionados com a proteção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade, o bem-estar animal e a manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (obrigações de BCAA). Se os agricultores não cumprirem estas obrigações, ser-lhes-á reduzida a ajuda.

([13]) Na Roménia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) o Tribunal analisou os Relatórios Anuais de Atividades da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI) e da DG Assuntos Marítimos e Pescas (DG MARE).

7.9. Tanto no que se refere ao FEAGA como ao Feader, 2015 foi o último ano em que a maioria dos pagamentos foi feita aos beneficiários finais, com base nas regras em vigor antes da reforma da PAC de 2013 ([14]).

## PARTE 1 — AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE PELO TRIBUNAL

### Regularidade das operações

7.10. 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, 121 (34 %) apresentavam erros. Com base nos 87 erros quantificados, o nível de erro estimado no domínio dos «Recursos naturais» situa-se em 2,9 % ([15]).

7.11. A ***figura 7.2*** apresenta a repartição dos diferentes tipos de erro no nível de erro estimado pelo Tribunal para 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.10.** *A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é, em grande medida, idêntico ao do ano passado, com exceção da condicionalidade.*

*A Comissão considera que as correções financeiras líquidas resultantes de procedimentos 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 2015 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, em 2015 a sua capacidade corretiva ascendeu a 1 065,710 milhões de euros (1,87 % das despesas totais da PAC).*

([14]) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia chegaram a acordo sobre a reforma da PAC em 2013, seguindo-se um conjunto de textos legislativos centrados na sua execução prática. Ver http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/.

([15]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 1,3 % e 4,5 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

**Figura 7.2 – Repartição do nível de erro estimado — «Recursos naturais»**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.12. A natureza e o padrão dos erros variam significativamente entre as duas apreciações específicas, tal como descrito nos pontos que se seguem.

*FEAGA — Medidas de mercado e ajudas diretas*

7.13. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 7.1***. No FEAGA, das 180 operações auditadas, 52 (29 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 47 erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 2,2 % ([16]).

7.14. A ***figura 7.3*** apresenta a repartição dos diferentes tipos de erros que contribuíram para a estimativa do nível de erro do Tribunal relativa a 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.12.** *A Comissão observa que existem diferenças significativas na conceção, no âmbito e nos objetivos dos dois pilares da PAC que explicam estas diferenças no padrão dos erros relacionadas com a PAC.*

**7.13.** *A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é, em grande medida, idêntico ao do ano passado, com exceção da condicionalidade.*

*Além disso, a Comissão observa ainda que a frequência de erros tem diminuído de forma constante ao longo dos últimos três anos.*

([16]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 0,8 % e 3,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

**Figura 7.3 – Repartição do nível de erro estimado — FEAGA**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.15. Em quatro casos de erros quantificáveis de beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes ([17]) para evitar ou detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para evitar ou detetar e corrigir os erros, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 0,3 pontos percentuais. Além disso, o Tribunal constatou que, em mais quatro casos, o erro detetado foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuíram com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado. A ***figura 7.5*** apresenta um exemplo de erros cometidos pelas autoridades nacionais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.15.** *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.*

([17]) Com base em documentação comprovativa, incluindo controlos cruzados normalizados e outros controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.16. A maioria dos erros quantificáveis diz respeito a sobredeclarações da superfície elegível (ver ***figura 7.3***). Em 2015, detetaram-se erros desse tipo em 12 dos 18 Estados-Membros visitados. Cerca de metade desses erros correspondia a menos de 2 % (ver ponto 7.18), pelo que teve apenas um impacto limitado no nível de erro estimado global. Um quarto desses erros situava-se entre 2 % e 5 %.

7.17. Nos Estados-Membros, o Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas (SIPA), que consiste numa base de dados com informações relativas à elegibilidade de todas as parcelas agrícolas, é a principal ferramenta de controlo para os regimes de ajudas «superfície». Contém informações gráficas informatizadas, incluindo ortoimagens (fotografias aéreas), que os Estados-Membros devem atualizar, pelo menos, de cinco em cinco anos ([18]). Desde que as informações gráficas sejam devidamente atualizadas e analisadas, o SIPA contribui de forma significativa para evitar e detetar erros relacionados com a superfície nos pedidos de ajuda. Em virtude dos planos de ação criados pela Comissão e pelos Estados-Membros, a fiabilidade dos dados constantes do SIPA tem vindo a melhorar de forma constante ao longo dos últimos anos.

7.18. No entanto, o Tribunal continua a detetar erros relacionados com a superfície. Esta situação deve-se ao facto de os controlos administrativos da elegibilidade das terras se basearem nos mesmos dados do SIPA que os agricultores muitas vezes copiam para os seus pedidos de ajuda ([19]). Por conseguinte, se os dados do SIPA estiverem incorretos, esses controlos não conseguem, de um modo geral, detetar erros de elegibilidade nos pedidos. A norma técnica exigida para as ortoimagens ([20]) não permite que os agricultores e os organismos pagadores detetem pequenos erros (inferiores a 2 %, ver ponto 7.16) que são, em grande medida, impossíveis de evitar a um custo razoável. No entanto, os erros mais significativos relacionados com a superfície eram, de um modo geral, detetáveis. Nesses casos, a superfície elegível registada na base de dados do SIPA e declarada pelo agricultor estava substancialmente incorreta, essencialmente porque:

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.16-7.18.** *A Comissão toma nota de que a maior parte dos erros de sobredeclaração detetados pelo Tribunal foram relativamente pequenos e congratula-se com a apreciação do Tribunal sobre a melhoria da fiabilidade dos dados do SIP.*

*A Comissão considera que os erros menores são impossíveis de evitar a um custo razoável. A Comissão incentiva os Estados-Membros a atualizar os seus Sistemas de Identificação de Parcelas (SIP) com regularidade a fim de assegurar a deteção de sobredeclarações de grande dimensão. A Comissão considera que o facto de a grande maioria dos erros comunicados pelo Tribunal terem sido inferiores a 5 % traduz o bom funcionamento do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), do qual o SIP é um elemento fundamental. À medida que as parcelas de terreno forem sofrendo alterações ao longo do tempo, podem ocorrer diferenças entre o SIP e a realidade no terreno, mas as atualizações regulares do sistema limitam esse risco.*

*A fim de promover atualizações frequentes do SIP, a Comissão prevê, como condição prévia para reduzir os controlos no local de 5 % para 1 % para alguns regimes de pagamentos diretos, uma atualização do SIP pelo menos de três em três anos, com ortoimagens com menos de 15 meses por ano (a atualização abrangente por ano deverá ser de, pelo menos, 25 % dos hectares elegíveis).*

*Uma avaliação de qualidade do SIP foi também introduzida em 2010 e mantida no período atual (Regulamento (UE) n.º 640/2014).*

*Este exercício anual realizado pelas administrações dos Estados--Membros e acompanhado pela Comissão é um processo de controlo da qualidade, cujo objetivo principal consiste em melhorar a qualidade e a fiabilidade do SIP, analisando as deficiências técnicas detetadas e adotando medidas corretivas para as resolver.*

*Os controlos anuais no local ainda permitem, com base numa amostragem, obter um SIP preciso e atualizado.*

([18]) Além disso, os Estados-Membros devem avaliar a qualidade do SIPA todos os anos. As diferenças nas superfícies elegíveis (um dos elementos da avaliação em matéria de qualidade) devem ser inferiores a 2 %.

([19]) Os Estados-Membros fornecem aos agricultores as ortoimagens e a informação sobre a superfície máxima elegível registada no SIPA para cada uma das suas parcelas, antes de os agricultores preencherem os seus pedidos de ajuda. Os agricultores têm a obrigação legal de verificar e, sempre que necessário, corrigir a informação que lhes é prestada. No entanto, com a exceção de um dos casos de erros relacionados com a superfície, os agricultores declararam nos seus pedidos de ajuda as áreas elegíveis incorretas registadas na base de dados do SIPA.

([20]) Nos termos do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO L 30 de 31.1.2009, p. 16), «Devem ser utilizadas técnicas empregadas nos sistemas informatizados de informação geográfica, incluindo de preferência ortoimagens aéreas ou espaciais, com um padrão homogéneo que garanta um rigor pelo menos equivalente ao da cartografia à escala de 1:10 000».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— os organismos pagadores não reduziram suficientemente os pagamentos ou não o fizeram de todo, para vegetação e elementos inelegíveis visíveis nas ortoimagens da parcela em causa, quando avaliaram a superfície elegível, para efeitos de atualização do SIPA;

— as definições nacionais de pastagens permanentes elegíveis não estão em conformidade com a definição da UE.

7.19. A ***figura 7.4*** apresenta um exemplo de dados incorretos relativos à elegibilidade constantes do SIPA.

**Figura 7.4 – Exemplo de pagamentos irregulares decorrentes de dados incorretos relativos à elegibilidade constantes do SIPA**

As pastagens permanentes são definidas como terras utilizadas para produção de erva ou outras forrageiras herbáceas. No Relatório Anual relativo a 2014, o Tribunal fez constar que em Espanha, apesar das consideráveis medidas corretivas aplicadas, continuavam a existir insuficiências significativas no SIPA, no que se refere à elegibilidade de pastagens permanentes, e que em 2014 e 2015 foram tomadas novas medidas corretivas ([21]). O Tribunal inspecionou uma parcela de 48 hectares em Espanha (Madrid), registada no SIPA como pastagem permanente totalmente elegível na data em que o agricultor apresentou o pedido. No entanto, a ortoimagem revelou a presença de arbustos densos e de árvores. No seu pedido de ajuda de 2014, o agricultor declarara a parcela com base na superfície elegível registada no SIPA e a ajuda do RPU foi-lhe paga para toda a parcela. O Tribunal constatou que a parcela é inelegível para ajuda do RPU.

Em 2015 as autoridades espanholas procederam a um exame do seu SIPA, com base em novas ortoimagens e recorrendo a novas tecnologias, e registaram a parcela em causa como inelegível.

O Tribunal constatou igualmente que foram pedidas e pagas ajudas «superfície» com base em informações incorretas relativas à elegibilidade constantes dos SIPA, que eram detetáveis nas ortoimagens, na Grécia, em Espanha (Aragão, Castela-Mancha, Castela-Leão e Estremadura), em Itália (Calábria) e no Reino Unido (Inglaterra).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Sempre que se verifique um caso de definição nacional de pastagens permanentes que não cumprem a definição da UE, serão adotadas medidas corretivas, incluindo, se necessário, planos de ação, para fazer face a essa questão.*

*Para proteger o orçamento da UE, a Comissão também aplica, sempre que necessário, reduções e suspensões de pagamentos e correções financeiras líquidas no âmbito de procedimentos de apuramento de conformidade.*

***Figura 7.4 — Exemplo de pagamentos irregulares decorrentes de dados incorretos relativos à elegibilidade constantes do SIPA***

*As questões relacionadas com as pastagens permanentes foram identificadas pela Comissão antes de 2014 e foram implementados planos de ação nos Estados-Membros em causa.*

*Em Espanha, as autoridades nacionais realizaram uma nova medição completa de todas as parcelas de terreno declaradas pelos beneficiários auditados pelo Tribunal e lançaram procedimentos de recuperação, quando necessário. Além disso, o facto de a parcela de terreno em causa ter sido registada como não elegível em 2015 prova que o procedimento de atualização do SIP funciona em Espanha.*

*As auditorias realizadas pelos serviços da Comissão em anos anteriores identificaram deficiências relacionadas com a elegibilidade de pastagens permanentes na Grécia e em Espanha e asseguraram que estas seriam resolvidas através de planos de ação específicos, que conduziram a melhorias (ver o Relatório Anual do Tribunal de 2014, caixa 7.8). Na Grécia e em Espanha, a superfície registada como elegível no SIP foi significativamente reduzida: na Grécia, a superfície de pastagens permanentes elegível foi reduzida de 3,6 milhões de hectares em 2012 para 1,5 milhões de hectares no exercício de 2014 e em Espanha, a superfície de pastagens permanentes elegível foi reduzida de 18,5 milhões de hectares em 2013 para 6,4 milhões de hectares em 2016.*

*Relativamente ao Reino Unido (Inglaterra), o plano de ação corretivo está em curso e está a ser acompanhado de perto pela Comissão.*

*Além disso, os procedimentos de apuramento de conformidade asseguram que o risco para o orçamento da UE está adequadamente coberto por correções financeiras líquidas.*

([21]) Relatório Anual relativo a 2014, ponto 7.41 e caixa 7.8.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.20. A ***figura 7.5*** apresenta um exemplo de critérios de elegibilidade nacionais que não cumprem a legislação da UE

**Figura 7.5 – Exemplo de critérios de elegibilidade nacionais que não cumprem a legislação da UE**

No Relatório Anual relativo a 2013 ([22]), o Tribunal referiu que as autoridades francesas concediam ajuda a charnecas, apesar de essas superfícies incluírem um misto de vegetação herbácea elegível e de arbustos, bosques densos, etc., inelegíveis. Em 2015, o Tribunal detetou seis parcelas deste tipo, total ou parcialmente inelegíveis por conterem árvores e arbustos densos, que as autoridades francesas tinham avaliado como totalmente elegíveis.

*Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas*

7.21. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 7.1***. No «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas», das 179 operações examinadas, 69 (39 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 40 erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 5,3 % ([23]).

7.22. A ***figura 7.6*** apresenta a repartição dos diferentes tipos de erros que contribuíram para a estimativa do nível de erro relativa a 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.5 — Exemplo de critérios de elegibilidade nacionais que não cumprem a legislação da UE***

*As auditorias efetuadas pela Comissão antes de 2013 tinham já identificado deficiências semelhantes em França. As deficiências estão a ser seguidas no âmbito de um plano de ação específico estabelecido pelo Estado-Membro e acompanhadas de perto pela Comissão. Todas as deficiências detetadas são acompanhadas através de procedimentos de apuramento de conformidade, que asseguram que o risco para o orçamento da UE está adequadamente coberto por correções financeiras líquidas.*

*Em paralelo, a Comissão permanece atenta para assegurar que o plano de ação seja respeitado, a fim de assegurar melhorias. Tendo em conta certos atrasos sofridos, foram iniciadas a partir de 2015 novas medidas nos termos do artigo 41.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.*

**7.21.** *A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é inferior ao observado no ano passado.*

([22]) Relatório Anual relativo a 2013, caixa 3.4.

([23]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 2,7 % e 7,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

**Figura 7.6 – Repartição do nível de erro estimado — «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas»**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.23. No desenvolvimento rural, em 159 operações examinadas, 78 eram relativas a medidas «superfície» e 81 a medidas não relacionadas com a superfície. Destas 159 operações, 64 (40 %) estavam afetadas por erros, dos quais 38 eram erros quantificáveis. Relativamente ao ambiente, ação climática e pescas, das 19 operações incluídas na amostra, 5 (26 %) estavam afetadas por erros, dos quais 2 eram quantificáveis. Relativamente à operação remanescente ([24]), não foram detetados erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.23.** *Para o desenvolvimento rural, a frequência de erros (quantificados e não quantificados) encontrada pelo Tribunal tem vindo a diminuir de forma constante ao longo do tempo.*

([24]) Relativo à prestação de serviços estatísticos, no âmbito da gestão direta da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.24. Em 13 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 evitar ou detetar e corrigir os erros, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 1,7 pontos percentuais. Além disso, o Tribunal constatou que, em seis casos, o erro detetado foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuíram com 1,5 pontos percentuais para o nível de erro estimado. A ***figura 7.7*** apresenta o exemplo de um erro cometido pelas autoridades nacionais.

7.25. Os tipos de erros são semelhantes aos detetados em exercícios anteriores e aos que foram identificados no relatório especial do Tribunal dedicado à análise das causas dos erros nas despesas com desenvolvimento rural ([26]). Tal como em anos anteriores, a maior parte (82 %) do nível de erro estimado referido no ponto 7.21 diz respeito a medidas não relacionadas com a superfície.

7.26. Das 81 operações examinadas não relacionadas com a superfície, 15 (19 %) não cumpriam os requisitos de elegibilidade (ver exemplo na ***figura 7.7***). No que se refere ao ambiente, à ação climática e às pescas, os 2 erros quantificáveis deviam-se a despesas inelegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.24.** *A Comissão tem conhecimento 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.*

*No que diz respeito ao exemplo dado na figura 7.7, a Comissão lançou, em março de 2016, um procedimento de apuramento de conformidade. Serão tomadas todas as medidas necessárias para proteger o orçamento da UE.*

**7.25.** *A Comissão tem conhecimento das causas dos erros e está a trabalhar com os Estados-Membros para corrigir essas situações, prestando orientações ou solicitando que os planos de ação sejam implementados.*

*A título de exemplo, a Comissão tem conhecimento de que as medidas não relacionadas com as superfícies são mais propensas a erros. Por este motivo, são promovidas soluções sistémicas, como a simplificação da conceção de medidas ou a utilização de métodos de cálculo menos complexos, por exemplo, as opções de custos simplificados ou os montantes fixos.*

*A Comissão é da opinião que as irregularidades no procedimento de adjudicação de contratos públicos não significam, necessariamente, que todas as despesas foram inelegíveis.*

*A fim de avaliar o risco financeiro dos erros dos contratos públicos, em dezembro de 2013 a Comissão adotou orientações para a determinação das correções financeiras em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos no âmbito da gestão partilhada.*

([25]) Com base em documentação justificativa, incluindo controlos das informações das bases de dados e controlos obrigatórios.

([26]) Ver Relatório Especial n.º 23/2014, «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 7.7 – Exemplo de despesas ou atividades inelegíveis**

A medida de desenvolvimento rural «pagamentos relacionados com o bem-estar dos animais» concede apoio aos agricultores que, de forma voluntária, assumirem compromissos em matéria de bem-estar dos animais. Os pagamentos são realizados anualmente e abrangem custos e rendimentos adicionais ocorridos na sequência dos compromissos assumidos, tais como o aumento do espaço para os animais. Trata-se de um exemplo de utilização das opções de custos simplificados, que podem reduzir os encargos administrativos para os Estados-Membros e para os beneficiários. Essas opções devem basear-se numa metodologia rigorosa, nomeadamente num cálculo exato do custo simplificado.

Na Roménia, o Tribunal detetou despesas inelegíveis decorrentes do facto de as autoridades nacionais não terem devidamente em conta o número de ciclos de produção quando calculam os custos simplificados. Consequentemente, os pagamentos efetuados a todos os beneficiários eram sistematicamente sobredeclarados.

O Tribunal verificou todos os tipos de compromissos assumidos em matéria de bem-estar dos animais na Roménia, incluindo os que não se encontravam abrangidos pela amostra, tendo em vista determinar em que medida os erros nos cálculos afetaram a despesa total relativa ao bem-estar dos animais na Roménia. O Tribunal constatou que a despesa inelegível total, desde que a medida teve início (2012) até outubro de 2015, podia ascender a 152 milhões de euros (do montante total de 450 milhões de euros).

O Tribunal também detetou erros de elegibilidade na Bélgica (Valónia), Alemanha (Renânia-Palatinado), Espanha (Andaluzia, Galiza, Castela-Mancha), Grécia, Itália (rede rural, Sicília e Campânia) e Polónia.

7.27. 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. O Tribunal constatou que, em seis casos, uma ou mais dessas regras tinham sido infringidas. A ***figura 7.8*** apresenta um exemplo deste tipo de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.7 — Exemplo de despesas ou atividades inelegíveis***

*A Comissão apoia totalmente os Estados-Membros nos seus esforços para utilizar, sempre que possível, as opções de custos simplificados, como instrumentos para prevenir erros, tal como reconhecido pelo Tribunal no seu Relatório Especial n.º 23/2014 (ver o ponto 86).*

*No que diz respeito à Roménia, a Comissão concorda que existe um erro no cálculo dos custos simplificados utilizados para os pagamentos.*

*Na sequência dos resultados do Tribunal, a Comissão lançou um procedimento de apuramento de conformidade em 2016 para apurar de forma precisa o montante em risco. Esta situação pode resultar na aplicação de uma correção financeira.*

**7.27.** *A Comissão identificou os contratos públicos como uma importante fonte de erros e intensificou os seus trabalhos de auditoria para assegurar uma proteção adequada do orçamento da UE.*

*A conformidade com as regras em matéria de contratos públicos é um dos elementos centrais dos planos de ação para o desenvolvimento rural. As auditorias aprofundadas desse domínio foram realizadas em 2015--2016 em 4 Estados-Membros. Em 2016 continuam a ser efetuados noutros Estados-Membros controlos exaustivos sobre as regras em matéria de contratos públicos.*

*A fim de avaliar o risco financeiro dos erros dos contratos públicos, em dezembro de 2013 a Comissão adotou orientações para a determinação das correções financeiras em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos no âmbito da gestão partilhada.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 7.8 – Exemplo de infração às regras de contratação pública**

Um município em Itália (Campânia) recebeu apoio para a construção de um monocarril, uma infraestrutura destinada a ajudar os agricultores a transportar as suas azeitonas nas colinas. O contrato foi adjudicado a uma empresa privada através de um procedimento de contratação pública.

Tendo em vista avaliar as diferentes propostas, o município estabeleceu um conjunto de critérios, com diferentes ponderações (medidas em pontos). O anúncio de concurso exigia que os proponentes incluíssem, como parte das suas candidaturas, propostas de trabalhos adicionais relativos a novas estradas, rede de esgotos e um aqueduto. Estes trabalhos adicionais representaram 75 % do número total de pontos em que o município baseou a decisão de adjudicação. Comparativamente, o preço representou apenas 10 % do número total de pontos.

Uma vez que a ajuda da UE foi concedida para efeitos de construção de um monocarril, o beneficiário infringiu as regras de contratação pública italianas, definindo critérios — construção de estradas, rede de esgotos e um aqueduto — que não estavam relacionados com o objeto, a natureza e as características do anúncio de concurso. Estes critérios não estavam, portanto, em conformidade com as regras aplicáveis à contratação pública em Itália.

O Tribunal também detetou casos de incumprimento das regras aplicáveis em matéria de concursos públicos na Alemanha (Renânia-Palatinado), na Grécia e na Roménia.

7.28. A amostra de auditoria incluiu 45 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. O Tribunal verificou que, em três casos, os agricultores não tinham respeitado todas as condições de pagamento.

7.29. Das 78 operações relacionadas com a superfície, o Tribunal identificou 15 casos (19 %), em que a superfície de terras elegível foi sobredeclarada. A maioria das sobredeclarações identificadas correspondia a valores relativamente reduzidos, pelo que teve apenas um impacto limitado no nível de erro estimado global. Ver também ponto 7.18.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.8 — Exemplo de infração às regras de contratação pública***

*A Comissão considera que os critérios de adjudicação previstos no convite à apresentação de propostas não estavam plenamente associados à natureza dos trabalhos.*

*No entanto, a Comissão sublinha que o investimento foi realizado como previsto.*

*As autoridades italianas reexaminaram o processo e iniciaram um processo de recuperação em caso de incumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos. As autoridades italianas aplicaram uma correção financeira de 10 %. A Comissão considera que esta medida corretiva contribui para proteger o orçamento da UE.*

*Foram emitidas reservas no Relatório Anual de Atividades de 2015 para abranger questões relativas aos contratos públicos, tal como reconhecido pelo Tribunal no ponto 7.60.*

**7.28.** *A Comissão gostaria de sublinhar o facto de os 3 beneficiários terem tido um vasto conjunto de diferentes compromissos agroambientais a observar, tendo implementado com êxito a maioria deles. Apenas alguns dos compromissos não foram respeitados na íntegra ou não foram devidamente documentados.*

**7.29.** *A Comissão toma nota de que a maior parte dos erros de sobredeclaração detetados pelo Tribunal eram relativamente pequenos e congratula-se com a avaliação do Tribunal sobre a melhoria da fiabilidade dos dados do SIP (ver o ponto 7.17).*

*A Comissão considera que os erros menores são impossíveis de evitar a um custo razoável.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.30. As autoridades nacionais devem controlar a razoabilidade dos custos. Em 24 projetos de investimento, as autoridades nacionais não procederam a esse controlo de forma adequada. O Tribunal identifica estes casos como erros. No entanto, de um modo geral não é possível determinar o montante das despesas inelegíveis, pelo que não é possível quantificar o erro. O Tribunal inclui informações adicionais sobre a razoabilidade dos custos na secção «testes dos critérios de desempenho» (ver ponto 7.71).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.30.** *Ver resposta da Comissão ao ponto 7.71.*

## Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno

*Sistemas da DG AGRI relativos à regularidade das operações no domínio da agricultura*

7.31. A Comissão e os Estados-Membros partilham a gestão de quase todas as despesas agrícolas. Cerca de 80 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). As auditorias de conformidade da Comissão avaliam se os sistemas dos Estados-Membros asseguram a legalidade e regularidade dos pagamentos de ajudas aos beneficiários. As insuficiências detetadas nos sistemas podem dar origem a correções financeiras, impostas aos Estados-Membros por meio de decisões de conformidade. As correções financeiras são frequentemente baseadas numa taxa fixa e abrangem despesas relativas a vários exercícios orçamentais. Raramente resultam em recuperação de pagamentos dos beneficiários finais, sendo portanto pagas a partir dos orçamentos nacionais ([27]).

**7.31.** *Embora seja verdade que a maioria das correções no passado foi calculada em termos de taxa fixa, no novo quadro jurídico, os Estados-Membros são incentivados a apresentar um cálculo do risco para o Fundo.*

*Nos casos de pagamentos indevidos, que podem estar diretamente relacionados com um beneficiário e ser identificados em resultado dos procedimentos de apuramento de conformidade da Comissão, os Estados-membros são obrigados a iniciar as ações de recuperação necessárias junto dos beneficiários finais.*

([27]) Ver ponto 1.32 do Relatório Anual relativo a 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.32. A fim de confirmar se as auditorias de conformidade da Comissão cumpriram as normas internacionais de auditoria ([28]) e as principais disposições regulamentares aplicáveis, o Tribunal realizou controlos documentais numa amostra de 24 ([29]) das 120 auditorias de conformidade ([30]) comunicadas pela DG AGRI em 2015. O Tribunal repetiu seis destas 24 auditorias ([31]). Em 2015, a Comissão atualizou os seus procedimentos de auditoria, na sequência de uma autoavaliação da sua metodologia de auditoria e política de garantia da qualidade. O Tribunal examinou os procedimentos atualizados e teve-os em conta na sua avaliação.

7.33. As auditorias de conformidade da Comissão cumprem, em termos gerais, as normas aplicáveis. No entanto, quando a Comissão não efetua quaisquer constatações, deve melhorar a forma como documenta os trabalhos de auditoria que justificam essa conclusão.

7.34. Em anteriores relatórios anuais ([32]), o Tribunal chamou a atenção para o problema persistente de os procedimentos de conformidade serem demasiado morosos, o que dá origem a um atraso significativo desses processos antigos abertos ([33]). Em 2015, a Comissão reduziu significativamente o número de processos abertos: de 192 para 34. As alterações legislativas para o período de 2014-2020, que entraram em vigor para a PAC em 1 de janeiro de 2015, foram concebidas para racionalizar o procedimento de apuramento da conformidade, através da introdução de prazos legais. Como consequência, a Comissão acompanha agora de forma mais próxima o ciclo de auditoria, de forma a cumprir os prazos internos e externos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.33.** *A Comissão procura respeitar a ISSAI no exercício da sua auditoria. Esta é uma das razões que a levaram a recorrer aos serviços de uma empresa externa para apoiar a autoavaliação dos seus procedimentos de auditoria.*

*Os relatórios de auditoria de cada missão são a base para os resultados formulados pela Comissão. Se não forem apresentados resultados (por exemplo, não se colocou qualquer questão a comunicar e os pontos fracos detetados não eram importantes), tal será indicado no relatório de auditoria.*

**7.34.** *A Comissão acompanha de perto o encerramento de auditorias pendentes («antigos processos em aberto»): o seu número foi reduzido de 34 para 20 em junho de 2016. O objetivo da Comissão consiste em encerrar todas as auditorias pendentes («antigos processos em aberto») até ao final de 2016.*

([28]) ISSAI 4100 (Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo) — Orientações sobre Auditoria de Conformidade — Para Auditorias Realizadas Separadamente da Auditoria de Demonstrações Financeiras.

([29]) 12 do FEAGA e 12 do Feader.

([30]) Inclui 72 auditorias d FEAGA e 48 do Feader realizadas entre 1 de julho de 2014 e 30 de junho de 2015.

([31]) Alemanha (Schleswig-Holstein), Espanha (Catalunha), Lituânia, Malta, Finlândia, Reino Unido (Irlanda do Norte).

([32]) Ver o ponto 7.64 do Relatório Anual relativo a 2014, o ponto 4.27 do Relatório Anual relativo a 2013 e o ponto 4.31 do Relatório Anual relativo a 2012.

([33]) A Comissão considera que existe um atraso acumulado quando uma auditoria não é encerrada no prazo de dois anos após a sua realização.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.35. A nova legislação para o período de 2014-2020 também colocou mais ênfase no papel dos Estados-membros na definição do montante em risco, que a Comissão pode utilizar para calcular a correção financeira a impor. O Tribunal examinou se a Comissão validou e utilizou corretamente os dados dos Estados-Membros, através de uma análise das orientações da Comissão e do controlo de seis correções financeiras aprovadas ou elaboradas em 2015.

7.36. O manual de auditoria da Comissão não inclui procedimentos de auditoria detalhados nem requisitos relativos a documentação, para efeitos de verificação dos dados fornecidos pelos Estados-Membros. Relativamente a quatro das seis correções financeiras examinadas, o Tribunal constatou que a Comissão realizou visitas de auditoria para verificar os dados recebidos dos Estados-Membros envolvidos. No que se refere às outras duas correções financeiras, a Comissão não forneceu ao Tribunal provas suficientes e adequadas dos seus controlos ou verificações. Num desses casos, a correção financeira foi relativamente reduzida. No entanto, no outro caso, a correção financeira ascendeu a 5,8 milhões de euros. A utilização de dados não verificados dá origem a um risco financeiro para o orçamento da UE, uma vez que os Estados-Membros têm interesse na redução das correções financeiras.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.35-7.36.** *Tal como recomendado pelo Tribunal em anos anteriores, a Comissão definiu um quadro que visa aumentar o número de correções financeiras calculadas e, assim, aplicar menos correções financeiras fixas.*

*Tendo em conta a dificuldade inerente a diversas operações, foram inseridas disposições legais adequadas no ato de base, incluindo os princípios da responsabilidade dos Estados-Membros para prestar as informações necessárias e de esforço proporcionado. O ato delegado contém disposições pormenorizadas sobre as correções financeiras calculadas e extrapoladas. As orientações pormenorizadas da Comissão em matéria de correção financeira foram atualizadas em conformidade, nomeadamente no que respeita aos critérios e à metodologia a utilizar pela Comissão para aceitar ou não o cálculo ou a extrapolação dos Estados-Membros do risco para o orçamento da UE.*

*A Comissão considera que o manual de auditoria inclui informações sobre a verificação dos dados fornecidos pelos Estados-Membros.*

*A Comunicação C(2015) 3675 anexa ao manual de auditoria define claramente os requisitos mínimos que os Estados-Membros têm de respeitar quando apresentam dados suplementares à Comissão para o cálculo das correções financeiras, bem como os critérios e a metodologia a utilizar pela Comissão para aceitar ou não o cálculo ou a extrapolação da correção financeira.*

*É procedimento comum que a Comissão faça um controlo aprofundado dos dados comunicados pelos Estados-Membros, o que é aliás confirmado pelos resultados do Tribunal para quatro das seis correções financeiras examinadas.*

*No que respeita às duas outras correções financeiras mencionadas:*

— *no que respeita a uma delas, o montante em causa foi relativamente reduzido e foram solicitadas informações adicionais ao Estado-Membro;*

— *no que respeita aos 5,8 milhões de euros de correções financeiras, a Comissão verificou a validade dos dados fornecidos pelo Estado-Membro, embora este processo não fosse devidamente documentado.*

*A Comissão gostaria de sublinhar que os esforços para verificar os dados fornecidos pelos Estados-Membros devem ser proporcionais às potenciais consequências financeiras. A Comissão também pode confiar no trabalho dos organismos de certificação.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no domínio da agricultura*

7.37. 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.

7.38. O exame dos sistemas neste domínio baseou-se nas auditorias realizadas pela Comissão (DG AGRI). Relativamente à amostra de 24 auditorias de conformidade examinadas pelo Tribunal (ver ponto 7.32), a Comissão identificou insuficiências significativas em 17 dos sistemas envolvidos ([34]). Tendo em conta que o Tribunal considerou que os trabalhos da Comissão foram, em termos globais, satisfatórios (ver ponto 7.33), é possível confiar na avaliação destes sistemas efetuada pela Comissão.

**7.38.** *A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal de que o trabalho da Comissão foi, de um modo geral, satisfatório e que se pode basear na avaliação pela Comissão dos sistemas dos Estados--Membros.*

7.39. Nos seis Estados-Membros visitados pelo Tribunal (ver ponto 7.32), foram também realizaram trabalhos adicionais de auditoria num número limitado de domínios suscetíveis de erro ([35]). Os pontos que se seguem apresentam as constatações do Tribunal relativas ao FEAGA, ao desenvolvimento rural e à condicionalidade.

**Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações do FEAGA**

7.40. O sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) é o principal sistema de gestão e de controlo dos pagamentos de ajuda direta ([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, ver também pontos 7.17 e 7.18), 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 a beneficiários elegíveis e relativamente a terrenos ou animais elegíveis.

**7.40-7.41.** *A Comissão considera que o SIGC, incluindo o SIP, é um sistema fiável e que a qualidade e a cobertura do SIGC são essenciais para assegurar a regularidade dos pagamentos de ajuda direta e das despesas do Feader, nomeadamente, das medidas agroambientais e das zonas desfavorecidas.*

*Sempre que ocorram deficiências, os Estados-Membros devem pôr em prática medidas corretivas, incluindo planos de ação específicos para as resolver, que serão cuidadosamente acompanhadas pela Comissão.*

([34]) Seis em 12 para o FEAGA e 11 em 12 para o Feader.

([35]) Estes domínios não fazem parte do âmbito das auditorias da Comissão examinadas pelo Tribunal, relativamente aos Estados--Membros envolvidos. As auditorias da Comissão centram-se em aspetos específicos dos sistemas de controlo dos organismos pagadores, selecionados com base numa análise de risco, e não abrangem todos os domínios de controlo de todos os organismos pagadores todos os anos.

([36]) Quanto às medidas «superfície» do desenvolvimento rural, a verificação de determinados elementos essenciais, como a área elegível, é igualmente efetuada através do SIGC.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.41. No Relatório Anual relativo a 2014, o Tribunal constatou que o SIGC contribui de forma significativa para evitar e reduzir os níveis de erro no regime de ajuda a que se aplica ([37]). Este ano, o Tribunal examinou a fiabilidade das funções de controlo essenciais selecionadas no SIGC, nos seis organismos pagadores visitados (ver ponto 7.32). Sem pôr em causa a contribuição do SIGC para a prevenção e a redução dos níveis de erro, o Tribunal constatou que algumas das funções de controlo essenciais examinadas pelo Tribunal foram afetadas por insuficiências relacionadas com o SIPA, os controlos administrativos, a qualidade das inspeções no local e os procedimentos de recuperação por pagamentos incorretos ([38]). A ***figura 7.9*** apresenta um exemplo das insuficiências detetadas pelo Tribunal.

**Figura 7.9 - Exemplo de insuficiências detetadas relativas ao SIPA**

Durante seis anos consecutivos (2010-2015), a avaliação anual da qualidade do SIPA no Reino Unido (Irlanda do Norte) revelou que este sistema não respeitava diversos elementos de qualidade exigidos na legislação da UE. Apesar da obrigação legal de aplicar medidas corretivas nessas situações, a avaliação de qualidade para 2015 demonstrou que não foram realizadas melhorias consistentes: em termos globais, as superfícies elegíveis registadas no SIPA da Irlanda do Norte foram sobredeclaradas em mais de 2 %, resultando num risco de pagamentos incorretos.

No Relatório Anual relativo a 2012 (anexo 3.2), o Tribunal já alertara para as insuficiências do SIPA da Irlanda do Norte.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.9 — Exemplo de insuficiências detetadas relativas ao SIPA***

*A partir de 2013, foram tomadas medidas corretivas pelas autoridades da Irlanda do Norte na sequência de auditorias realizadas pela Comissão.*

*A estimativa da superfície elegível na avaliação da qualidade (AQ) do SIP era «não conforme» relativamente a 2010, 2011, 2012 e 2015. Os motivos para tal foram explicados pelas autoridades do Reino Unido e da Irlanda do Norte nos respetivos relatórios anuais da AQ.*

*Nos anos em que a atualização do SIP teve início com uma duração de três anos (2013, 2014), o número de parcelas de terreno não conformes diminuiu. No entanto, em 2015 as autoridades do Reino Unido e da Irlanda do Norte detetaram um aumento do número de parcelas de terreno com superfície não elegível que não tinham sido identificadas através da atualização do programa.*

*A Comissão continua a acompanhar de perto a situação.*

([37]) Relatório Anual relativo a 2014, ponto 7.35.

([38]) O Tribunal identificou deficiências nestes controlos essenciais em pelo menos um dos seis organismos pagadores visitados. Embora em graus variáveis, os auditores detetaram insuficiências nos seis organismos pagadores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no desenvolvimento rural**

7.42. Relativamente a cinco dos seis organismos pagadores visitados (ver ponto 7.32), os auditores identificaram deficiências nos controlos administrativos das condições de elegibilidade, especialmente nos controlos relativos a contratos públicos. Estas insuficiências do sistema eram muito semelhantes às que já foram verificadas e comunicadas em exercícios anteriores ([39]). As falhas dos sistemas constituem uma importante causa dos erros detetados durante os testes das operações (ver ponto 7.24).

7.43. No que se refere à contratação pública, o Tribunal examinou uma amostra de 41 projetos (além dos testes das operações), dos quais oito (20 %) estavam afetados por erros. Em três dos oito casos, detetaram-se despesas inelegíveis, num montante total de mais de 1,5 milhões de euros de ajuda do FEADER.

7.44. Num esforço para reduzir o nível de erro das despesas do desenvolvimento rural, a Comissão e os Estados-Membros estão a executar planos de ação para identificarem as causas dos erros e aplicarem medidas corretivas direcionadas para atenuar o risco de ocorrência de erros. O Tribunal examinou se o plano de ação do Estado-Membro envolvido dava resposta às causas profundas dos erros frequentes.

7.45. Durante os testes das operações relativas a 2015, o Tribunal observou 14 dos erros quantificáveis mais significativos detetados em oito Estados-Membros. Constatou que, em fevereiro de 2016, sete dos oito Estados-Membros já tinham atualizado os seus planos de ação, incluindo medidas destinadas a dar resposta a algumas das questões identificadas pelos auditores. No entanto, durante o exame dos sistemas dos Estados-Membros, o Tribunal constatou que os quatro organismos pagadores relativamente aos quais tinham sido detetadas insuficiências nos controlos administrativos dos procedimentos de contratação pública não tinham incluído nos seus planos de ação qualquer medida relativa a esta questão. Apesar de o Tribunal considerar que os planos de ação são, de um modo geral, um bom instrumento para dar resposta às causas dos erros, continua a existir margem para melhorias no domínio da contratação pública.

([39]) Ver o ponto 7.53 do Relatório Anual relativo a 2014, o ponto 4.20 do Relatório Anual relativo a 2013 e os pontos 4.21 a 4.25 do Relatório Anual relativo a 2012.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.42.** *A Comissão realiza auditorias de conformidade nos Estados--Membros para verificar se as despesas pagas estão em conformidade com as regras. Nestas auditorias, a Comissão também detetou deficiências nos controlos administrativos relativos às condições de elegibilidade e aos contratos públicos.*

*Foram implementadas medidas corretivas, incluindo, quando necessário, planos de ação. Além disso, foram formuladas reservas no Relatório Anual de Atividades de 2015.*

*Foram igualmente feitas correções financeiras a este respeito e uma série de procedimentos de apuramento de conformidade estão ainda em curso, sendo suscetíveis de conduzir a novas correções financeiras.*

*Uma auditoria específica dos contratos públicos foi iniciada em 2015 nos 4 Estados-Membros, sendo os restantes Estados-Membros auditados em 2016.*

**7.45.** *Quando se detetam deficiências no âmbito de auditorias de conformidade e auditorias do Tribunal, a Comissão solicita sistematicamente aos Estados-Membros que tomem medidas corretivas, que podem assumir a forma de um plano de ação.*

*Na sequência das recomendações do Tribunal no seu Relatório Especial n.º 23/14, a Comissão recomendou a todos os Estados-Membros que prestassem especial atenção à questão dos contratos públicos e, quando necessário, que tomassem medidas corretivas.*

*Foram formuladas reservas no Relatório Anual de Atividades de 2015 para abranger questões relativas aos contratos públicos, tal como reconhecido pelo Tribunal no ponto 7.60.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Sistemas dos Estados-Membros relativos à condicionalidade**

7.46. O Tribunal examinou o sistema destinado a garantir que os requisitos em matéria de condicionalidade são cumpridos, nos seis organismos pagadores visitados (ver ponto 7.32). Analisou, em especial, a fiabilidade das estatísticas de controlo e os procedimentos em vigor para garantir que os Estados-Membros controlam, de forma adequada, os requisitos de condicionalidade relativos à proteção da água contra nitratos (Diretiva Nitratos ([40])) e à notificação de animais ([41]). O Tribunal examinou ainda 63 relatórios de controlo.

7.47. Em cinco dos seis Estados-Membros visitados, foram detetadas deficiências essencialmente relacionadas com a fiabilidade das estatísticas de controlo e da amostragem. Foram detetados problemas (por exemplo, cálculo incorreto das sanções ou falta de controlos de determinados requisitos) em 13 dos 63 relatórios de controlo examinados. Além disso, na Lituânia e no Reino Unido (Irlanda do Norte), em quatro dos 24 relatórios de controlo constantes da amostra, as sanções não foram corretamente incluídas nas estatísticas de controlo. A ***figura 7.10*** apresenta outro exemplo das deficiências detetadas pelo Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.46.** *A Comissão observa que a condicionalidade não está relacionada com a avaliação da legalidade e a regularidade das operações subjacentes.*

**7.47.** *A Comissão partilha a observação do Tribunal e presta especial atenção a esses requisitos durante as suas auditorias. Em muitos deles, a Comissão observou deficiências relacionadas com o âmbito e a qualidade de controlos da condicionalidade. Quando existe um incumprimento sistémico, a Comissão solicita sistematicamente medidas corretivas, sempre que necessário, incluindo planos de ação, e assegura a proteção do orçamento da UE através do procedimento de apuramento de conformidade.*

([40]) Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

([41]) 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.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 7.10 – Exemplo de controlos insuficientes de condicionalidade**

Na Lituânia, o Tribunal constatou que as autoridades nacionais não controlaram suficientemente os requisitos de condicionalidade relativos à proteção da água contra nitratos, que são aplicáveis a todos os agricultores. Os Estados-Membros utilizaram diversos limiares, abaixo dos quais os agricultores não eram sujeitos a controlos de condicionalidade para os requisitos decorrentes da Diretiva Nitratos. Por exemplo, os agricultores com uma superfície agrícola utilizada máxima de 10 hectares não têm de declarar o nível de fertilizante utilizado. Esses agricultores representam mais de 70 % do número total de agricultores e utilizam 14 % da superfície agrícola. Num outro exemplo, os criadores de gado com menos de 10 cabeças de gado num local não necessitam de ter instalações de armazenamento de estrume com capacidade equivalente. Esses criadores representam 87 % do número total de criadores e detêm 28 % das cabeças de gado na Lituânia. A Diretiva Nitratos tem por objetivo proteger o ambiente e a saúde dos cidadãos. Ainda que a utilização de limiares possa reduzir a burocracia para os pequenos agricultores, excluir os agricultores dos controlos relativos à condicionalidade não só é incorreto como pode ter um efeito adverso na realização dos objetivos da Diretiva Nitratos.

*Sistemas da DG MARE e dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no domínio das pescas*

7.48. As autoridades de gestão efetuam pagamentos aos beneficiários e declaram as despesas à Comissão, que por sua vez reembolsa os Estados-Membros. A Comissão utiliza os relatórios anuais de controlo e o parecer anual das autoridades da auditoria para avaliar se os Estados-Membros criaram sistemas de gestão e de controlo que cumpram os requisitos legais. A Comissão também realiza as suas próprias auditorias para verificar se os sistemas funcionam de forma eficaz.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.10 — Exemplo da insuficiência de controlos de condicionalidade***

*A Comissão toma nota dos resultados do Tribunal. Enquanto a Comissão, na sua auditoria de 2014 na Lituânia abrangia apenas RLG relacionados com animais, foram verificadas deficiências análogas, nomeadamente em termos de amostragem. Essas deficiências estão a ser seguidas no âmbito de um procedimento de apuramento de conformidade.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.49. O exame dos sistemas neste domínio centrou-se nas auditorias realizadas pela Comissão (DG MARE). O Tribunal realizou igualmente uma análise documental de uma amostra de cinco auditorias de conformidade da Comissão. A Comissão comunicou insuficiências significativas nos sistemas de dois (Itália e Roménia) dos cinco Estados-Membros envolvidos.

7.50. O Tribunal examinou os trabalhos de auditoria da Comissão e a sua conformidade com as normas internacionais de auditoria. As cinco auditorias examinadas não cumpriam integralmente as normas e foram identificadas insuficiências na supervisão e na documentação de auditoria.

7.51. O Tribunal também repetiu uma auditoria da Comissão na Roménia e identificou deficiências nos controlos administrativos das autoridades de gestão, especialmente no que se refere aos procedimentos de contratação pública (ver ***figura 7.11***)

**Figura 7.11 – Deficiências na contratação na Roménia**

O Tribunal examinou uma amostra de sete procedimentos de contratação, cinco dos quais estavam afetados por erros (dois públicos e três privados). Os três casos privados não foram detetados pela Comissão. O Tribunal identificou igualmente deficiências relacionadas com o procedimento de seleção de projetos em dois dos seis casos examinados.

7.52. Com base nas 24 auditorias que realizou em 2014 e 2015 e que estavam concluídas no momento da auditoria do Tribunal, a DG MARE propôs duas correções financeiras. O exame de uma amostra de cinco dessas auditorias efetuado pelo Tribunal revelou que em dois casos (Itália e Roménia), as correções financeiras não deram resposta a todas as deficiências que afetavam os sistemas de controlo interno das autoridades de gestão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.50.** *A Comissão reconheceu serem necessárias melhorias nos domínios da supervisão e documentação de auditoria e reforçou os seus procedimentos em conformidade. Os documentos auditados são anteriores a estas alterações.*

***Figura 7.11 — Deficiências na contratação na Roménia***

*As listas de controlo normalmente utilizadas pela Comissão incidem na conformidade com as regras públicas, e não com as regras privadas, aplicáveis aos contratos públicos. Os sete processos referidos dizem respeito tanto aos processos em matéria de adjudicação de contratos privados, com base em instruções elaboradas pelas autoridades romenas (cinco casos), como aos processos em matéria de adjudicação de contratos públicos (dois casos relativos à assistência técnica), nos casos em que a Comissão já tinha conhecimento das deficiências.*

*Além disso, a Comissão já tinha identificado a existência de deficiências na seleção dos projetos.*

**7.52.** *A Comissão propõe correções financeiras sempre que detete deficiências significativas. Considera que foram aplicados níveis adequados de correção, quer para a Itália, quer para a Roménia, com base na sua própria análise. No entanto, no caso da Roménia, avaliará a necessidade de outras correções adicionais com base nos resultados do Tribunal.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Relatório Anual de Atividades da DG AGRI*

7.53. No seu Relatório Anual de Atividades (RAA) relativo a 2015, 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, assim como nas opiniões dos organismos de certificação sobre a legalidade e a regularidade relativas ao exercício de 2015. 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. O Tribunal considera que este é, de um modo geral, um método válido, capaz de constituir uma base suficiente para emitir reservas ao nível de cada organismo pagador. O Tribunal salienta, no entanto, as questões que se seguem.

7.54. Em 2015 exigiu-se, pela primeira vez, aos organismos de certificação que aferissem, com base numa amostra representativa, a legalidade e a regularidade das despesas relativamente às quais os organismos pagadores solicitaram o reembolso à Comissão. Os organismos de certificação representam, por conseguinte, um elemento essencial no modelo de garantia da Comissão para o período de 2014-2020. Em 2015, a DG AGRI apenas pôde utilizar de forma muito limitada os pareceres dos organismos de certificação sobre a legalidade e a regularidade, em virtude das insuficiências significativas em matéria de metodologia e de execução (tais como atrasos na nomeação dos organismos de certificação nos Estados-Membros, estratégias de auditoria inadequadas, dimensão demasiado reduzida das amostras retiradas para realização de testes substantivos e conhecimentos técnicos e jurídicos insuficientes para detetar deficiências nos controlos administrativos e no local dos organismos pagadores).

**7.54.** *A Comissão considera que o facto de dispor de um parecer sobre a legalidade e a regularidade emitido por um organismo de auditoria independente, profissional e a nível nacional contribuirá para, a prazo, melhorar os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros, bem como o nível de garantia relativamente às taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros. O exercício de 2015 foi o primeiro ano em que foi implementada esta nova abordagem, pelo que os benefícios dos novos trabalhos dos organismos de certificação ainda não puderam ser aproveitados.*

*No entanto, pode ser extraída do exercício de 2015 uma série de mensagens encorajadoras e de ensinamentos para o futuro.*

7.55. A Comissão procedeu a ajustamentos para determinar a taxa de erro ajustada para as despesas relativamente às quais estavam disponíveis os resultados das suas próprias auditorias, ou das auditorias do Tribunal. 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.

**7.55.** *A Comissão analisa a situação de cada organismo pagador não apenas com base nos resultados 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 em causa da parte do organismo de certificação, para cada organismo pagador. Há, por conseguinte, resultados de auditoria disponíveis em todos os casos.*

*Pela primeira vez em 2015, os organismos de certificação foram convidados a emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes, que forneceu mais pormenores e informações pertinentes para a decisão relativa à adaptação das taxas de erro comunicadas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.56. A ***figura 7.12*** apresenta os principais dados [42] utilizados para avaliar o RAA da DG AGRI relativo a 2015.

| Principal domínio de despesas | RAA (exercício financeiro) | Despesas de 2015 *(milhões de euros)* | Nível de erro médio comunicado pelos Estados-Membros | Taxa de erro ajustada agregada | Capacidade corretiva | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Média das correções financeiras durante os últimos três anos *(milhões de euros)* | | Média das recuperações durante os últimos três anos *(milhões de euros)* | | Total |
| FEAGA | 2014 | 44 137,85 | 0,55 % | **2,61 %** | 536,44 | 1,22 % | 117,83 | 0,27 % | **1,49 %** |
| | 2015 | 44 834,52 | 0,68 % | **1,47 %** | 665,36 | 1,48 % | 107,41 | 0,24 % | **1,72 %** |
| FEADER | 2014 | 11 186,00 | 1,52 % | **5,09 %** | 113,58 | 1,02 % | 95,64 | 0,85 % | **1,87 %** |
| | 2015 | 9 843,14 | 1,78 % | **4,99 %** | 177,99 | 1,81 % | 114,95 | 1,17 % | **2,98 %** |

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu com base nos Relatórios Anuais de Atividades da DG AGRI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.57. Relativamente ao FEAGA, apesar de um aumento no nível de erro médio comunicado pelos Estados-Membros, de 0,55 % em 2014 para 0,68 % em 2015, a Comissão conclui que a taxa de erro ajustada diminuiu de 2,61 % em 2014 para 1,47 % em 2015. A Comissão explicou que esta redução da taxa de erro ajustada se deve em grande parte a:

— melhorias nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, como resultado de medidas corretivas aplicadas a partir do ano de pedido de 2014;

— informações mais atualizadas à disposição da Comissão, o que permite uma redução dos ajustamentos anteriormente calculados.

7.58. Relativamente ao FEAGA, o RAA informa que que a taxa de erro ajustada agregada diminuiu de 2,61 % em 2014 para 1,47 % em 2015. Os resultados da auditoria do Tribunal revelam que a taxa de erro estimada permaneceu estável, quando se exclui a quantificação dos erros relativos à condicionalidade (ver ***anexo 7.1***).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.57.** *A Comissão considera que um aumento do nível médio dos erros comunicados demonstra que o sistema de gestão e de controlo dos Estados-Membros funciona melhor em termos de deteção e de comunicação de erros. Daqui resulta que a taxa de erro indicada é considerada mais fiável e, por conseguinte, são necessários menos ajustamentos.*

*Os fatores mencionados pelo Tribunal têm um impacto positivo na evolução da taxa de erro ajustada.*

[42] A taxa de erro ajustada para 2015 é calculada sem o pré-financiamento de 1 945,2 milhões de euros pagos aos Estados-Membros no âmbito de programas de desenvolvimento rural no período de programação de 2014-2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.59. Relativamente ao Feader, a Comissão quase triplicou o nível de erro médio comunicado pelos Estados-Membros, de 1,78 %, para calcular a taxa de erro ajustada de 4,99 %. A Comissão ajustou as taxas de erro comunicadas por 56 organismos pagadores, dos 72 que declararam despesas do FEADER. O Tribunal considera que a taxa de erro ajustada de 4,99 % está amplamente em consonância com a taxa de erro que estimou. Nos últimos anos, a Comissão aumentou o número das suas auditorias de conformidade às despesas do FEADER, tendo lançado igualmente auditorias horizontais orientadas para medidas/organismos pagadores com riscos idênticos. Pode indicar-se como exemplo uma auditoria aos contratos públicos, que contribuiu para as reservas gerais formuladas relativamente à Alemanha e a Espanha.

7.60. A Comissão define a capacidade corretiva como um mecanismo para corrigir os erros cometidos e proteger o orçamento da UE. O aumento anual na capacidade corretiva calculada em relação ao FEAGA (para 1,72 %) e ao Feader (para 2,98 %) é o resultado de esforços recentes envidados pela Comissão para reduzir o número de antigas auditorias de conformidade abertas (ver ponto 7.34). Essa situação afetou o montante global das correções financeiras aprovadas, especialmente em 2015.

7.61. A capacidade corretiva da Comissão é calculada com base numa média de três anos de correções financeiras recebidas e não está diretamente relacionada com as despesas de 2015, que serão corrigidas nos próximos exercícios. Isto explica a anomalia verificada este ano, em que a Comissão comunica que a sua capacidade corretiva para as despesas do FEAGA é superior à taxa de erro ajustada. Relativamente ao Feader, não existe garantia de que o risco financeiro remanescente risco seja inferiores ao limiar de materialidade no final do período de programação. A Comissão confirma esta situação no seu RAA relativo a 2015 ([43]).

*Relatório Anual de Atividades da DG MARE*

7.62. O Tribunal examinou o Relatório Anual de Atividades de 2015 da DG MARE, tendo-se concentrado em saber se foram prestadas todas as informações pertinentes, se as informações fornecidas estavam em consonância com as próprias constatações do Tribunal e se as estimativas utilizadas pela Comissão para calcular o nível de erro médio eram razoáveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.60.** *A capacidade corretiva é uma estimativa dos montantes de futuras correções calculadas como uma média histórica das correções financeiras líquidas, como explicado no Relatório Anual de Atividades de 2015 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.*

**7.61.** *A capacidade corretiva e a taxa de erro ajustada são duas estimativas que proporcionam, conjuntamente, um indicador da garantia sobre a eficácia do sistema de controlo plurianual para a proteção do orçamento da UE.*

*No seu Relatório Anual de Atividades de 2015, o Diretor-Geral da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural fornece uma garantia para as despesas da PAC de 2015 no seu conjunto, tendo em conta, quer a taxa de erro ajustada, quer a capacidade corretiva.*

([43]) RAA da DG AGRI relativo a 2015, ponto 3.3: Face à necessidade de equilibrar a legalidade e a regularidade com a concretização dos objetivos políticos, tendo simultaneamente em conta os respetivos custos, não é de prever com qualquer certeza efetiva que seja possível alcançar, com esforços razoáveis, um risco financeiro inferior a 2 % no domínio do Desenvolvimento Rural.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.63. A DG MARE enviou três cartas de pré-encerramento relativas a três programas operacionais, propondo a recuperação de um montante de 53,6 milhões de euros. Este montante significativo não é divulgado no RAA. Este inclui reservas relativas a cinco Estados-Membros, incluindo a Roménia, que estão em conformidade com as constatações de auditoria do Tribunal. Esta auditoria não pôs em causa o cálculo das taxas de erro pela DG MARE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.63.** *Este montante não foi divulgado, pois a Comissão não considera que o montante se encontre em risco. A ordem de cobrança foi emitida para um dos três programas no que diz respeito ao montante previsto. Para os restantes dois programas, quando o Relatório Anual de Atividades foi elaborado, o Estado-Membro e a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas, em grande medida, já teriam chegado a acordo quanto aos montantes a recuperar pela Comissão. Os eventuais ajustamentos a este montante (com o consequente risco financeiro) serão, portanto, mínimos.*

## Conclusão e recomendações

### *Conclusão relativa ao exercício de 2015*

7.64. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas dos «Recursos naturais» e dos dois domínios sujeitos a uma apreciação específica (ver pontos 7.13 e 7.21) estão afetadas por um nível significativo de erros.

7.65. Neste domínio da rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 2,9 % (ver ***anexo 7.1***).

**7.65.** *A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é, em grande medida, idêntico ao do ano passado, com exceção da condicionalidade.*

### *Recomendações*

7.66. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no ***anexo 7.2***. Nos Relatórios Anuais relativos a 2012 e 2013, o Tribunal formulou 20 recomendações. A Comissão e os Estados-Membros executaram totalmente quatro recomendações, enquanto cinco foram executadas na maior parte dos aspetos e 10 em alguns aspetos.

**7.66.** *A Comissão toma nota da avaliação mais recente efetuada pelo Tribunal sobre os progressos realizados para pôr em prática as 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.*

7.67. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2015, o Tribunal recomenda à Comissão, relativamente ao FEAGA:

— **Recomendação 1**: continuar a envidar esforços para dar seguimento aos casos em que a legislação nacional não está em conformidade com a legislação da UE, utilizando todos os meios legais à sua disposição, em especial a suspensão dos pagamentos (ver ponto 7.20 e ***figura 7.5***);

*A Comissão aceita a recomendação.*

*A Comissão considera que esta recomendação está a ser implementada através do seu trabalho de auditoria em curso e da prestação de orientações, quando necessário, e que toma as medidas necessárias no contexto da gestão comum, a fim de apoiar os organismos de auditoria dos Estados-Membros a desempenhar eficazmente as suas funções. Além disso, as deficiências detetadas nos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros são resolvidas através de planos de ação específicos e abrangentes, quando necessário. Quando a Comissão deteta tais problemas no decurso das suas funções de fiscalização ou auditoria, solicita ao Estado-Membro que adote medidas corretivas. Quando o problema for especialmente grave, o Estado-Membro é obrigado a implementar um plano de ação corretivo, acompanhado de perto pelos serviços. Até à data, estes planos demonstraram ser muito eficazes. Quando a implementação 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 |
|---|---|
| — **Recomendação 2**: acompanhar anualmente os resultados das avaliações da qualidade dos SIPA realizadas pelos Estados-Membros e verificar se todos os Estados-Membros com avaliações negativas tomam as medidas corretivas necessárias (ver ***figura 7.9***); | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*Os resultados da avaliação da qualidade (AQ) do SIP são acompanhados anualmente. Este exercício anual é um processo de controlo da qualidade, cujo objetivo principal consiste em melhorar a qualidade e a fiabilidade do SIP, analisando as deficiências técnicas detetadas e tomando medidas corretivas para as resolver.* |
| *relativamente ao desenvolvimento rural:* | |
| — **Recomendação 3**: assegurar que todos os planos de ação dos Estados-Membros destinados a dar resposta a erros no domínio do desenvolvimento rural incluam medidas eficazes em matéria de contratação pública (ver ponto 7.45); | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*A Comissão está plenamente empenhada em prestar orientações específicas e eficazes sobre a forma de prevenir irregularidades no âmbito dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos: «Adjudicação de contratos públicos — um estudo sobre a capacidade administrativa da UE» (2016), incluindo as recomendações específicas por país e as «Orientações para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns na adjudicação de contratos públicos dos projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento» (2015).*<br><br>*Em dezembro de 2015, a Comissão sublinhou que todos os Estados--Membros devem prestar especial atenção às regras dos contratos públicos e tomar medidas corretivas, se for caso disso.*<br><br>*A Comissão colabora intensamente com os Estados-Membros para identificar e corrigir as causas dos erros na implementação da política. Esta colaboração prosseguirá com o objetivo de continuar a solucionar as deficiências identificadas, nomeadamente solicitando planos de ação. A Comissão insiste na exaustividade e na eficácia dos planos de ação.*<br><br>*Os Estados-Membros são convidados a tomar medidas corretivas quando forem identificadas deficiências no contexto das auditorias de conformidade, auditadas pelo TCE ou os resultados do organismo de certificação ou do organismo pagador. Por último, serão aplicadas correções financeiras líquidas, se necessário.* |
| *relativamente ao FEAGA e ao desenvolvimento rural:* | |
| — **Recomendação 4**: acompanhar e apoiar de forma ativa os organismos de certificação na melhoria do seu trabalho e metodologia em matéria de legalidade e regularidade das despesas, de forma a prestarem informações fiáveis para a estimativa da Comissão sobre a taxa de erro ajustada (ver ponto 7.54); | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros a melhorar e a consolidar o trabalho efetuado pelos organismos de certificação, a fim de assegurar que, nos próximos anos, possa ser obtida uma maior garantia em relação ao seu trabalho.* |
| — **Recomendação 5**: atualizar o manual de auditoria da DG AGRI, incluindo procedimentos de auditoria detalhados e requisitos relativos à documentação para efeitos de verificação dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e utilizados para cálculo das correções financeiras (ver ponto 7.36); | *A Comissão aceita esta recomendação.*<br><br>*Quando atualizar o seu manual de auditoria, a Comissão irá abordar esta questão com base na experiência adquirida.* |

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*relativamente às pescas:*

— **Recomendação 6**: melhorar o cumprimento das normas internacionais de auditoria nas auditorias de conformidade da DG MARE (ver ponto 7.50).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Importa observar que as melhorias processuais, que tiveram lugar após o período abrangido pela auditoria do Tribunal, abordaram muitas das questões em destaque (em especial, as respeitantes à prova de auditoria e pista de auditoria). Além disso, está atualmente ativado um procedimento de controlo da qualidade.*

## PARTE 2 — QUESTÕES RELACIONADAS COM O DESEMPENHO NO DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

### Avaliação do desempenho dos projetos

7.68. No ano passado, o Tribunal comunicou ([44]) o trabalho que desenvolveu com questões relacionadas com o desempenho para operações de desenvolvimento rural selecionadas. Este ano, o Tribunal continuou esse trabalho. Das 159 operações de desenvolvimento rural cuja regularidade foi verificada, foram analisadas questões relativas ao desempenho de 59 projetos de investimento em ativos tangíveis.

7.69. Dos 59 projetos de investimento, 34 estavam concluídos à data da visita de auditoria. Para esses projetos concluídos verificou-se se o investimento tinha sido realizado como previsto. Este critério foi cumprido na maioria dos projetos (95 %).

7.70. Relativamente aos 59 projetos de investimento, o Tribunal detetou as principais questões de desempenho que se seguem:

— provas insuficientes da razoabilidade dos custos;

— deficiências na orientação das medidas e na seleção dos projetos, incluindo uma ligação fraca aos objetivos Europa 2020.

([44]) Relatório Anual relativo a 2014, Parte 2 do Capítulo 7.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Provas insuficientes da razoabilidade dos custos**

7.71. O Tribunal detetou provas suficientes de que os custos dos projetos eram razoáveis em 33 dos 59 projetos de investimento (56 %). No entanto, isso não se verificou em 26 projetos de investimento (44 %). No ano passado, estes valores situaram-se em 69 % e 31 %. Em ambos os anos, os projetos examinados foram executados no período de programação de 2007-2013, estando sujeitos às mesmas regras. A ***figura 7.13*** apresenta dois exemplos de projetos de investimento para a mesma medida de desenvolvimento rural. Num caso, o Tribunal considerou os custos razoáveis, no outro caso não. Em 2014 o Tribunal publicou um relatório especial que contém um exame pormenorizado deste tema ([45]).

**Figura 7.13 – Exemplos de controlos da razoabilidade dos custos para modernização de explorações agrícolas**

Na Grécia, um agricultor adquiriu um trator parcialmente financiado por fundos de desenvolvimento rural. O beneficiário teve de utilizar uma fórmula pré-determinada para calcular a potência adequada do motor do trator, tendo em conta a superfície cultivada das terras. O beneficiário apresentou uma proposta que o organismo pagador comparou com um preço de referência retirado de uma revista especializada em maquinaria agrícola. O organismo pagador concluiu que o preço daquele modelo específico deveria ser 10 % inferior ao preço proposto. Em resultado, o beneficiário adquiriu um trator menos oneroso.

Na Eslováquia, o Tribunal auditou um projeto de construção de uma instalação de armazenagem. O organismo pagador não verificou a razoabilidade dos custos. No entanto, o Tribunal obteve provas conclusivas de que o preço de um dos principais materiais de construção (betão) era seis vezes superior ao preço normal de mercado. Em termos globais, o custo do projeto devia ter sido inferior em mais de 50 %.

7.72. Dos 59 projetos de investimento, 50 (85 %) estavam em conformidade com as respetivas necessidades, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Por exemplo, visitaram-se três projetos relacionados com a construção ou ampliação de centros comunitários em pequenas cidades ou aldeias, no âmbito das medidas «Renovação e desenvolvimento das aldeias» e «Aplicação de estratégias locais de desenvolvimento». Os investimentos estavam a ser plenamente utilizados nesse momento: todas as salas se encontravam em uso e estavam previstas atividades para a comunidade local para as semanas seguintes.

([45]) 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» (http://eca.europa.eu).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.71.** *A análise da razoabilidade dos custos é da responsabilidade dos Estados-Membros (ver artigo 48.º do Regulamento (UE) n.º 809/2014). A Comissão protege o orçamento da UE sempre que são detetadas deficiências no âmbito dos procedimentos de conformidade e emite orientações sobre a forma de melhorar os sistemas em vigor (ver as Orientações sobre os controlos e as sanções no domínio do desenvolvimento rural, incluindo uma lista de controlo para a avaliação da razoabilidade dos custos). Por outro lado, a Rede Europeia do Desenvolvimento Rural organiza ações de formação e o intercâmbio de boas práticas. Por último, a Comissão está a promover ativamente a utilização de opções de custos simplificados nos Estados-Membros.*

***Figura 7.13 — Exemplos de controlos da razoabilidade dos custos para modernização de explorações agrícolas***

*Relativamente ao caso eslovaco, a Comissão observa que o projeto foi implementado.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.73. No entanto, relativamente a 9 projetos (15 %), as respetivas realizações eram maiores do que o efetivamente necessário. Um exemplo desses projetos diz respeito à construção de um armazém várias vezes maior do que o necessário, pelo que uma parte significativa do mesmo não era utilizada. A ***figura 7.14*** apresenta outro exemplo de um projeto que incluiu elementos não essenciais.

**Figura 7.14 – Exemplo de um projeto que incluiu elementos não essenciais**

Em Itália (Campânia), um município renovou um caminho pedestre de 1 quilómetro numa zona montanhosa, com um custo de 441 000 euros. Durante o processo de concurso, o município solicitou às empresas interessadas que apresentassem propostas que tornassem o investimento mais funcional e amigo do ambiente. A proposta da empresa selecionada incluía elementos adicionais no valor de 80 000 euros, além do custo dos trabalhos com o caminho pedestre. Esses elementos adicionais incluíam uma bicicleta de montanha no valor de 4 000 euros, um binóculo panorâmico com um custo de 3 500 euros e uma doação de 10 000 euros para uma igreja local.

Em vez de restringir o contrato às necessidades de renovação do caminho pedestre, foram incluídos custos adicionais que resultaram num aumento dos custos.

**Deficiências na orientação das medidas e na seleção dos projetos**

7.74. O Tribunal realizou testes para verificar se o apoio incidia em objetivos claramente definidos que refletissem as necessidades estruturais e territoriais, assim como as desvantagens estruturais. Este critério não foi cumprido em 22 % dos projetos de investimento examinados. No ano passado, o Tribunal identificou uma percentagem muito semelhante (21 %). A ***figura 7.15*** apresenta exemplos de boas e más práticas. Nos seus relatórios especiais, o Tribunal já reportou a falta de orientação adequada dos investimentos no domínio do desenvolvimento rural ([46]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.14 — Exemplo de um projeto que incluiu elementos não essenciais***

*O projeto em causa, apoiado nos termos da medida 227 relativa à silvicultura «Investimentos não produtivos», é objeto de inquérito pela Região. A Autoridade de Gestão Regional não pagou ainda o saldo final do projeto e pretende obter uma redução em consequência do controlo realizado.*

**7.74.** *Para o período de 2014-2020, os critérios de seleção devem ser estabelecidos para todas as medidas, exceto para as medidas «superfícies» e «animais». Os princípios dos critérios de seleção, em consonância com a estratégia e os objetivos da política, devem ser definidos no programa. Os pedidos terão de ser avaliados e ordenados face a determinados critérios de seleção sobre os quais o Comité de Acompanhamento deve ser consultado. Devem ser estabelecidos limiares mínimos para a aplicação dos critérios de seleção a fim de evitar o financiamento de projetos deficientes.*

([46]) 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?» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Figura 7.15 - Exemplos de orientação e seleção**

Em Itália (Campânia), o organismo pagador lançou um convite à apresentação de propostas com um orçamento de 25 milhões de euros, no âmbito da medida «modernização das explorações agrícolas». O organismo pagador aplicou diferentes critérios de seleção relativos ao beneficiário (por exemplo, critérios relativos a jovens agricultores, equilíbrio entre homens e mulheres), à exploração agrícola (por exemplo, critérios relativos a explorações agrícolas localizadas em zonas desfavorecidas ou que produzem produtos de qualidade) e ao projeto (por exemplo, critérios relativos a sinergias com outras medidas, inovação, etc.). As autoridades italianas também definiram antecipadamente um limite mínimo, para que um projeto fosse selecionado. Neste caso, as autoridades italianas atribuíram prioridade aos princípios da boa gestão financeira, relativamente à despesa.

Na Hungria, os objetivos da medida «modernização das explorações agrícolas» incluem três domínios abrangentes (atualização, diversificação e cumprimento das normas). A submedida auditada foi orientada para explorações pecuárias com uma determinada dimensão mínima. Não foram atribuídas outras prioridades nem critérios geográficos para a ajuda.

O programa de desenvolvimento rural dividiu o orçamento disponível em montantes que são periodicamente disponibilizados aos candidatos. Apesar de terem definido critérios de seleção, as autoridades húngaras não os utilizaram. O convite à apresentação de propostas do projeto auditado foi lançado em 16 de dezembro de 2013, com um orçamento de 10 milhões de euros. As autoridades húngaras financiaram projetos com base no princípio da ordem de chegada. O último projeto aceite foi apresentado em 19 de dezembro de 2013, apenas três dias após a abertura do convite.

Neste caso, o processo de seleção não teve em conta o potencial impacto do projeto. A metodologia observada na Hungria permite que organismo pagador financie projetos com valor acrescentado reduzido ou mesmo inexistente, pelo simples motivo de serem apresentados antes de outros projetos com maior valor acrescentado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 7.15 — Exemplos de orientação e seleção***

*O valor acrescentado dos projetos é tido em conta como parte dos controlos de elegibilidade. No final do período de programação de 2007-2013, em dezembro de 2013, as autoridades húngaras não utilizaram o mesmo sistema de seleção que nos anos anteriores. O objetivo consistiu em apoiar os investimentos que podiam ainda ser concluídos antes do final de 2015.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.75. Relativamente aos 59 projetos de investimento examinados, o Tribunal avaliou se os objetivos da Estratégia Europa 2020, tais como a inovação e as energias renováveis, eram traduzidos em elementos operacionais para os procedimentos de orientação e seleção ([47]). O Tribunal constatou que isso só se verificava em 51 % dos projetos examinados, embora quase todos eles (57 em 59) tenham sido aprovados após a adoção dos objetivos da Europa 2020. A ***figura 7.16*** apresenta exemplos de boas e más práticas.

**Figura 7.16 – Exemplos de ligação às prioridades da UE**

Em Itália (Campânia), o Tribunal auditou um projeto com um valor de quase 100 000 euros, no âmbito da medida «investimentos não produtivos». O projeto consistia na reconstrução de muros em pedra posta, com pedras recuperadas de um muro anteriormente existente com uma dimensão semelhante, e destinava-se a reconstruir elementos da paisagem rural. Neste caso, o Tribunal não identificou uma ligação com nenhum dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

Nesta região, o Tribunal também auditou um projeto que foi selecionado com base no procedimento descrito na ***figura 7.15***. O projeto incluiu investimentos num novo sistema de irrigação, numa zona para recolha de águas pluviais e em painéis fotovoltaicos. O projeto contribui para a adaptação às alterações climáticas e para a eficiência energética, um dos principais objetivos da Estratégia Europa 2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.75.** *Os projetos selecionados pelas autoridades nacionais durante o período de programação de 2007-2013 não devem ser avaliados em função dos objetivos da estratégia «Europa 2020», pois estes ainda não tinham sido definidos quando o quadro jurídico para o período de programação foi adotado (em 2005). Tendo em conta o que precede, a Comissão considera um resultado positivo que, relativamente a 51 % dos projetos examinados, os objetivos da estratégia «Europa 2020» foram tomados em consideração.*

*A Comissão considera que as prioridades de desenvolvimento rural definidas para o período de 2014-2020 são a tradução dos objetivos temáticos da Estratégia Europa 2020 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 fulcrais. Este requisito reflete-se totalmente na estrutura dos programas do Feader. Os progressos realizados na consecução dos objetivos definidos para os domínios fulcrais/as prioridades são acompanhados nos Relatórios Anuais de Implementação. A fim de assegurar a coerência com os objetivos temáticos, foram anexados quadros de correspondência aos documentos de orientação.*

***Figura 7.16 — Exemplos de ligação às prioridades da UE***

*A reconstrução de muros de pedra seca é uma das ações abrangidas, no período de programação do desenvolvimento rural de 2007--2013, pela medida 216, com os objetivos de proteção dos solos e a conservação da biodiversidade. O investimento é pertinente em relação a esses objetivos e em consonância com a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 (COM/2011/0244 final).*

*A biodiversidade, as energias renováveis e a gestão da água estão estreitamente ligadas e podem contribuir para responder aos desafios colocados pelas alterações climáticas.*

([47]) Para medir os progressos na concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, foram acordados cinco grandes objetivos para toda a UE, relacionados com Emprego, Investigação e desenvolvimento/Inovação, Alterações climáticas/Energia, Educação e Pobreza/Exclusão social.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## Conclusão

7.76. O exame realizado pelo Tribunal das questões relativas ao desempenho dos projetos de investimento em desenvolvimento rural demonstrou que a maioria dos investimentos foi realizada conforme previsto. No entanto, foram detetadas deficiências na orientação e falta de provas sobre a razoabilidade dos custos. Nos projetos examinados, os Estados-Membros não tiveram suficientemente em conta as prioridades da UE. Relativamente a estas questões, o Tribunal não observou melhorias em comparação com o ano passado.

**7.76.** *A Comissão identificou deficiências semelhantes na avaliação da razoabilidade dos custos dos Estados-Membros no âmbito dos procedimentos de conformidade de auditoria, aplicando, se for caso disso, correções financeiras pertinentes para proteger o orçamento da UE. Além disso, a Comissão publicou orientações sobre os controlos e as sanções no âmbito do desenvolvimento rural, incluindo a lista de verificação para avaliar a razoabilidade dos custos elaborada pelo Tribunal de Contas no Relatório Especial n.º 22/14. Por último, a Comissão tem defendido ativamente a utilização de opções de custos simplificados nos termos de medidas de investimento, o que contribuiria para evitar este tipo de irregularidades.*

*No que diz respeito à definição orientada dos objetivos, a Comissão observa que esta está assegurada através da lógica de intervenção da política e dos programas: As operações (projetos) apoiadas pelo Feader devem estar em conformidade com os objetivos da medida prevista no PDR, aplicando critérios de seleção adequados. As medidas contribuem para a realização das prioridades de desenvolvimento rural, que são coerentes e refletem a estratégia «Europa 2020» para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (ver artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013). O Sistema Comum de Acompanhamento e Avaliação facilita o seguimento dos resultados e avalia o impacto em estratégias globais (PAC e estratégia «Europa 2020»).*

ANEXO 7.1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS «RECURSOS NATURAIS»*

| | 2015 (1) | 2014 (2) | 2014 sem condicionalidade |
|---|---|---|---|
| **TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA** | | | |
| Agricultura — medidas de mercado e ajudas diretas | **180** | 183 | |
| Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas | **179** | 176 | |
| **Total das operações — Recursos Naturais** | **359** | 359 | |
| **IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS** | | | |
| Nível de erro estimado: medidas de mercado e ajudas diretas | **2,2 %** | 2,9 % | 2,2 % |
| Nível de erro estimado: desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas | **5,3 %** | 6,2 % | 6,0 % |
| Nível de erro estimado: «Recursos Naturais» | **2,9 %** | 3,6 % | 3,0 % |
| Limite superior de erro | 4,5 % | | |
| Limite inferior de erro | 1,3 % | | |

(1) Os limites inferior e superior de erro na Agricultura — medidas de mercado e ajudas diretas são: 0,8 % e 3,6 %.
Os limites inferior e superior de erro no Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas são: 2,7 % e 7,9 %.

(2) Os resultados relativos a 2014 incluem a quantificação dos erros de condicionalidade, o que não sucede em relação a 2015. Estes erros tiveram um impacto de 0,6 pontos percentuais no conjunto dos «Recursos Naturais», de 0,7 pontos percentuais na avaliação específica das ajudas diretas e medidas de mercado, e de 0,2 pontos percentuais na avaliação específica do desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas. Ver Relatório Anual do Tribunal relativo a 2014, pontos 1.15 e 7.7, 7.15, 7.18 e 7.25.

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 | | | | |
| | 3.46. *Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2013, o Tribunal recomenda que:* | | | | | | | |
| 2013 | **Recomendação 1:** a Comissão e os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir que o SIGC é utilizado em todo o seu potencial. Isto inclui esforços redobrados para garantir que:<br>— a elegibilidade e a dimensão das parcelas agrícolas, em especial das pastagens permanentes, são corretamente avaliadas e registadas pelos Estados-Membros, com base nos critérios aplicáveis da UE, através de uma análise abrangente das ortoimagens mais recentes (ver pontos 3.9, 3.10 e 3.20);<br>— são tomadas medidas corretivas imediatas pelos Estados-Membros nos casos em que se constata que o SIGC está afetado por erros sistémicos, especialmente no que se refere ao tratamento administrativo incorreto dos pedidos de ajuda (ver ponto 3.15 e caixa 3.5);<br>— os registos de devedores dos Estados-Membros contêm informações completas e fiáveis sobre os montantes e a natureza das dívidas e que são aplicados procedimentos eficazes de recuperação/ /execução sem atrasos indevidos (ver pontos 3.24 e 3.25). | | X | | | | | *A Comissão está a acompanhar a situação: quando subsistirem deficiências, são implementados planos de ação e procedimentos de apuramento de conformidade.*<br>*No seu relatório anual de 2014, o Tribunal não formula qualquer recomendação à Comissão relativamente ao SIGC e o mesmo se verifica para o relatório anual de 2015.* |

| 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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 2:** a Comissão assegure que o procedimento de reforço da garantia é aplicado de forma eficaz, para melhorar a qualidade e comparabilidade dos trabalhos realizados pelos organismos de auditoria e que são tomadas medidas corretivas relativamente à redução injustificada, pelas autoridades italianas, da taxa de inspeções no local (ver pontos 3.30-3.35). | | | X | | | | *A Comissão considera que a recomendação já está implementada na maior parte dos aspetos. O procedimento de reforço da garantia, como tal, já não existe.*<br>*A Comissão estabeleceu orientações para os organismos de certificação, a fim de criar uma base fiável para a avaliação da legalidade e regularidade das despesas.*<br>*2015 foi o primeiro ano em que os organismos de certificação foram obrigados a emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade das operações. A Comissão aproveitará a experiência deste primeiro ano.*<br>*No que diz respeito mais especificamente às deficiências identificadas em Itália, o procedimento de conformidade em curso deverá assegurar que os eventuais prejuízos aos interesses financeiros da UE sejam corrigidos.* |
| | **Recomendação 3:** a Comissão acompanhe ativamente a aplicação de medidas corretivas relativas às deficiências do sistema de controlo aplicável às ajudas da UE para os agrupamentos de produtores na Polónia (ver pontos 3.36-3.38). | | X | | | | | *A Comissão considera que a recomendação foi integralmente implementada. Está em curso um plano de medidas corretivas, que está a ser acompanhado de perto pela Comissão. Os atrasos na implementação deram origem à suspensão dos pagamentos. Um procedimento de conformidade em curso deverá assegurar que os interesses financeiros da UE sejam protegidos.* |

| 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 | | | | |
| | 4.37. *Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural:* | | | | | | | |
| 2013 | **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 (ver pontos 4.8 e 4.20). No que se refere, em especial, às medidas de investimento, os controlos administrativos devem utilizar todas as informações disponíveis para confirmar a elegibilidade das despesas, dos projetos e dos beneficiários (incluindo todos os acionistas finais) e a conformidade dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos com a legislação da UE e/ou nacional aplicável. | | | X | | | | *A Comissão analise as medidas destinadas a melhorar a qualidade dos sistemas de gestão e de controlo com os Estados--Membros nas reuniões com a rede de aprendizagem, em grupos de trabalho de simplificação da DG AGRI, no âmbito do Sistema de Aconselhamento Agrícola (SAA), da avaliação anual do SIP e ainda nas conferências com os Diretores dos organismos pagadores.*<br><br>*O novo quadro jurídico da PAC para 2014-2020 contém disposições que reduzem o risco de erro. Para o desenvolvimento rural, diversas medidas foram fundidas e racionalizadas, reduzindo o número total de medidas. Neste contexto, as disposições foram esclarecidas e as regras de elegibilidade foram alteradas a fim de facilitar mais a sua implementação, e as condições contratuais tornaram-se mais flexíveis. As opções de custos simplificados, isto é, as tabelas normalizadas de unidades de custo, os montantes fixos e o financiamento a uma taxa fixa, podem ser aplicados de modo a que os processos de pedido, administração e reembolso de auditoria dos pagamentos efetuados sejam mais fáceis para todos.*<br><br>*Os contratos públicos são um dos elementos centrais nos planos de ação para o desenvolvimento rural. No entanto, o incumprimento das regras em matéria de contratos públicos não implica, necessariamente, que 100 % das despesas em causa sejam inelegíveis. O projeto, como tal, ainda pode alcançar o seu objetivo e proporcionar um valor acrescentado real. Além disso, é de observar que foram recentemente adotadas [Decisão C(2013) 9527 da Comissão] novas orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão comum, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos,* |

| 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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 2:** a Comissão assegure que todos os casos em que o Tribunal detetou erros são devidamente acompanhados (como se refere nos pontos 4.14, 4.20 e 4.21, bem como no ponto 4.16 relativamente ao ambiente). | | | | | | X ([1]) | *A Comissão toma nota de que está em curso uma análise do TCE.*<br><br>*Na sequência das observações do TCE na última atualização dos planos de ação, os resultados de auditoria da Comissão e do TCE são acompanhados de forma mais sistemática. Convém observar que todos os casos importantes da declaração de fiabilidade comunicados pelo Tribunal são objeto de seguimento por parte da Comissão, nomeadamente através do procedimento de conformidade, se for caso disso. O número de auditorias realizadas pela Comissão sobre as despesas do Feader também aumentou muito significativamente.*<br><br>*Foi solicitada aos Estados-Membros a elaboração de planos de ação nacionais, e a sua implementação está a ser acompanhada de perto pelos serviços da DG AGRI. Na última atualização dos planos de ação, a Comissão assegurou-se de que os seus próprios resultados de auditoria e os do TCE foram objeto de um seguimento mais sistemático. As ações são acompanhadas e calendarizadas através de indicadores adequados.*<br><br>*As unidades geográficas asseguram o acompanhamento das causas dos erros e das medidas de atenuação nos Comités de Acompanhamento, nas reuniões anuais de avaliação com as autoridades de gestão, nas reuniões bilaterais e nas modificações dos programas, se for caso disso. Os resultados de auditoria são comunicados às unidades geográficas regularmente para que os possam debater com os Estados-Membros, tendo em vista melhorar a implementação dos programas.*<br><br>*A Comissão está a organizar através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR)* workshops *específicos sobre questões relevantes, com vista a reduzir a taxa de erro e a melhorar a implementação da política.* |

| 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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 3:** os Estados-Membros garantam que os planos de ação destinados a corrigir a elevada taxa de erro no domínio do desenvolvimento rural são completos, incluindo todas as regiões e dando resposta a todas as medidas, particularmente as de investimento, e tenham em conta as constatações de auditoria da Comissão e do Tribunal (ver ponto 4.30). | | X | | | | | *A Comissão já pôs em prática uma resposta à elevada taxa de erro.*<br><br>*A Comissão recomenda sistematicamente, como parte do procedimento de apuramento de contas, que os Estados-Membros melhorem os sistemas de controlo e assegurem uma melhor aplicação dos mesmos. Além disso, a Comissão solicitou, de forma sistemática, aos organismos pagadores em causa que pusessem em prática planos de ação a fim de corrigir as deficiências subjacentes às reservas.*<br><br>*Quando são identificadas deficiências nos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, são tomadas medidas a dois níveis: em primeiro lugar, através da abertura de procedimentos de apuramento de conformidade para cobrir o risco financeiro para o orçamento da UE; em segundo lugar, sempre que necessário e adequado, convidando os Estados-Membros a elaborar planos de ação para corrigir as deficiências.*<br><br>*Em janeiro de 2013 foram solicitados a todos os Estados-Membros planos de ação nacionais, estando a sua implementação a ser acompanhada de perto pelos serviços da DG AGRI (c.f. o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação das causas dos erros na implementação da política de desenvolvimento rural e medidas corretivas [SWD (2013) 244)]. O Tribunal reconheceu o valor destas medidas e considera que se trata de um passo na direção certa para corrigir as causas dos erros (ver o Relatório Especial n.º 23/2014 sobre os erros nas despesas relativas ao desenvolvimento rural). Na última atualização dos planos de ação, a Comissão assegurou-se de que os seus próprios resultados de auditoria e os do TCE foram objeto de um seguimento mais sistemático. Nas recomendações formuladas no Relatório Especial n.º 23/2014, o Tribunal declarou que os Estados-Membros deverão tomar medidas preventivas e corretivas, se for caso disso. Por conseguinte, a Comissão não considera que os planos de ação têm de ser feitos para todas as regiões e todas as medidas, mas apenas nos casos em que foram identificadas deficiências.* |

| 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 | | | | |
| 2013 | *E que para o conjunto da PAC:* | | | | | | | |
| | **Recomendação 4:** a Comissão documente a forma como calcula as despesas abrangidas pelas suas auditorias de conformidade (ver ponto 4.24). | | | X | | | | *A Comissão continuará a elaborar relatórios sobre a cobertura de auditoria no seu RAA.* |
| | **Recomendação 5:** a Comissão adote medidas para continuar a reduzir o atraso dos processos de auditoria abertos, para permitir que todas as auditorias realizadas antes de 2012 sejam encerradas até ao final de 2015 (ver ponto 4.27). | | X | | | | | *No final de junho de 2016, apenas 20 processos estavam pendentes.* |
| | **Recomendação 6:** a Comissão continue a desenvolver o seu método de cálculo da TER, garantindo que são tidos em conta todas as despesas e organismos pagadores (ver ponto 4.29). | | X | | | | | *A Comissão considera que a recomendação foi integralmente implementada. A metodologia utilizada para estimar a taxa de erro ajustada é descrita em pormenor no anexo 4 para o RAA da DG AGRI. Além disso, na sequência da recomendação do SAI, foram elaborados procedimentos específicos sobre a estimativa do montante residual em risco (c.f. Ares (2014) 2509210 — 29/07/2014). Estas etapas processuais foram atualizadas em 2015 e complementadas por documentação adicional sobre o modelo conceptual subjacente à estimativa da taxa de erro da DG AGRI, ao nível de cada organismo pagador.* |
| | 4.38. *Além disso, o Tribunal recomenda que:* | | | | | | | |
| | **Recomendação 7:** as correções financeiras dos Estados-Membros relativas ao Fundo Europeu das Pescas sejam apoiadas em provas da sua validação (ver ponto 4.34). | 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 | 3.37. *Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 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 | | | | | *A Comissão acompanha a situação: quando subsistirem deficiências, são implementados planos de ação e estão em curso procedimentos de apuramento de conformidade.*<br>*No seu relatório anual de 2014, o Tribunal não formula qualquer recomendação à Comissão relativamente ao SIGC e o mesmo se verifica em relação ao relatório anual de 2015.* |
| | **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 | | | | | *Quando os serviços da Comissão detetam tais problemas no decurso das auditorias, solicitam ao Estado-Membro que adote medidas corretivas. Quando o problema for especialmente grave, o Estado-Membro é obrigado a implementar um plano de ação corretivo, acompanhado de perto pelos serviços. Até à data, estes planos demonstraram ser muito eficazes. A Comissão assegura também que o risco financeiro para o orçamento da UE decorrente dessas deficiências é coberto por correções financeiras impostas através do procedimento de apuramento de conformidade.* |
| | **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 | | | | *A Comissão considera que a recomendação foi implementada na maior parte dos seus aspetos. A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal nesta matéria e continuará a centrar as suas auditorias no risco de as terras inelegíveis não serem detetadas numa fase anterior aos pagamentos. Serão aplicadas correções financeiras, quando necessário, para proteger os interesses financeiros da UE.* |

| 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 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 | | | | *A Comissão continua a analisar o trabalho dos organismos de certificação através da análise dos documentos relativos ao apuramento financeiro das contas, bem como de auditorias junto dos organismos de certificação. Além disso, as orientações necessárias para os organismos de certificação concluírem os seus trabalhos sobre a certificação das contas do exercício financeiro de 2015 que, pela primeira vez, incluirá uma avaliação da legalidade e regularidade das operações subjacentes, foram concluídas em 2014 e a versão final foi apresentada oficialmente aos Estados-Membros em janeiro de 2015. Tal incluiu as orientações atualizadas relativas à declaração de gestão analisada.*<br><br>*Desde 2012, realizaram-se quatro reuniões de grupos de peritos, no decurso das quais estas orientações foram apresentadas e debatidas. A fim de obter mais garantias quanto à qualidade do trabalho dos organismos de certificação, tiveram lugar 15 missões em 2015 destinadas a avaliar o trabalho dos organismos de certificação sobre a legalidade e regularidade, incidindo nomeadamente, sobre a qualidade dos controlos no local.*<br><br>*Realizaram-se outras reuniões de grupos de peritos em 2015 e 2016, nas quais foram partilhadas as experiências dos trabalhos sobre a legalidade e regularidade das operações.* |
| | 4.44. *Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 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 | | | | *Ver resposta da Comissão à recomendação 1 para o desenvolvimento rural a partir de 2013.* |
| | **Recomendação 2:** a Comissão assegure que todos os casos em que o Tribunal detetou erros são devidamente acompanhados. | 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 | | | | |
| | **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:* | | | | | | | |
| | **Recomendação 4:** a Comissão assegure uma cobertura adequada nas suas auditorias de conformidade. | | | X | | | | *A Comissão procura aumentar a cobertura de auditoria, dentro dos limites dos recursos disponíveis. No quadro da sua estratégia plurianual, a DG AGRI está a aplicar, desde julho de 2014, um programa contínuo de três anos de auditoria com base numa análise de risco central concebido para maximizar a cobertura de auditoria.* |
| 2012 | **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 | | | | | *A Comissão continuará a melhorar a sua metodologia e os procedimentos de auditoria. Além disso, continuará a envidar esforços, nomeadamente no âmbito da implementação da reforma da PAC, para melhorar e agilizar o processo, tendo presente a necessidade de manter padrões de qualidade e o direito de resposta dos Estados-Membros. O Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014 da Comissão, aplicável a partir de janeiro de 2015, introduziu prazos obrigatórios para as diferentes etapas do procedimento de auditoria. Foram também introduzidos instrumentos de acompanhamento reforçado.*<br><br>*O número de processos pendentes foi quase recuperado até ao final de junho de 2016.* |
| | **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 | | | | | | |

([1]) O Tribunal está a analisar esta recomendação.

CAPÍTULO 8

**«Europa global» e «Segurança e cidadania»**

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 8.1 |
| Parte 1: «Europa global» | 8.2-8.38 |
| Breve descrição da «Europa global» | 8.3-8.9 |
| Domínios de despesas menos propensos a erros | 8.6-8.9 |
| Âmbito e método da auditoria | 8.10 |
| Regularidade das operações | 8.11-8.21 |
| Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos do controlo interno | 8.22-8.32 |
| Exame dos Relatórios Anuais de Atividades | 8.22-8.28 |
| Insuficiências dos sistemas detetadas através de testes das operações | 8.29-8.31 |
| Avaliação dos sistemas da DG DEVCO | 8.32 |
| Conclusão e recomendações | 8.33-8.38 |
| Conclusão relativa ao exercício de 2015 | 8.33-8.34 |
| Recomendações | 8.35-8.38 |
| Parte 2: «Segurança e cidadania» | 8.39-8.46 |
| Breve descrição da «Segurança e cidadania» | 8.40-8.41 |
| Âmbito e método da auditoria | 8.42 |
| Resumo das observações relativas aos sistemas da DG HOME | 8.43-8.46 |

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 está dividido em duas partes. A primeira parte apresenta as constatações do Tribunal no domínio da «Europa global» e a segunda apresenta as constatações no domínio da «Segurança e cidadania».

## PARTE 1: «EUROPA GLOBAL»

8.2. A ***figura 8.1*** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2015 relativas ao domínio da «Europa global».

**Figura 8.1 — Rubrica 4 do QFP — «Europa global» — Informações principais 2015**

*(mil milhões de euros)*

| | |
|---|---|
| Total dos pagamentos do exercício | 7,9 |
| - *adiantamentos* ([1]) | 4,7 |
| + *apuramentos de adiantamentos* ([1]) | 3,7 |
| **Total da população auditada** | **6,9** |

([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 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Breve descrição da «Europa global»

8.3. A rubrica «Europa global» abrange as despesas de todas as ações externas («política externa») financiadas pelo orçamento da União Europeia (UE). As políticas externas constituem um importante domínio de ação para a UE ([1]), nomeadamente para:

— promoção e defesa dos valores da UE no estrangeiro, tais como os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito;

— projetar as políticas da UE em apoio à abordagem de importantes desafios mundiais, tais como a luta contra as alterações climáticas, inverter a perda de biodiversidade e a proteção dos bens públicos mundiais;

— aumentar o impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE, com o objetivo principal de ajudar a erradicar a pobreza;

— investir na prosperidade e estabilidade a longo prazo da Política Europeia de Vizinhança através da preparação de países candidatos à adesão e através da Política de Vizinhança;

— promover a solidariedade europeia em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem;

— melhorar a prevenção e a resolução de crises, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional.

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 (DG DEVCO), a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR), a Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

8.5. Os pagamentos relativos à «Europa global» em 2015 ascenderam a 7,9 mil milhões de euros, financiados ao abrigo de diversos instrumentos (ver ***figura 8.1***) e métodos de prestação de ajuda ([2]), aplicados em mais de 150 países. As regras e os procedimentos são muitas vezes complexos, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos.

([1]) COM(2011) 500 final («Um orçamento para a Europa 2020 — Parte II: Fichas temáticas»).

([2]) As ações externas podem financiar, em especial, contratos públicos, subvenções, empréstimos especiais, garantias de empréstimos, bem como assistência técnica, apoio orçamental e outras formas específicas de ajuda orçamental.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Domínios de despesas menos propensos a erros*

8.6. Em dois domínios, a natureza do financiamento e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros. Trata-se do apoio orçamental ([3]) e da aplicação da chamada «abordagem nocional» em ações com multidoadores executadas por organizações internacionais ([4]).

**Apoio orçamental**

8.7. O apoio orçamental contribui para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e verificou se foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos satisfatórios na gestão das finanças públicas).

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 auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal 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 que conduzam a utilizações abusivas ao nível nacional não dão origem a erros na auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal.

**Abordagem nocional**

8.9. Nos casos em que o financiamento da UE está sujeito a requisitos específicos relativamente à elegibilidade dos custos, o Tribunal avalia se esses requisitos foram cumpridos. Quando as contribuições 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. Esta abordagem, tal como é aplicada pela Comissão, limita os trabalhos dos auditores no caso de serem feitas contribuições substanciais por outros doadores, que a Comissão considere então suficientes para cobrir eventuais despesas inelegíveis que o Tribunal possa ter detetado.

([3]) Em 2015, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascendeu a 840 milhões de euros.

([4]) Em 2015, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 1,7 mil milhões de euros. Não é possível indicar a parte desse montante a que é aplicada a «abordagem nocional» porque a Comissão não a acompanha separadamente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Âmbito e método da auditoria

8.10. O ***anexo 1.1*** descreve os principais elementos da abordagem e metodologia de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria do domínio da «Europa global», são de salientar os seguintes aspetos específicos:

a) o Tribunal examinou uma amostra de 156 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 2015, a amostra era composta por 64 operações aprovadas pelas delegações da UE em 12 países beneficiários ([5]) e por 92 operações aprovadas pelos serviços centrais da Comissão, das quais 36 foram executadas em zonas afetadas por crises humanitárias através dos parceiros da DG ECHO;

b) nos casos em que o Tribunal detetou erros, examinou os sistemas relevantes para identificar insuficiências específicas dos sistemas;

c) o Tribunal analisou os Relatórios Anuais de Atividades da DG DEVCO e da DG NEAR.

## Regularidade das operações

8.11. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 8.1***. Das 156 operações examinadas, 40 (26 %) apresentavam erros ([6]). Com base nos 30 erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 2,8 % ([7]).

8.12. Se forem excluídas da amostra auditada de 156 operações, sete operações de apoio orçamental e 23 da abordagem nocional, referidas nos pontos 8.6-8.9, o nível de erro estimado é de 3,8 % ([8]).

8.13. Em sete casos de erros quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para evitar ou detetar e corrigir os erros, o nível de erro estimado teria sido inferior em 1 ponto percentual ([9]). Em nove outras operações, o Tribunal constatou erros que não tinham sido detetados pelos auditores nomeados pelos beneficiários. Estes casos contribuíram com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

([5]) Afeganistão, Albânia, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, China, Egito, Israel, Moldávia, Mianmar/Birmânia, Palestina, Tanzânia e Tunísia.

([6]) Algumas operações estavam afetadas por mais do que um erro. No total, o Tribunal comunicou 46 erros.

([7]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 1,0 % e 4,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

([8]) 126 operações, limite inferior de erro 1,6 % e limite superior de erro 6,0 %, com um grau de confiança de 95 %.

([9]) Em 0,9 % (cinco casos) foi a própria Comissão que cometeu os erros e em 0,1 % (dois casos) os erros foram cometidos pelos beneficiários.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.14. A ***figura 8.2*** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a estimativa do nível de erro relativa a 2015.

**Figura 8.2 — «Europa global» — Repartição do nível de erro estimado**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.15. O tipo de erro mais frequente (11 casos de 30), que representa 32 % do nível de erro estimado, diz respeito às despesas inelegíveis. Trata-se de despesas relativas a atividades não cobertas por um contrato (ver ***figura 8.3***) ou efetuadas fora do período de elegibilidade, incumprimento da regra de origem, impostos inelegíveis e custos indiretos indevidamente imputados como custos diretos.

**Figura 8.3 — Despesas inelegíveis: atividades não cobertas por um contrato**

*DG DEVCO — Mianmar/Birmânia*

O Tribunal examinou despesas declaradas e aceites pela Comissão relativas a uma contribuição destinada a uma organização internacional para reduzir a utilização de drogas injetáveis e as suas consequências nefastas. A contribuição da UE elevou-se a 800 000 euros.

A organização internacional que executa a ação apresentou despesas relativas à formação do pessoal num montante de 16 000 euros. Uma vez que a formação não estava abrangida pelo acordo de contribuição, os custos não são elegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 8.3 — Despesas não elegíveis: atividades não abrangidas por um contrato***

DG DEVCO — Mianmar

*Uma carta de pré-informação de cobrança já foi enviada à organização.*

*À semelhança do que acontece com outros custos, a delegação continuará a assegurar que os parceiros responsáveis pela execução e os gestores de projeto estejam conscientes de que os relatórios financeiros apresentados devem satisfazer todas as condições previstas pelo acordo em questão. No que diz respeito à distribuição dos custos ao longo do período de execução do projeto, dar-se-á especial atenção sempre que for detetada uma concentração no início ou no final.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.16. Do nível de erro estimado, uma percentagem de 33 % representa seis casos em que a Comissão aceitou (e em certos casos apurou) despesas não efetuadas no momento em que a Comissão as aceitou (ver ***figura 8.4***).

**Figura 8.4 — Custos não incorridos efetivamente no âmbito da ação**

*DG ECHO — vários países (República Árabe Síria, Jordânia, Líbano)*

O Tribunal examinou despesas declaradas e aceites pela Comissão relativas a uma subvenção destinada a uma organização humanitária para dar resposta à crise síria. A subvenção da UE ascendeu a 5 800 000 euros.

Uma parte dos custos da ação estava relacionada com o transporte de alimentos. A organização humanitária cobrou erradamente à UE 8 500 euros pelo transporte de produtos alimentares relativos a uma ação financiada por outro doador.

*FPI — Serviços centrais*

O Tribunal examinou despesas declaradas e aceites pela Comissão relativas a uma subvenção destinada a apoiar a não-proliferação de mísseis balísticos. A ação, que dispunha de um orçamento de 930 000 euros, foi financiada na sua totalidade pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

O beneficiário, uma fundação europeia que se dedica à investigação, cobrou custos de pessoal estimados que eram superiores aos custos efetivamente incorridos.

8.17. Do nível de erro estimado, uma percentagem de 14 % (oito casos) deve-se a despesas relativamente às quais não foi fornecida documentação de apoio essencial.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 8.4 — Custos não efectivamente incorridos para a ação***

FPI — sede

*O FPI baseia-se nos relatórios sobre a verificação das despesas antes de efetuar o pagamento final das subvenções. Embora o relatório relativo a este contrato não tenha detetado este erro específico, a Comissão já tinha detetado o erro do beneficiário através do seu sistema de controlos* ex post.

*O FPI tomará também medidas para melhorar o seu sistema atual relativo aos relatórios de verificação das despesas, seguindo o exemplo da DG DEVCO.*

*A Comissão está a proceder à recuperação dos fundos não elegíveis, a fim de proteger de forma eficaz os interesses financeiros da UE.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.18. Um dos casos refere-se à categoria de beneficiários inelegíveis (ver ***figura 8.5***).

**Figura 8.5 — Beneficiário inelegível**

*EACEA — Azerbaijão*

O Tribunal examinou despesas, num montante de 16 500 euros, declaradas e aceites pela Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) para promover a cooperação europeia no domínio da juventude. A subvenção foi paga a um clube de jovens, que os auditores não conseguiram identificar para examinar os documentos comprovativos.

8.19. Do nível de erro estimado, uma percentagem de 7 % resultou de quatro casos em que o beneficiário não tinha respeitado as regras de contratação pública.

8.20. Além dos erros quantificados, o Tribunal detetou 16 erros não quantificáveis relativos ao incumprimento de obrigações jurídicas ou contratuais.

8.21. As sete operações de apoio orçamental examinadas não incluíam erros de regularidade (ver também o Relatório Anual de 2015 relativo aos Fundos Europeus de Desenvolvimento, ponto 38).

## Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos do controlo interno

*Exame dos Relatórios Anuais de Atividades*

8.22. Seguindo uma abordagem rotativa no domínio da «Europa global» ([10]), o Tribunal examinou o Relatório Anual de Atividades da DG NEAR relativo a 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 8.5 — Beneficiário inelegível***

EACEA — Azerbaijão

*Na sequência desta conclusão, que sugere a ocorrência de uma irregularidade/atividades fraudulentas, a Comissão tomou medidas, seguiu as regras e os procedimentos aplicáveis e informou o organismo competente (OLAF— Organismo Europeu de Luta Antifraude). A Comissão também tomou as medidas necessárias para recuperar os fundos pagos.*

([10]) Nos anos anteriores, o Tribunal examinou o Relatório Anual de Atividades da DG ECHO relativo a 2014 e o Relatório Anual de Atividades do FPI relativo a 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.23. Na sua declaração de fiabilidade para o exercício de 2015, o Diretor-Geral da DG NEAR considera que, para ambos os instrumentos financeiros geridos pela DG NEAR (IEV, IPA), a exposição financeira do montante em risco é inferior ao limiar de materialidade de 2 % ([11]) e que a taxa de erro média determinada ([12]) para toda a DG é de 1,12 %. Esta afirmação não é coerente com os trabalhos de auditoria do Tribunal. Dado tratar-se do seu primeiro ano de funcionamento, a DG NEAR desenvolveu novas metodologias para calcular as taxas de erro para os diferentes programas e modos de gestão. A DG NEAR reconhece no seu relatório que a abordagem aplicada tem de ser melhorada. A análise das diferentes metodologias efetuada pelo Tribunal foi limitada por alguns atrasos na apresentação das informações fornecidas pela DG NEAR. Será realizado um exame aprofundado do Relatório Anual de Atividades relativo a 2016.

8.24. A DG NEAR calculou uma taxa de erro residual (TER) para 90 % das suas despesas, tendo obtido três taxas ([13]): TER para a gestão direta do IPA, TER para a gestão indireta do IPA com países beneficiários e TER para o IEV abrangendo todas a modalidades de gestão. Para os restantes 10 % das despesas a DG NEAR utilizou outras fontes de garantia.

8.25. A DG NEAR quantificou cada uma das três TER numa base diferente:

a) a TER para o IEV (0,64 %) foi determinada por um contratante externo utilizando uma metodologia semelhante à que é aplicada para a TER da DG DEVCO ([14]);

b) a DG NEAR calculou a TER para o «IPA em regime de gestão direta» (1,62 %) com base nos seus próprios controlos *ex post* de uma amostra de operações;

([11]) O montante em risco corresponde a 0,84 % dos pagamentos do IEV e a 1,63 % dos pagamentos do IPA.

([12]) Rácio entre o montante total em risco e o montante total pago.

([13]) A DG NEAR identificou cinco grandes ambientes de controlo: contratos públicos na modalidade de gestão direta, subvenções na modalidade de gestão direta, apoio orçamental na modalidade de gestão direta, gestão indireta pelo país beneficiário, gestão indireta pela entidade responsável.

([14]) O Tribunal examinou a conceção desta metodologia no seu Relatório Anual de 2012 relativo aos Fundos Europeus de Desenvolvimento e considerou-a globalmente apropriada para os fins do estudo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) a DG NEAR baseou-se nos trabalhos das autoridades de auditoria dos países beneficiários para a sua metodologia da TER para o «IPA em gestão indireta com países beneficiários». No entanto, devido à dimensão insuficiente das populações, a DG NEAR complementou os resultados com TER históricas desta modalidade de gestão. O resultado foi uma taxa de erro com um intervalo de 0,02-1,84 % ([15]).

8.26. A modalidade de «gestão indireta pelos países beneficiários» abrange 37 % dos pagamentos efetuados no âmbito do IPA. O Tribunal considera que o cálculo da TER, que combina os resultados de uma amostragem não estatística efetuada pelas autoridades de auditoria com a TER histórica calculada pela DG NEAR, não é suficientemente representativo e não fornece informações suficientemente exatas sobre o montante dos pagamentos em risco. Existe o risco de o cálculo, que não está totalmente em conformidade com as instruções da Comissão ([16]), subestimar o nível de erro, podendo assim afetar potencialmente a garantia fornecida pelo Diretor-Geral (que, por exemplo, poderá não emitir reservas) ([17]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**8.26.** *Os países que trabalham na gestão indireta por países beneficiários (GIPM) para os quais foi calculada uma taxa de erro residual (TER), nomeadamente a Croácia, a antiga República jugoslava da Macedónia (ARJM) e a Turquia, tiveram um ambiente de controlo estável nos últimos dez anos. Deste modo, a DG não tinha provas de um aumento do risco neste contexto. O quadro de controlo incluiu 100 % dos controlos* ex ante *em matéria de concursos e de adjudicação de contratos, bem como um procedimento de apuramento de contas muito aprofundado em matéria de pagamentos, juntamente com controlos regulares no local pela Comissão. Além disso, as autoridades nacionais, a quem a Comissão tenha confiado tarefas de execução orçamental na sequência de um processo de atribuição de auditoria completo, efetuam os seus próprios controlos tanto na fase de contratação como de pagamento. As autoridades de auditoria nos países realizam controlos adicionais das operações das autoridades nacionais. Tal gera um ambiente de baixo risco e conduziu a uma taxa de erro abaixo do limiar de materialidade em nove dos últimos dez anos.*

*2015 foi o primeiro ano em que foi pedido o parecer das autoridades de auditoria dos países. Como a taxa de erro que os países derivaram foi consideravelmente inferior (0,02 %) à média histórica (inferior a 2 %) e se baseava numa amostragem não estatística, foi estabelecido um valor central (0,91 %) com base no valor médio entre o relatório anual de atividades (RAA) de 2015 (0,02 %) e a TER mais elevada (1,84 %) comunicada no RAA de 2012 e referente aos contratos no âmbito do exercício de programação de 2005. O objetivo era manter a abordagem conservadora e prudente dos últimos anos.*

*Esta abordagem teve por base o anexo 2 das orientações da DG Orçamento sobre o cálculo da TER, que especificam as medidas a tomar em situações como a acima descrita.*

*Consequentemente, a Comissão não considera que se pudesse ter exigido uma reserva, dado que o nível de materialidade a que se chegou finalmente era inferior a 2 %.*

([15]) A DG NEAR utilizou um valor central de 0,91 % para calcular o montante em risco.

([16]) Orientações da DG BUDG sobre o cálculo das taxas de erro para os Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2015.

([17]) No que se refere à taxa de erro residual e ao montante em risco para a gestão indireta pelos países beneficiários, o Tribunal chegou às mesmas conclusões que o Serviço de Auditoria Interna da Comissão, que analisou a metodologia e o cálculo da taxa de erro residual para 2015 da DG NEAR.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.27. Não foi calculada nenhuma taxa de erro residual para o IPA em modalidade de «gestão indireta pelas entidades responsáveis», que abrange 15 % dos pagamentos no âmbito desse instrumento em 2015.

8.28. O Tribunal examinou também o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2015, sendo os resultados apresentados no seu Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento, pontos 49-53.

*Insuficiências dos sistemas detetadas através de testes das operações*

8.29. Os testes das operações no domínio da «Europa global» revelaram algumas insuficiências de controlo nos sistemas da Comissão. Tal como referido no ponto 8.13, em alguns casos, a verificação das despesas realizada pelos auditores nomeados pelos beneficiários não conseguiu detetar os erros, o que levou a Comissão a aceitar custos inelegíveis ([18]). Os testes realizados pelo Tribunal permitiram igualmente identificar atrasos na validação, autorização e pagamento de despesas pela Comissão.

8.30. Cinco das operações examinadas dizem respeito a contratos de geminação ([19]), todos eles financiados ao abrigo do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria. Uma vez que os contratos de geminação têm como modelo os contratos de subvenção, estão sujeitos ao requisito geral de não terem por objeto a obtenção de lucro ([20]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**8.27.** *A Comissão assinala que, apesar de a taxa de erro residual para o IPA em 2015 não ter abrangido a modalidade de gestão GIER (gestão indireta por entidades responsáveis), foi coberta pelas seguintes fontes de garantia: 1) Avaliações por pilares; 2) Apresentação de relatórios periódicos pelas entidades competentes; 3) Verificações no local; 4) Missões de verificação.*

*A Comissão gostaria ainda de salientar que para 2015 no âmbito da gestão indireta por entidades responsáveis ao abrigo do IPA, os pagamentos de pré-financiamentos representavam 94 %.*

**8.29.** *A DG DEVCO vai aplicar um sistema de garantia de qualidade também para as verificações das despesas diretamente contraídas pelos beneficiários. Contudo, uma vez que as deficiências no sistema se devem, em parte, a deficiências nos cadernos de encargo para este tipo de compromissos, a DG DEVCO irá primeiro rever esses cadernos de encargo. A revisão dos cadernos de encargo incluirá, para além do reforço dos requisitos de qualidade, uma maior atenção aos resultados úteis para fins de garantia.*

([18]) Dos nove casos referidos no ponto 8.13, cinco dizem respeito à DG NEAR, três à DG DEVCO e um ao FPI.

([19]) A geminação é um instrumento da UE de reforço da capacidade institucional desenvolvido pela Comissão e baseado na cooperação em parceria entre administrações públicas dos Estados-Membros da UE e um país beneficiário para a consecução de resultados obrigatórios acordados em conjunto com a Comissão.

([20]) Princípio da inexistência de fins lucrativos previsto no artigo 125.º, n.º 4, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.31. O Tribunal constatou que as regras específicas estabelecidas pela Comissão para o instrumento de geminação relativas a montantes únicos e custos a taxa fixa não definem um limite máximo para o financiamento, cujo objetivo é essencialmente cobrir os custos indiretos do Estado-Membro parceiro. No caso dos contratos auditados, o montante do financiamento a taxa fixa e por montante único variou entre 15 % e 27 % dos custos totais. Em comparação, o limite máximo para os custos indiretos é geralmente fixado em 7 % nos contratos de subvenção ([21]) e, por conseguinte, existe o risco de que o Estado-Membro parceiro de execução obtenha lucro.

*Avaliação dos sistemas da DG DEVCO*

8.32. O Tribunal realizou uma avaliação dos sistemas da DG DEVCO e os resultados pormenorizados do seu trabalho são apresentadas no Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento, pontos 39-53.

## Conclusão e recomendações

*Conclusão relativa ao exercício de 2015*

8.33. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas da «Europa global» estão afetadas por um nível significativo de erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**8.31.** *A Comissão está a preparar uma atualização do manual de geminação e uma nova decisão da Comissão. A constatação comunicada pelo Tribunal será tida em consideração.*

([21]) Artigo 124.º, n.º 4, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/ /2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.34. Neste domínio da rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 2,8 % (ver ***anexo 8.1***).

*Recomendações*

8.35. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores ([22]) é apresentado no ***anexo 8.2***. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2012 e 2013, o Tribunal apresentou sete recomendações. A Comissão executou totalmente cinco recomendações, enquanto uma foi executada na maior parte dos aspetos e uma outra em alguns aspetos.

8.36. Os resultados dos testes das operações realizados pelo Tribunal demonstraram, como nos anos anteriores, que os controlos para detetar e evitar erros nos contratos de subvenção falharam em alguns casos ([23]). No Relatório Anual relativo a 2011 o Tribunal recomendou que a Comissão melhorasse a supervisão das subvenções e a mesma recomendação foi repetida no seu Relatório Anual relativo a 2014. O Tribunal reconhece que a DG DEVCO está atualmente a estabelecer novas medidas, tais como um acompanhamento sistemático e visitas no local, mas, uma vez que estas ações ainda não foram executadas, o seu impacto só poderá ser avaliado nos próximos anos.

8.37. Como foi referido no ponto 8.29, os testes realizados demonstraram que a qualidade das verificações das despesas efetuadas pelos auditores contratados pelos beneficiários não corresponde às normas aplicáveis. O Tribunal constatou esta insuficiência nas suas auditorias anteriores e no seu Relatório Anual relativo a 2012 recomendou que a Comissão devia tomar medidas para melhorar a qualidade das verificações das despesas.

([22]) O objetivo deste acompanhamento foi verificar a introdução e a existência de medidas corretivas tomadas em resposta às recomendações do Tribunal. Não visava avaliar a eficácia da sua execução.

([23]) 84 % dos erros quantificados relativos a 2015 dizem respeito a convenções de subvenção.

| OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL | RESPOSTAS DA COMISSÃO |
|---|---|
| 8.38. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2015, o Tribunal recomenda: | |
| — **Recomendação 1**: a DG DEVCO e a DG NEAR devem melhorar a qualidade das verificações das despesas contratadas pelos beneficiários, nomeadamente introduzindo novas medidas, tais como a utilização de uma grelha de qualidade para verificar a qualidade do trabalho realizado pelos auditores contratados pelos beneficiários e a revisão do mandato dos auditores; | *A Comissão aceita a Recomendação 1.*<br>*Já está a desenvolver uma adaptação da rede de qualidade aplicada às auditorias e verificações realizadas pela Comissão, às especificidades, necessidades e modalidades de execução das verificações das despesas efetuadas pelos beneficiários.* |
| — **Recomendação 2**: a DG NEAR deve tomar medidas para assegurar que o financiamento canalizado através de um instrumento de geminação está em conformidade com o princípio de inexistência de fins lucrativos e respeita o princípio da boa gestão financeira; | *A Comissão aceita a Recomendação 2.* |
| — **Recomendação 3**: a DG NEAR deve rever a metodologia da TER a fim de fornecer informações exatas do ponto de vista estatístico sobre o montante em risco para os pagamentos efetuados no âmbito da gestão indireta do IPA. | *A Comissão aceita a Recomendação 3.* |

## PARTE 2: «SEGURANÇA E CIDADANIA»

8.39. A rubrica «Segurança e cidadania» representa uma parte pequena, mas cada vez maior, do orçamento da UE. A ***figura 8.6*** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2015. Apresenta uma população total auditada de 1,5 mil milhões de euros excluindo as agências descentralizadas ([24]), ou seja, aproximadamente 1 % do orçamento da UE. A presente secção incide sobre os 0,8 mil milhões de euros gasto no domínio «Migração e segurança».

([24]) O Tribunal elabora um relatório anual específico sobre cada uma das doze agências em questão. As observações mais frequentes apresentadas nos últimos anos relativas a essas agências dizem respeito às elevadas transições de dotações autorizadas, bem como a insuficiências nos controlos internos.

**Figura 8.6 — Rubrica 3 do QFP — «Segurança e cidadania» — Informações principais 2015**

*(mil milhões de euros)*

| | |
|---|---|
| Total dos pagamentos do exercício | 2,0 |
| - *adiantamentos* ([1]) | *1,3* |
| + *apuramentos de adiantamentos* ([1]) | *1,4* |
| **Total da população auditada** | **2,1** |

([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 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Breve descrição da «Segurança e cidadania»

8.40. A rubrica «Segurança e cidadania» agrupa diferentes políticas cujo objetivo comum é reforçar o conceito de cidadania europeia através da criação de um espaço de liberdade, justiça e segurança sem fronteiras internas. As despesas concentram-se em três grandes políticas: «Migração e segurança», «Géneros alimentícios e alimentos para animais», e «Europa criativa».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.41. A maioria das despesas de «Migração e segurança» são suportadas por dois fundos: o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração ([25]) (FAMI) e o Fundo para a Segurança Interna (FSI). O objetivo do FAMI é contribuir para a gestão eficaz dos fluxos migratórios e para a execução, reforço e desenvolvimento de uma abordagem comum da União em matéria de asilo e imigração. O Fundo para a Segurança Interna (FSI) tem por objetivo contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, promovendo a aplicação da estratégia de segurança interna, a cooperação policial e a gestão das fronteiras externas da União. O FSI é composto por dois instrumentos, o FSI em matéria de fronteiras externas e de vistos ([26]) e o FSI em matéria de polícia ([27]). O FSI Fronteiras e Vistos apoia medidas de gestão harmonizada das fronteiras externas e o desenvolvimento de uma política comum de vistos. O FSI Polícia apoia a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e contribui para reforçar a capacidade de gestão dos riscos relacionados com a segurança e as crises. Em 2014, o FAMI e o FSI substituíram o anterior programa SOLID («Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»). À semelhança desse programa, a gestão da maioria dos fundos do FAMI e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão.

([25]) Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/ /2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho (JO L 150 de 20.5.2014, p. 168).

([26]) Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE (JO L 150 de 20.5.2014, p. 143).

([27]) Regulamento (UE) n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises, e revoga a Decisão 2007/125/JAI do Conselho (JO L 150 de 20.5.2014, p. 93).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Âmbito e método da auditoria

8.42. O Tribunal examinou os principais sistemas no domínio da migração e da segurança, sob a responsabilidade da DG Migração e Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão ([28]). No que se refere à gestão direta, incluiu um exame dos sistemas da Comissão relativos às subvenções e aos contratos públicos ([29]). Relativamente à gestão partilhada, foi examinada ([30]) a avaliação, efetuada pela Comissão, dos sistemas aplicados pelos Estados-Membros para gerir fundos do programa SOLID.

## Resumo das observações relativas aos sistemas da DG HOME

8.43. Em 2015, a Comissão (DG HOME) geriu diretamente pagamentos num montante de 201 milhões de euros, efetuados no âmbito do domínio de intervenção «Migração e segurança» através de subvenções e de contratos públicos. A Comissão executou os controlos pertinentes exigidos pelo Regulamento Financeiro. O exame realizado pelo Tribunal não revelou insuficiências importantes.

8.44. Em 2015, a Comissão efetuou pagamentos num montante de 582 milhões de euros ([31]) relativos a programas no âmbito da gestão partilhada entre a Comissão e os Estados--Membros. No final de 2015, a Comissão tinha encerrado 506 programas SOLID anuais dos Estados-Membros.

([28]) O Tribunal examinou igualmente dez operações relativas à «Segurança e cidadania» para obter provas para fundamentar a sua avaliação global da regularidade das operações da UE, conforme estabelecido no ponto 1.19 do Capítulo 1.

([29]) O Tribunal examinou os sistemas de controlo interno da Comissão utilizados para estes pagamentos, bem como uma amostra de seis subvenções e cinco procedimentos de concurso.

([30]) O Tribunal examinou uma amostra de dez sistemas de auditoria: o Fundo para as Fronteiras Externas no caso da Alemanha, França, Lituânia e Malta; o Fundo Europeu de Regresso no que se refere à França e ao Reino Unido; o Fundo Europeu para os Refugiados relativamente à Alemanha e ao Reino Unido; bem como o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros no caso da Itália e da Polónia. Estes programas foram selecionados a partir dos programas de 2011 que tinham sido encerrados em 2014. O Tribunal examinou também o planeamento, pela Comissão, das auditorias *ex post* dos programas anuais encerrados dos Estados-Membros.

([31]) Dos quais 277 milhões de euros se referem a fundos do antigo programa SOLID e 305 milhões de euros a adiantamentos para os novos Fundos FAMI e FSI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.45. A Comissão auditou uma seleção de sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros utilizados para os programas SOLID. O exame destes trabalhos realizado pelo Tribunal revelou que as auditorias da Comissão não incluíram testes da eficácia dos controlos internos relativos à maioria dos principais processos (procedimentos de seleção e adjudicação, acompanhamento dos projetos, pagamentos e contabilidade), tendo-se concentrado antes na descrição desses processos e em testes presenciais (destinados a compreender e documentar os procedimentos de controlo), o que poderá não ser suficiente para formular conclusões sobre a eficácia do controlo.

8.46. Para atenuar os riscos identificados com estas auditorias de sistemas, a Comissão efetua um seguimento das auditorias dos sistemas, correções financeiras e auditorias *ex post*. Estas últimas são realizadas depois de a Comissão apurar os pedidos de pagamento dos Estados-Membros e podem levar à recuperação de despesas inelegíveis. A Comissão interessa-se principalmente pela minoria de casos em relação aos quais considera que os sistemas dos Estados-Membros não fornecem uma garantia razoável sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos. No entanto, devido ao reduzido número de testes dos controlos referido no ponto anterior, há o risco de a Comissão ter considerado que alguns programas anuais com sistemas de controlo ineficazes deram uma garantia razoável e de estes não serem objeto das auditorias *ex post* da Comissão. À data da auditoria, a Comissão tinha efetuado auditorias *ex post* de apenas 13 programas encerrados, considerando que davam uma garantia razoável. Este âmbito de auditoria limitado reduz a fiabilidade das despesas elegíveis declaradas à Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**8.45.** *A Comissão reconhece que as auditorias não incluíam testes da eficácia dos controlos relativos à maioria dos principais processos.*

*No entanto, a Comissão gostaria de reiterar que, no âmbito da gestão partilhada, as garantias relativas à eficácia do controlo são obtidas progressivamente, não só com base nas auditorias dos sistemas, mas também através de uma abordagem sistémica, a começar pela fase de arranque, e depois com as visitas de acompanhamento operacional da DG HOME, o encerramento anual, auditorias* ex post *e, em conformidade com o princípio de auditoria única, através dos trabalhos de auditoria do Estado-Membro, que devem assegurar, ao longo de todo o período de programação, a cobertura de auditoria de todos os principais processos, tal como exigido pelo artigo 17.º, n.º 2, da Decisão 456/2008/CE, de 5 de março de 2008.*

*Além disso, na fase das primeiras visitas de auditoria dos sistemas de gestão e controlo, alguns processos não tinham ainda sido iniciados, pelo que não eram passíveis de auditoria.*

ANEXO 8.1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «EUROPA GLOBAL»*

| | 2015 | 2014 |
|---|---|---|
| **TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA** | | |
| Total das operações: | **156** | 172 |
| **IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS** | | |
| Nível de erro estimado | **2,8 %** | 2,7 % |
| Limite superior de erro | 4,6 % | |
| Limite inferior de erro | 1,0 % | |

ANEXO 8.2

*SEGUIMENTO 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 | | | | |
| 2013 | O Tribunal recomenda que:<br>**Recomendação 1:**<br>a Comissão e, em especial, a DG ELARG, garanta que as instruções destinadas ao pessoal mencionam que os apuramentos devem ser efetuados apenas com base em despesas efetuadas e não com base nas suas próprias estimativas; | X | | | | | | |
| | **Recomendação 2:**<br>o FPI acredite as missões da PESC em conformidade com a «avaliação assente em seis pilares». | | | X | | | | *No momento da publicação do presente relatório, estão em curso 10 missões da PCSD. Quatro missões estão atualmente em conformidade com artigo 60.º do Regulamento Financeiro: EULEX Kosovo, EUPOL Afeganistão, EUMM Geórgia e EUPOL COPPS. Estas missões representam uma parte substancial do orçamento da PESC.*<br>*Prosseguem os trabalhos sobre a conformidade com o artigo 60.º das restantes missões, começando com a EUCAP Sael Níger e a EUCAP Nestor. Além disso, a Comissão vai lançar a avaliação por pilares de três novas missões este ano (EUBAM Rafa, EUAM Ucrânia e EUCAP Mali). No que diz respeito à missão que ainda não foi avaliada (EUBAM Líbia), tal não é atualmente possível devido aos problemas de segurança.* |

| 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 à Comissão que:<br>**Recomendação 1:**<br>garanta o apuramento atempado das despesas; | X | | | | | | |
| | **Recomendação 2:**<br>promova uma melhor gestão documental por parte dos parceiros de execução e dos beneficiários; | X | | | | | | |
| | **Recomendação 3:**<br>melhore a gestão dos procedimentos de adjudicação de contratos, definindo critérios de seleção claros e documentando melhor o processo de avaliação; | X | | | | | | |
| | **Recomendação 4:**<br>tome medidas eficazes de forma a melhorar a qualidade dos controlos das despesas efetuados por auditores externos | | X | | | | | |
| | **Recomendação 5:**<br>aplique uma metodologia coerente e sólida para o cálculo das taxas de erro residuais, por parte das Direções-Gerais responsáveis pelas relações externas. | X | | | | | | |

CAPÍTULO 9

**«Administração»**

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 9.1-9.6 |
| Breve descrição 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 Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno | 9.9-9.15 |
| Observações sobre instituições e organismos específicos | 9.10-9.15 |
| Parlamento Europeu | 9.11 |
| Comissão Europeia | 9.12 |
| Serviço Europeu para a Ação Externa | 9.13-9.14 |
| Tribunal de Contas Europeu | 9.15 |
| Conclusão e recomendações | 9.16-9.18 |
| Conclusão relativa ao exercício de 2015 | 9.16 |
| Recomendações | 9.17-9.18 |

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 constatações do Tribunal no domínio da «Administração» ([1]). A ***figura 9.1*** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2015.

**Figura 9.1 — Rubrica 5 do QFP — «Administração» ([1]) — Informações principais 2015**

*(mil milhões de euros)*

| | |
|---|---|
| Total dos pagamentos do exercício | 9,0 |
| - *adiantamentos* ([2]) | *0,1* |
| + *apuramentos de adiantamentos* ([2]) | *0,1* |
| **Total da população auditada** | **9,0** |

([1]) 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 2015 no âmbito destas rubricas ascende a 1,1 mil milhões de euros.

([2]) 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 2015.

9.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e outros organismos da UE ([2]). O mandato do Tribunal não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

([1]) Incluindo as despesas administrativas de todas as instituições da UE, pensões e pagamentos às Escolas Europeias. Relativamente a estas últimas, o Tribunal publica um relatório anual específico que é apresentado ao Conselho Superior das Escolas Europeias, sendo enviada cópia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão Europeia.

([2]) Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Breve descrição do domínio da rubrica do QFP

9.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos, que representam cerca de 60 % do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

9.4. Em geral, o Tribunal considera esta rubrica do QFP como um domínio de baixo risco. Os principais riscos relativos às despesas administrativas são o incumprimento dos procedimentos de contratação, de execução dos contratos de serviços, fornecimentos e obras, de recrutamento e de cálculo dos vencimentos, pensões e subsídios.

## Âmbito e método da auditoria

9.5. O ***anexo 1.1*** descreve os principais elementos da abordagem e metodologia do Tribunal. No que se refere à auditoria do domínio da «Administração», são de salientar os seguintes aspetos específicos:

a) o Tribunal examinou uma amostra de 151 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 (ver ***figura 9.1*** e ponto 9.3).

b) o Tribunal examinou ([3]) igualmente os procedimentos de recrutamento de agentes temporários, contratuais e locais ([4]) e os procedimentos de contratação ([5]) no Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e na Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

([3]) 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. Esta abordagem foi concluída em 2015.

([4]) Em 2015, a auditoria incluiu o exame de 20 procedimentos de recrutamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (cinco de agentes temporários, nove de agentes contratuais e seis de agentes locais) e de cinco procedimentos de recrutamento (apenas agentes contratuais) da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Estes procedimentos foram selecionados de forma aleatória.

([5]) Em 2015, a auditoria incluiu o exame de 20 procedimentos de contratação do Serviço Europeu para a Ação Externa (quatro organizados pela sede e 16 pelas delegações) e de cinco procedimentos de contratação da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Estes procedimentos foram selecionados com base numa apreciação subjetiva.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) o Tribunal avaliou os Relatórios Anuais de Atividades (RAA) das Direções-Gerais (DG) e serviços ([6]) da Comissão principalmente responsáveis pelas despesas administrativas, bem como de todas as outras instituições e organismos.

9.6. As despesas do Tribunal de Contas Europeu são auditadas por um gabinete de auditoria externo ([7]). No ponto 9.15 apresentam-se os resultados da auditoria realizada às demonstrações financeiras do Tribunal relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015.

## REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 9.1***. Das 151 operações auditadas, 22 (14,6 %) apresentavam erros. Com base nos sete erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 0,6 % ([8]).

9.8. A ***figura 9.2*** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a estimativa do nível de erro relativa a 2015.

**Figura 9.2 — «Administração» — Repartição do nível de erro estimado**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

([6]) DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e DG Informática.

([7]) *PricewaterhouseCoopers*, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

([8]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 0,0 % e 1,2 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## EXAME DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

9.9. O Tribunal não detetou insuficiências significativas nos Relatórios Anuais de Atividades e sistemas de controlo interno examinados das instituições e organismos. Um resumo das observações é apresentado nos pontos 9.10-9.15.

### Observações sobre instituições e organismos específicos

9.10. O Tribunal não detetou insuficiências graves em relação às questões examinadas relativamente ao Conselho, ao Tribunal de Justiça Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu ou à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. As observações apresentadas em seguida deram origem a recomendações (ver ponto 9.18) ([9]).

*Parlamento Europeu*

9.11. Das 16 operações auditadas relativas ao Parlamento Europeu, uma era referente a um grupo político ([10]). O Tribunal detetou insuficiências nos controlos da autorização e do pagamento de despesas efetuadas em 2014, mas apuradas em 2015, e nos respetivos procedimentos de contratação.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

**9.11.** *O Parlamento toma nota da observação do Tribunal, tendo informado em conformidade o grupo político em causa. Com efeito, de acordo com o artigo 1.º da regulamentação aplicável à utilização das dotações da rubrica orçamental 400, adotada pela Mesa em 30 de junho de 2003, «os grupos políticos gerem os recursos que lhes são atribuídos segundo os princípios da gestão indireta das dotações, em aplicação, por analogia, do artigo 60.º do Regulamento Financeiro, tendo em devida conta os requisitos específicos dos grupos, em conformidade com o disposto na presente regulamentação».*

([9]) Entre 2012 e 2015, o Tribunal examinou as despesas do domínio da administração no âmbito de uma abordagem rotativa e cada ano formulou recomendações destinadas a melhorar os sistemas de controlo interno das instituições e organismos em causa.

([10]) O quadro jurídico aplicável é o da regulamentação aplicável à utilização das dotações da rubrica orçamental 400, adotada pela Mesa em 30 de junho de 2003 (com a última redação que lhe foi dada pelas decisões da Mesa de 14 de abril de 2014 e de 27 de abril de 2015). Os grupos políticos gerem os recursos que lhes são atribuídos segundo os princípios da gestão indireta dos fundos, em aplicação, por analogia, do artigo 60.º do Regulamento Financeiro, segundo o qual os requisitos específicos dos grupos são tidos em conta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Comissão Europeia*

9.12. Tal como em anos anteriores ([11]), o Tribunal detetou algumas insuficiências na gestão das prestações familiares e um pequeno número de erros relativo ao cálculo dos custos de pessoal pelo PMO.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**9.12.** *Foram adotadas medidas para corrigir as insuficiências detetadas.*

*A partir de 2016, todos os abonos de lar concedidos com base nos rendimentos do cônjuge terão uma data de conclusão ≤ n+4 (correspondendo n ao último exercício realizado pelo PMO para obter informações relativas aos rendimentos do cônjuge). Tal resultará numa verificação de incumprimento antes do termo do prazo de recuperação definido ao abrigo do artigo 85.º do Estatuto dos Funcionários.*

*Além disso, o sistema de notificações proativas no Sysper está a ser desenvolvido de acordo com o planeamento (2016), a fim de facilitar a gestão dos abonos de família através de notificações enviadas ao pessoal em causa.*

*O reforço do sistema de controlo interno (por exemplo, através de formação específica) mitigou ainda mais o risco de insuficiências no cálculo dos custos de pessoal.*

*Serviço Europeu para a Ação Externa*

9.13. O Tribunal detetou insuficiências nos procedimentos de recrutamento de agentes locais nas delegações. Três dos seis casos examinados estavam afetados por uma falta de transparência devido à falta de provas suficientes de que determinadas etapas do processo tinham sido realizadas.

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

**9.13.** *Embora o SEAE considere que foram cumpridos todos os requisitos legais, reconhece também que uma melhor documentação reforçaria a transparência do processo. Por esse motivo, procedemos a uma clarificação dos processos de recrutamento, como estipulado no guia das delegações, sobretudo no que se refere à pré-seleção.*

9.14. O Tribunal detetou igualmente insuficiências nos procedimentos de contratação organizados por delegações para os contratos de valor inferior a 60 000 euros ([12]). Em cinco dos 12 casos examinados, as delegações não avaliaram corretamente se as propostas cumpriam as especificações técnicas, ou emitiram documentos que continham informações incompletas, inexatas ou incoerentes. Num outro caso, a utilização de um procedimento excecional por negociação com um único proponente não estava justificada.

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

**9.14.** *O SEAE congratula-se pelo facto de não terem sido detetadas insuficiências nos oito procedimentos de adjudicação para contratos de montante superior a 60 000 euros, que estão sujeitos a controlos* ex ante *da sede. Quanto aos contratos de valor inferior a 60 000 euros organizados pelas delegações que são abrangidos por esta conclusão, estão a ser implementadas medidas para melhorar a qualidade desses procedimentos já a partir de 2016. A este respeito, interessa mencionar, em particular, o projeto-piloto de apoio administrativo às delegações e os esforços para proporcionar às delegações mais oportunidades de formação e apoio* ad hoc *neste domínio fundamental.*

([11]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 9.13.
([12]) Os procedimentos de contratação de valor superior a 60 000 euros estão sujeitos a um controlo *ex ante* pela sede.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Tribunal de Contas Europeu*

9.15. O relatório do auditor externo ([13]) afirma que «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2015, bem como do seu desempenho financeiro, fluxos de caixa e variações do ativo líquido relativos ao exercício encerrado nessa data».

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### Conclusão relativa ao exercício de 2015

9.16. 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 0,6 % (ver ***anexo 9.1***).

### Recomendações

9.17. O resultado da análise do Tribunal 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 2012 e 2013, o Tribunal apresentou cinco recomendações. Dessas, duas não foram examinadas este ano devido à abordagem rotativa ([14]) aplicada pelo Tribunal. As instituições e organismos em causa executaram uma recomendação na maior parte dos aspetos e duas recomendações em alguns aspetos.

([13]) Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 9.6.
([14]) Ver a nota de rodapé n.º 3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.18. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2015, o Tribunal recomenda:

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

— **Recomendação 1:** o Parlamento Europeu deve rever o quadro de controlo em vigor para a execução das dotações orçamentais atribuídas aos grupos políticos. Além disso, deve proporcionar uma melhor orientação através de um acompanhamento reforçado da aplicação, pelos grupos, das regras relativas à autorização e ao pagamento de despesas e aos procedimentos de contratação (ver ponto 9.11);

*O Parlamento entende que incumbe sobretudo ao grupo político visado adotar as medidas necessárias para eliminar as deficiências constatadas. Neste contexto, o grupo político visado constituiu um grupo de trabalho com o objetivo de identificar eventuais melhorias na gestão financeira e no quadro jurídico interno em relação às finanças do grupo.*

*O Secretariado do Parlamento alargará igualmente a* ***comunicação relativa*** *às suas atuais orientações aos grupos políticos, mediante ações de formação, incluindo formação específica e uma nota explicativa relativa aos contratos públicos com uma síntese dos principais elementos a respeitar.*

*Tendo em conta a missão geral cometida aos auditores externos de verificação das contas dos grupos políticos, os grupos serão chamados a promover as iniciativas necessárias para aplicar — com a ajuda dos seus auditores externos — sistemas eficazes de controlo interno.*

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— **Recomendação 2:** a Comissão Europeia deve 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 9.12);

*A Comissão aceita a recomendação e já adotou medidas no sentido de melhorar os seus sistemas de acompanhamento em vigor, como referido anteriormente no ponto 9.12.*

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

— **Recomendação 3:** o SEAE deve assegurar que todas as fases dos procedimentos de seleção de agentes locais recrutados nas delegações sejam devidamente documentadas (ver ponto 9.13);

*O SEAE acolhe positivamente esta recomendação. O guia das delegações da UE foi alterado a fim de dar orientações mais pormenorizadas sobre os procedimentos de recrutamento, incluindo a obrigação de documentar devidamente o processo de elaboração da lista restrita.*

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

— **Recomendação 4:** o SEAE deve melhorar as suas orientações sobre a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação nas delegações para contratos de valor inferior a 60 000 euros (ver ponto 9.14).

*O SEAE já aplica desde 2016 medidas destinadas a melhorar a qualidade dos procedimentos aplicáveis aos contratos de valor inferior a 60 000 euros nas delegações. A este respeito, interessa mencionar, em particular, o projeto-piloto no âmbito da reforma de apoio administrativo às delegações e os esforços no sentido de proporcionar às delegações mais oportunidades de formação e apoio ad hoc neste domínio fundamental.*

ANEXO 9.1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»*

| | 2015 | 2014 |
|---|---|---|
| **TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA** | | |
| Total das operações: | **151** | 129 |
| **IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS** | | |
| Nível de erro estimado | **0,6 %** | 0,5 % |
| Limite superior de erro | 1,2 % | |
| Limite inferior de erro | 0,0 % | |

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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 1 (Comissão)**<br>*Atualização da situação pessoal e gestão das prestações familiares*<br>A Comissão deve tomar outras medidas para garantir que os seus agentes entregam os documentos comprovativos da sua situação pessoal com regularidade, bem como para melhorar os sistemas com vista ao processamento atempado dos documentos que têm incidência no cálculo das prestações familiares (ver pontos 9.11 e 9.20 do Relatório Anual relativo a 2013). | | | X | | | | *A Comissão já adotou medidas no sentido de melhorar o sistema de acompanhamento em vigor. Além disso, um acompanhamento sistemático da situação familiar do pessoal será introduzido a partir de 2016. Ver resposta ao ponto 9.12.* |
| | **Recomendação 2 (SEAE)**<br>*Atualização da situação pessoal e gestão das prestações familiares*<br>O SEAE deve tomar outras medidas para garantir que os seus agentes entregam os documentos comprovativos da sua situação pessoal com regularidade, bem como para melhorar os sistemas com vista ao processamento atempado dos documentos que têm incidência no cálculo das prestações familiares (ver pontos 9.13 e 9.20 do Relatório Anual relativo a 2013); | | X | | | | | |
| | **Recomendação 3 (SEAE)**<br>*Adjudicação de contratos*<br>O SEAE deve melhorar a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através do reforço do apoio e da orientação que os seus serviços centrais prestam às delegações (ver pontos 9.14, 9.15 e 9.20 do Relatório Anual relativo a 2013). | | | X | | | | |

| 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)**<br>*Adjudicação de contratos*<br>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 melhores orientações (ver pontos 9.12 e 9.19 do Relatório Anual relativo a 2012). | | | | | X | | |
| | **Recomendação 2 (Conselho Europeu e Conselho)**<br>*Adjudicação de contratos*<br>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 melhores orientações (ver pontos 9.14 e 9.19 do Relatório Anual relativo a 2012). | | | | | 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 (FED)

(2016/C 375/02)

**Relatório Anual relativo às atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)**

ÍNDICE


| | *Pontos* |
|---|---|
| Introdução | 1-12 |
| Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento | 2-12 |
| Domínios de despesas menos propensos a erros | 9-12 |
| Capítulo I — Execução dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED | 13-17 |
| Execução financeira | 13-17 |
| Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED | 18-50 |
| Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente | I-IX |
| Informações em apoio da declaração de fiabilidade | 18-50 |
| Âmbito e método da auditoria | 18-21 |
| Fiabilidade das contas | 22-24 |
| Regularidade das operações | 25-35 |
| Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno | 36-50 |
| Conclusão e recomendações | 51-54 |
| Conclusão relativa ao exercício de 2015 | 51-52 |
| Recomendações | 53-54 |

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 avaliação do Tribunal relativamente aos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A ***figura 1*** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2015.

**Figura 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Informações principais 2015**

| | *(milhões de euros)* |
|---|---|
| Total das despesas operacionais (projetos) | 2 337 |
| Total das despesas operacionais (apoio orçamental) | 763 |
| Total das despesas administrativas ([1]) | 110 |
| **Total dos pagamentos** | **3 210** |
| *- adiantamentos* | *- 1 727* |
| *+ apuramentos dos adiantamentos* | *1 661* |
| **População auditada** | **3 144** |
| **Total das autorizações individuais** ([2]) | **4 008** |
| **Total das autorizações globais** ([2]) | **5 034** |

([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 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED relativas ao exercício de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

2. Desde 1958 os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) têm sido os principais instrumentos utilizados pela União Europeia 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 UE;

b) são geridos pela Comissão, 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 2015/323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

([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 2015, as despesas foram efetuadas no âmbito de quatro FED simultaneamente, incluindo o 8.º FED, aberto em 1995.

6. Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) ([6]) da Comissão, que gere igualmente uma vasta gama de despesas do orçamento da UE ([7]).

7. As intervenções dos FED são executadas por meio de projetos e de apoio orçamental ([8]), segundo quatro modalidades principais. Em 2015, 42 % dos pagamentos foram efetuados em regime de gestão direta, dos quais 24 % diziam respeito ao apoio orçamental. Os restantes 58 % foram efetuados no âmbito da gestão indireta, dos quais 31 % por intermédio de organizações internacionais, 24 % de países terceiros e 3 % de organismos nacionais dos Estados-Membros da UE ([9]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**4.** *A Comissão envidou esforços no sentido de simplificar o Regulamento Financeiro (RF) e alinhá-lo ao RF do orçamento geral, a fim de assegurar a continuidade do serviço.*

([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 4,1 % das despesas dos FED de 2015.

([7]) Ver o capítulo 8 «Europa Global» e «Segurança e cidadania» do Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2015.

([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 conjunta) ou num organismo nacional, como as agências de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE (antiga gestão centralizada indireta).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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 11.º FED aumenta consideravelmente essa complexidade ([10]).

*Domínios de despesas menos propensos a erros*

9. Em dois domínios, a natureza do financiamento e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros. Trata-se do apoio orçamental ([11]) e da aplicação da chamada «abordagem nocional» em ações com multidoadores executadas por organizações internacionais ([12]).

**Apoio orçamental**

10. O apoio orçamental contribui para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e verificou 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 auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal 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 que conduzam a utilizações abusivas ao nível nacional não dão origem a erros na auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**8.** *O 11.º FED é regido pelo seu próprio Regulamento Financeiro (RF) 2015/323, adotado pelo Conselho em 2 de março de 2015. A simplificação real é obtida através do alinhamento com o RF do orçamento geral, que foi alcançado mediante a inserção no RF do 11.º FED de referências transparentes e claras ao RF do orçamento geral e às respetivas normas de execução (NE). Desta forma, o RF aplicável ao 11.º FED garante não apenas a coerência dos procedimentos financeiros aplicáveis e uma maior eficiência como permite igualmente uma redução dos riscos e erros.*

*As regras e os modelos em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos para o orçamento geral e para o FED, compilados no Guia Prático dos procedimentos contratuais no âmbito das ações externas da UE (PRAG) desenvolvido pelo EuropeAid, são amplamente recomendados pelas federações europeias de contratantes.*

([10]) Ver o Parecer n.º 3/2013 do Tribunal, pontos 3 e 4.

([11]) Em 2015, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir dos FED ascendeu a 763 milhões de euros.

([12]) Em 2015, os pagamentos efetuados a partir dos FED para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ascenderam a 680 milhões de euros. Não é possível indicar a parte desse montante a que é aplicada a «abordagem nocional» porque a Comissão não a acompanha separadamente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Abordagem nocional**

12. Nos casos em que o financiamento dos FED está sujeito a requisitos específicos relativamente à elegibilidade dos custos, o Tribunal avalia se esses requisitos foram cumpridos. 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 as despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem, tal como é aplicada pela Comissão, limita os trabalhos dos auditores no caso de serem feitas contribuições substanciais por outros doadores, que a Comissão considere então suficientes para cobrir eventuais despesas inelegíveis que o Tribunal possa ter detetado.

## CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS 8.º, 9.º, 10.º E 11.º FED

### Execução financeira

13. A dotação do 8.º FED (1995-2000) ascende a 12 840 milhões de euros, a do 9.º FED (2000-2007) a 13 800 milhões de euros e a do 10.º FED (2008-2013) a 22 682 milhões de euros.

14. O Acordo Interno que institui o 11.º FED ([13]) entrou em vigor em 1 de março de 2015 após ter sido ratificado por todos os Estados-Membros da UE. A dotação do 11.º FED totaliza 30 506 milhões de euros ([14]), dos quais 29 089 milhões de euros são afetados aos países ACP e 364,5 milhões de euros aos PTU. Estes montantes incluem 1 134 milhões de euros e 5 milhões de euros destinados à Facilidade de Investimento gerida pelo BEI, principalmente sob a forma de subvenções para financiar bonificações de juros e assistência técnica relacionada com os projetos, respetivamente. Por fim, estão afetados 1 052,5 milhões de euros às despesas da Comissão relativas à programação e à execução dos FED.

15. A ***Figura 2*** apresenta a utilização, durante 2015 e cumulativamente, dos recursos dos FED.

([13]) JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.
([14]) Incluindo 1 139 milhões de euros geridos pelo BEI.

**Figura 2 — Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2015**

*(milhões de euros)*

| | Situação no final de 2014 | | Execução orçamental durante o exercício de 2015 (liquída) (6) | | | | | Situação no final de 2015 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Montante total** | Taxa de execução (2) | 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** | Taxa de execução (2) |
| **A — RECURSOS (1)** | **49 100** | | **- 6** | **- 109** | **56** | **27 839** | **27 780** | **10 412** | **15 630** | **21 384** | **29 455** | **76 880** | |
| **B — UTILIZAÇÃO** | | | | | | | | | | | | | |
| 1. **Autorizações globais (4)** | **48 573** | **98,9 %** | **- 12** | **- 170** | **- 156** | **5 372** | **5 034** | **10 404** | **15 533** | **21 137** | **6 533** | **53 607** | **69,7 %** |
| 2. **Autorizações individuais (5)** | **44 790** | **91,2 %** | **- 16** | **- 52** | **783** | **3 293** | **4 008** | **10 385** | **15 355** | **19 035** | **4 023** | **48 797** | **63,5 %** |
| 3. **Pagamentos** | **38 900** | **79,2 %** | **- 3** | **43** | **2 024** | **1 024** | **3 088** | **10 376** | **14 985** | **15 009** | **1 619** | **41 989** | **54,6 %** |
| **C — Autorizações por liquidar (B1--B3)** | **9 673** | **19,7 %** | | | | | | **28** | **548** | **6 128** | **4 914** | **11 618** | **15,1 %** |
| **D — Saldo disponível (A-B1)** | **527** | **1,1 %** | | | | | | **8** | **97** | **247** | **22 922** | **23 273** | **30,3 %** |

(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 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

16. O nível das autorizações líquidas globais realizadas em 2015 atingiu um máximo histórico (5 034 milhões de euros) ([15]). Esta situação deveu-se à entrada em vigor do 11.º FED, que aumentou os recursos disponíveis para autorizações num montante de 27 839 milhões de euros. A entrada em vigor do 11.º FED também afetou as taxas de execução das autorizações por liquidar, que diminuíram de 98,9 % para 69,7 % nas decisões de financiamento (autorizações globais) e de 91,2 % para 63,5 % nas autorizações individuais.

17. Em todo o seu domínio de competência ([16]), a DG DEVCO prosseguiu os seus esforços para diminuir os pré-financiamentos antigos, as autorizações antigas por liquidar ([17]) e o número de contratos em aberto cujo prazo caducou ([18]). Os objetivos de 2015 para reduzir os pré-financiamentos antigos e autorizações antigas por utilizar foram largamente ultrapassados ([19]). No entanto, embora o objetivo fixado para 2015 respeitante à percentagem de contratos caducados em relação ao número total de contratos tenha praticamente sido alcançado para o conjunto da carteira da DG DEVCO ([20]), os progressos foram menos satisfatórios no que se refere aos FED ([21]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**17.** *Os principais problemas que impedem o encerramento de contratos caducados dos FED são os seguintes: ordens de cobrança não executadas, processos judiciais e processos de auditoria em curso. Apesar de estes aspetos não estarem inteiramente sob o seu controlo, a Comissão prosseguirá esforços no sentido de acelerar o encerramento de contratos caducados.*

([15]) 2014: 621 milhões de euros; 2013: 3 923 milhões de euros; 2012: 3 163 milhões de euros.

([16]) FED e orçamento geral considerados em conjunto.

([17]) O antigo *reste à liquider (RAL)*.

([18]) 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 cobrança de pré-financiamentos por utilizar e de despesas inelegíveis.

([19]) Percentagem alcançada da redução de pré-financiamentos antigos em aberto dos FED: 39 % (objetivo: 25 %); percentagem alcançada da redução de RAL antigos dos FED: 46 % (objetivo: 25 %).

([20]) 15,38 % de contratos caducados (objetivo: 15 %).

([21]) Dos 4,5 mil milhões de euros de contratos caducados, 2,9 mil milhões de euros (64 %) diziam respeito aos FED. A percentagem de contratos caducados em relação ao número total de contratos em aberto dos FED era de 19,4 %, comparativamente a 15,4 % para toda a carteira da DG DEVCO. Para 182 (311 mil milhões de euros) dos 1 091 contratos caducados dos FED (16,7 % em número e 10,9 % em valor), o período operacional terminou antes do final de 2010.

## CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED

### Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º 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 11.º FED, que se aplica igualmente aos FED anteriores, o Tribunal auditou:

a) as contas anuais dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º 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 2015, aprovadas pela Comissão em 15 de julho de 2016;

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 ([22]).

*Responsabilidade da gestão*

II — Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e dos regulamentos financeiros aplicáveis ([23]), a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público ([24]), e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete à gestão conceber, executar e manter um controlo interno relevante para a 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 ao Tribunal, 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. O Tribunal efetuou a sua 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 o Tribunal planeie e execute a auditoria 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 dos riscos 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 avaliar estes riscos, são examinados o controlo interno aplicável 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 implica 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 — O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das suas opiniões.

---

([22]) Nos termos dos artigos 43.º, 48.º-50.º e 58.º do Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange a parte dos recursos dos FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

([23]) Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º FED.

([24]) 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 opinião do Tribunal, as contas anuais dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015 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 regras contabilísticas baseadas nas 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 opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015 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 — O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável das operações de despesas dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED se situe em 3,8 %.

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

IX — Na opinião do Tribunal, 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 2015 estão materialmente afetados por erros.

14 de julho de 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Informações em apoio da declaração de fiabilidade

*Âmbito e método da auditoria*

18. O ***anexo 1.1*** do capítulo 1 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento descreve os principais elementos da abordagem e metodologia de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria dos FED, são de salientar os seguintes aspetos específicos.

19. As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED incidem sobre as demonstrações financeiras ([25]) dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED ([26]) aprovadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento Financeiro do FED ([27]), juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 18 de julho de 2016. O Tribunal realizou testes dos montantes e das informações das contas, e avaliou os princípios contabilísticos utilizados, as estimativas significativas efetuadas pela gestão e a apresentação global das contas.

20. No que se refere à auditoria da regularidade das operações, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

a) o Tribunal examinou todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas;

b) o Tribunal examinou uma amostra de 140 operações. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todos os pagamentos realizados no âmbito dos FED. Era composta por 104 pagamentos aprovados por 19 delegações da UE ([28]) e 36 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão ([29]). Nos casos em que se detetaram erros, procedeu-se à análise dos sistemas pertinentes para identificar as insuficiências específicas existentes;

c) o Tribunal avaliou os sistemas da DG DEVCO e das delegações da UE, incluindo: 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 DG DEVCO de 2012-2015 sobre a taxa de erro residual (TER);

([25]) Ver o artigo 44.º do Regulamento (UE) 2015/323: 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.

([26]) Ver o artigo 44.º do Regulamento (UE) 2015/323: os relatórios sobre a execução financeira incluem quadros das dotações, das autorizações, das dotações imputadas e dos pagamentos.

([27]) Ver artigo 43.º do Regulamento (UE) 2015/323.

([28]) União Africana, Burquina Faso, Burundi, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Gana, Guiné-Bissau, Haiti, Costa do Marfim, Quénia, Madagáscar, Maláui, Mali, Moçambique, Níger, Nigéria, Papua-Nova Guiné, Tanzânia e Uganda.

([29]) DG DEVCO: 29 pagamentos; DG ECHO: sete pagamentos relativos à ajuda humanitária.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

d) o Tribunal analisou o Relatório Anual de Atividades (RAA) do Diretor-Geral da DG DEVCO;

e) o Tribunal acompanhou as suas recomendações anteriores.

21. Como mencionado no ponto 6, a DG DEVCO executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados pelo orçamento geral e pelos FED. As observações do Tribunal relativas tanto aos sistemas como à fiabilidade do RAA e da declaração do Diretor-Geral relativos a 2015 dizem respeito a todos os domínios de competência da DG DEVCO.

*Fiabilidade das contas*

22. Na sequência da observação do Tribunal formulada no Relatório Anual relativo a 2014 ([30]), a Comissão incluiu os contratos de apoio orçamental na estimativa dos encargos acrescidos para 2015, realizada no âmbito do corte de operações.

23. A Comissão também tomou medidas para resolver as questões levantadas nos Relatórios Anuais relativos a 2013 e 2014 ([31]) sobre a cobrança de juros gerados por pré-financiamentos. Para os juros gerados por pré-financiamentos superiores a 750 000 euros, a Comissão instaurou um método de estimativa baseado na média das taxas de juro e nos pedidos de confirmação enviados a uma amostra de delegações. Para juros gerados por pré-financiamentos entre 250 000 e 750 000 euros, a ferramenta informática desenvolvida no final de 2014 ficou operacional e permitiu à Comissão registar devidamente 2,5 milhões de euros de juros vencidos das demonstrações financeiras de 2015.

24. O Tribunal analisou uma amostra de dez ordens de cobrança no montante de 17,7 milhões de euros, que foram registadas como receitas operacionais — cobrança de despesas (valor total de 35,9 milhões de euros). Em três casos, o pré-financiamento não utilizado no montante de 9,6 milhões de euros foi indevidamente registado como receitas operacionais e, desse modo, o resultado económico do exercício foi sobredeclarado nas demonstrações financeiras provisórias. Apesar de estes três casos terem sido corrigidos pela Comissão nas demonstrações financeiras definitivas, é provável que erros semelhantes tenham ocorrido noutras ordens de cobrança devido à natureza sistémica ([32]) da questão ([33]).

**24.** *Em dois dos três casos identificados pelo Tribunal de Contas, um montante de pré-financiamento estava pendente no momento da recuperação. Esses dois erros foram corrigidos, como se pode verificar nas contas definitivas (um erro total de 2,1 milhões de euros). No caso restante (7,5 milhões de euros) não teria sido possível registar em 2015 um decréscimo de pré-financiamento dado que não havia nenhum montante de pré-financiamento pendente no momento da recuperação.*

*A Comissão tomará as medidas necessárias para prevenir, detetar e corrigir esses erros no futuro.*

([30]) Ponto 4 do Relatório Anual relativo a 2014.

([31]) Ponto 25 do Relatório Anual relativo a 2014 e ponto 20 do Relatório Anual relativo a 2013.

([32]) Classificação incorreta de uma ordem de cobrança no sistema contabilístico pelos agentes de codificação.

([33]) A cobrança do pré-financiamento não utilizado indevidamente registada como cobrança devido a erro ou irregularidade também afetou a estimativa da futura capacidade corretiva da DG DEVCO. Ver ponto 50 e nota de rodapé n.º 61 do presente relatório.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Regularidade das operações*

**Receitas**

25. As operações de receitas não estão afetadas por um nível significativo de erros.

**Pagamentos**

26. Os resultados dos testes das operações de pagamento são resumidos no ***anexo 1***. Das 140 operações de pagamento auditadas, 35 (25 %) apresentavam erros. Com base nos 28 erros quantificados, o nível de erro estimado situa-se em 3,8 % ([34]).

27. Se forem excluídas da amostra auditada as 15 operações de apoio orçamental e as 17 operações no âmbito da abordagem nocional referidas nos pontos 9-12, o nível de erro estimado é de 5,8 % ([35]).

28. A ***figura 3*** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a estimativa do nível de erro relativa a 2015. Os erros relacionados com a ausência de documentos comprovativos e o incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública representam 70 % do nível de erro estimado.

([34]) O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 1,6 % e 6,0 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

([35]) O valor referido é a melhor estimativa, baseada numa amostra representativa de 108 operações. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,0 % e 8,6 % (limites inferior e superior do nível de erro, respetivamente).

**Figura 3 — Repartição do nível de erro estimado**

*Fonte*: Tribunal de Contas Europeu.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Projetos*

29. Das 125 operações de pagamento relativas a projetos que o Tribunal examinou, 35 (28 %) estavam afetadas por erros. Das 28 operações de pagamento (80 %) afetadas por erros quantificáveis, 16 eram operações finais autorizadas depois de terem sido realizados todos os controlos *ex ante*.

30. À semelhança de anos anteriores ([36]), a Comissão e os seus parceiros de execução cometeram mais erros 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 71 operações deste tipo examinadas, 25 (35 %) estavam afetadas por erros quantificáveis que representavam 79 % do nível de erro estimado.

([36]) Ponto 31 do Relatório Anual relativo a 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

31. Os principais tipos de erros quantificáveis diziam respeito a:

a) documentos comprovativos essenciais não disponibilizados (13 operações) ([37]);

b) incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública por parte do beneficiário (sete operações);

c) despesas inelegíveis, como despesas relativas a atividades não cobertas pelo contrato (sete operações), IVA inelegível (duas operações), despesas efetuadas fora do período de execução (duas operações) e custos indiretos declarados como custos diretos (uma operação);

d) despesas não efetuadas pelos beneficiários (sete operações);

e) cálculo incorreto das despesas (quatro operações).

**Figura 4 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos**

*Documentos comprovativos essenciais não disponibilizados*

O Tribunal examinou o apuramento das despesas efetuadas no âmbito do programa «Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior», executado por uma agência de ajuda ao desenvolvimento nacional em Moçambique. Foram testados 10 elementos de despesas. No caso de quatro elementos, relativos ao fornecimento de equipamento de laboratório, informático e de escritório no montante de 874 309 euros, os documentos comprovativos essenciais das despesas (por exemplo, documentos comprovativos do fornecimento de bens, certificado de origem ou documentos relativos aos procedimentos de contratação) não foram disponibilizados.

*Incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública por parte do beneficiário*

O Tribunal examinou o pagamento final de 427 956 euros no âmbito de um contrato de fornecimento de equipamento de laboratório para a realização de testes a produtos agrícolas na Etiópia. Ao abrigo das regras da UE aplicáveis à contratação pública, o contrato deveria ter sido adjudicado com recurso a um concurso público internacional. Em vez disso, o contrato foi adjudicado diretamente a uma empresa de consultadoria sem qualquer procedimento concorrencial, o que não foi justificado. Além disso, a empresa não era um distribuidor autorizado do equipamento objeto do contrato, mas apenas agiu como intermediário para a aquisição do equipamento a um distribuidor autorizado. A ausência de um concurso público sem qualquer justificação é contrária ao princípio da igualdade de tratamento e resultou numa limitação da concorrência.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Figura 4 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos***

Documentos comprovativos essenciais não disponibilizados

*Entre outras, uma das medidas corretivas previstas pela Comissão é a inclusão do contrato-modelo no plano de auditoria para 2016, que foi aprovado antes da visita do Tribunal. Além disso, o procedimento de recuperação foi iniciado em relação ao montante total considerado inelegível pelo Tribunal.*

Incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública por parte do beneficiário

*A Comissão está a implementar medidas corretivas pertinentes, o que significa que o procedimento de recuperação foi iniciado em relação ao montante total considerado inelegível pelo Tribunal. Além disso, a Comissão lançou uma verificação externa das despesas de todos os orçamentos-programa geridos pelo contratante, na pendência da receção dos relatórios finais, a fim de determinar o montante total devido.*

([37]) O Tribunal assinala erros quantificáveis quando não existe qualquer documentação disponível, não existem provas de que uma atividade comunicada tenha sido realizada ou quando não há qualquer relação entre as despesas imputadas e a documentação fornecida. Existem duas razões para assinalar a ausência de documentação: 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 | RESPOSTAS DA COMISSÃO |
|---|---|
| *Despesas inelegíveis*<br>O Tribunal examinou o apuramento de despesas no valor de 76 609 euros ao abrigo do programa «*Facilité de Coopération Technique*» na República Democrática do Congo. Um elemento dizia respeito a obras de ampliação de um edifício, que não estavam previstas no programa. Além disso, as obras foram realizadas entre agosto e dezembro de 2013, fora do período de execução de dezembro de 2013 a março de 2015. | Despesas inelegíveis<br>*A Comissão está a estudar o seguimento a dar a esta constatação.* |
| *Despesas não efetuadas pelo beneficiário*<br>O Tribunal examinou o apuramento do pré-financiamento no âmbito do programa «Acelerar o progresso para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento do Milénio 1c ([38])», executado em Moçambique. A organização internacional que executa o programa indicou corretamente no seu relatório financeiro que 3 651 772 euros foram incorridos como custos reais e 1 362 182 euros representavam compromissos jurídicos (ainda não incorridos). A DG DEVCO aceitou incorretamente o montante total de 5 013 954 euros como custos reais elegíveis. | Despesas não efetuadas pelo beneficiário<br>*A Comissão tomará medidas corretivas pertinentes deduzindo dos próximos pagamentos o montante total considerado inelegível pelo Tribunal.* |

32. Em nove casos de erros quantificáveis, a Comissão, através dos seus sistemas, dispunha de informações suficientes ([39]) para evitar, 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 1,7 pontos percentuais ([40]).

33. Além disso, 12 operações afetadas por um erro quantificável ([41]) foram sujeitas a uma auditoria ou a uma verificação das despesas. As informações fornecidas pela auditoria ou pelos relatórios de verificação sobre os trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos por estes controlos *ex ante*.

34. Os erros não quantificáveis diziam respeito a custos estimados em vez de custos reais (três operações), insuficiências nos procedimentos de contratação aplicados (duas operações), documentos insuficientes (uma operação) e despesas não cobertas pelo contrato (uma operação).

*Apoio orçamental*

35. As 15 operações de apoio orçamental examinadas estavam isentas de erros de regularidade.

([38]) "Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a percentagem da população que sofre de fome".

([39]) Com base em documentação comprovativa e controlos obrigatórios.

([40]) Em 0,3 % (três casos) foi a própria Comissão que cometeu os erros e em 1,4 % (seis casos) os erros foram cometidos pelos beneficiários.

([41]) Estes erros contribuíram com 1,3 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno*

36. Em maio de 2013, a DG DEVCO adotou um plano de ação para corrigir insuficiências detetadas na aplicação do seu sistema de controlo ([42]). O Tribunal examinou a evolução do plano de ação e obteve provas de que 19 medidas foram totalmente executadas e quatro estavam em curso no final de 2015.

37. Em julho de 2015, a DG DEVCO adotou um novo plano de ação em resposta ao terceiro ano consecutivo de uma reserva expressa pelo Diretor Geral no Relatório Anual de Atividades relativo a 2014. O novo plano de ação contém medidas específicas que visam domínios de alto risco: gestão indireta por organizações internacionais e gestão direta através de subvenções. Os progressos registados na execução do novo plano de ação serão avaliados no Relatório Anual do próximo exercício.

38. Tal como em exercícios anteriores, a frequência de erros detetados, incluindo alguns que afetam as declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas *ex ante*, aponta para insuficiências ao nível desses controlos.

39. No último Relatório Anual, o Tribunal mencionou as medidas que já tinham sido tomadas pela DG DEVCO para melhorar a qualidade das auditorias e das verificações ([43]). Em fevereiro de 2016, a DG DEVCO criou uma grelha de qualidade ([44]) para avaliar a fiabilidade dos controlos. Esta ferramenta será obrigatória para as auditorias e verificações contratadas pela DG DEVCO após 1 de janeiro de 2016. No entanto, ainda não foi concebida para ser utilizada em auditorias e verificações de despesas realizadas por gabinetes locais de auditoria diretamente contratados pelos beneficiários ([45]), em que o risco de qualidade insuficiente é considerado superior. Além disso, os relatórios de auditoria e de verificação não contêm informações suficientes sobre os trabalhos efetivamente realizados para permitir uma utilização eficaz da grelha.

([42]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2013, pp. 188-190 e 195-196.

([43]) 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 DG DEVCO; b) os modelos dos contratos de subvenção foram revistos de forma a que os auditores possam ser selecionados ou contratados diretamente pela DG DEVCO; c) realização de ações de sensibilização sobre os tipos de erros mais comuns, bem como formação e reforço das competências do pessoal da DG DEVCO e dos beneficiários em matéria de finanças e de controlo.

([44]) A grelha de qualidade é uma ferramenta de avaliação da garantia fornecida pelos trabalhos de uma auditoria ou verificação de despesas, tendo em conta a elegibilidade e a utilização correta do financiamento. Tem por objetivo garantir que os relatórios aceites têm qualidade suficiente.

([45]) Por exemplo, as verificações obrigatórias de despesas das subvenções e dos contratos de prestação de serviços baseados em honorários de valor superior a 100 000 euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

40. A DG DEVCO também desenvolveu uma nova aplicação de auditoria que ficou operacional no segundo semestre de 2015 e tem a capacidade de melhorar o acompanhamento e o seguimento das constatações detetadas pelas auditorias e pelas verificações contratadas pela DG DEVCO. Tal como acontece com a grelha de qualidade, a nova aplicação não abrange auditorias e verificações contratadas diretamente por beneficiários, relativamente às quais os sistemas de acompanhamento atuais não permitem à DG DEVCO obter informações fiáveis sobre os custos e resultados agregados.

41. Nos domínios da gestão documental e da contratação pública, a DG DEVCO instituiu várias medidas com vista a melhorar a situação, quer para a Comissão, quer para os beneficiários ([46]). No entanto, a ausência de documentos comprovativos e o incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública continuam a ser os principais fatores que contribuem para o nível de erro estimado.

*Estudo de 2015 sobre a taxa de erro residual (TER)*

42. Em 2015, a DG DEVCO realizou o seu quarto 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.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**42.** *A DG DEVCO irá aplicar um sistema de garantia de qualidade também para as verificações de despesas diretamente contratados pelos beneficiários. Contudo, uma vez que as deficiências no sistema se devem em parte a deficiências nos termos de referência para os tipos de compromissos, a DG DEVCO deve primeiro rever estes termos de referência. Essa revisão incluirá, para além de requisitos de qualidade mais exigentes, uma maior tónica nos resultados úteis para efeitos de garantia.*

([46]) Gestão documental: a) instruções consolidadas para a gestão documental; b) sensibilização e formação; c) seminários regionais destinados ao pessoal da DG DEVCO; d) orientações sobre a classificação adequada partilhadas com os beneficiários; e) uma nova obrigação dos beneficiários das subvenções de declararem onde os documentos estão arquivados; etc.
Contratação pública: a) simplificação das regras da contratação pública; b) clarificação dos critérios de seleção; c) formação avançada sobre procedimentos contratuais; d) seminários regionais sobre os tipos de erros mais comuns; e) melhoria do acesso em linha aos documentos de orientação; etc.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

43. O estudo consistiu no exame de uma amostra representativa de operações relativas a contratos encerrados entre setembro de 2014 e agosto de 2015. Os seus resultados são apresentados no RAA ([47]). O estudo estima que a TER se situe nos 2,20 %, ou seja, acima do nível de materialidade de 2 % estabelecido pela Comissão. Na sequência de uma recomendação formulada no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2013 ([48]), o RAA divulgou o âmbito do estudo sobre a TER e as suas limitações em comparação com um trabalho de auditoria ([49]).

44. Os principais tipos de erros identificados no estudo são:

a) ausência de documentação satisfatória fornecida pelas organizações beneficiárias que demonstre a elegibilidade das operações (35 % da TER);

b) despesas inelegíveis realizadas pelos beneficiários que não são organizações internacionais (25 % da TER);

c) erros que foram estimados por não existirem provas suficientes para verificar a regularidade das operações (20 % da TER);

d) despesas inelegíveis realizadas por organizações internacionais (15 % da TER);

e) montantes não recuperados e não corrigidos (5 % da TER).

45. Como indicado no relatório do exercício anterior, a análise realizada pelo Tribunal ao estudo de 2014 sobre a TER permitiu concluir que era possível realizar melhorias em vários aspetos ([50]). Em relação ao estudo de 2015 sobre a TER, a DG DEVCO aplicou medidas de atenuação que deram resposta a todas as insuficiências com exceção do método de estimativa específico da TER, que não se alterou e continua a deixar uma larga margem de apreciação quando se estimam as taxas de erro individuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**43.** *A Comissão está a considerar esta possibilidade. No entanto, dado o volume substancial das verificações de despesas, as possibilidades limitadas de acompanhamento e o investimento em recursos necessários para o respetivo acompanhamento, a DG DEVCO deve, em primeiro lugar, avaliar os custos e benefícios da sua inclusão na nova aplicação de auditoria.*

**44.** *A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo Tribunal das medidas adotadas. As medidas incorporadas nos contratos revistos e nos modelos de contratos só serão visíveis gradualmente na auditoria do Tribunal, em conformidade com o aumento das autorizações com base nesses modelos revistos, na amostra de operações do Tribunal.*

([47]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2015, pp. 42-43.

([48]) Ponto 51 e recomendação 5 do Relatório Anual relativo a 2013.

([49]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2015, nota de rodapé n.º 25.

([50]) a) cumprimento das condições definidas para se basear em trabalhos de controlo anteriores; b) caráter adequado da documentação das provas de auditoria para fundamentar as conclusões; c) justificação da decisão de não extrapolar o erro verificado na amostra controlada à totalidade do montante da operação; d) margem de apreciação demasiado grande concedida quando era necessário estimar as taxas de erro das diferentes operações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Análise do Relatório Anual de Atividades**

46. Nos três exercícios anteriores (2012-2014), o Diretor--Geral formulou uma reserva geral quanto à legalidade e regularidade das operações relativamente a todas as operações da DG DEVCO. Na sequência das observações do Tribunal ([51]), o Diretor-Geral apresentou uma declaração de fiabilidade diferenciada em função dos riscos no Relatório Anual de Atividades relativo a 2015.

47. Com base na análise realizada pela DG DEVCO aos resultados do Tribunal e aos estudos sobre a TER em 2012--2014 ([52]), a DG DEVCO avaliou dois domínios de despesas como sendo de risco elevado: i) subvenções na modalidade de gestão direta e ii) gestão indireta com organizações internacionais. Por conseguinte, foi emitida uma reserva relativa ao nível significativo de erros nesses dois domínios. Esta situação corresponde às observações formuladas pelo Tribunal no presente Relatório Anual e em relatórios anteriores ([53]). Além disso, foi emitida uma reserva específica sobre o Mecanismo de Apoio à Paz em África devido a insuficiências de controlo detetadas pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão.

48. Relativamente à gestão indireta com países beneficiários ([54]), a análise dos riscos da DG DEVCO realizada em 2012--2014 concluiu, com um grau de confiança de 95 %, que existia um nível significativo de erros ([55]) neste domínio de despesas. No entanto, não foram emitidas reservas para 2015, uma vez que os erros diminuíram significativamente no estudo da taxa de erro residual de 2015. Os resultados da TER de 2015 são, no entanto, significativamente menos fiáveis ([56]) do que os resultados da análise de 2012-2014.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

**48.** *O número de avaliações diminuiu numa base anual (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15, 2015: 10). O pessoal que efetua estimativas a nível do contratante foi reduzido a duas pessoas e cada estimativa é revista ao nível do diretor e dos parceiros para garantir a coerência. Este procedimento restringe a margem de apreciação quando se estimam as taxas de erro individuais.*

([51]) Ponto 45 do Relatório Anual relativo a 2014 e ponto 44 do Relatório Anual relativo a 2013.

([52]) A DG DEVCO realizou uma análise dos riscos em cinco principais domínios de despesas: i) gestão direta — subvenções (17 % do total das despesas da DG DEVCO em 2015); ii) gestão direta — apoio orçamental (23 %); iii) gestão direta — contratação pública (7 %); iv) gestão indireta com países beneficiários (22 %); v) gestão indireta com organizações internacionais e agências dos Estados-Membros da UE (26 %).

([53]) Ponto 30 do presente Relatório Anual, ponto 31 do Relatório Anual relativo a 2014 e ponto 25 do Relatório Anual relativo a 2013.

([54]) A execução de programas (de subvenções e contratação pública) é delegada nas autoridades nacionais do país beneficiário, sobretudo no domínio dos FED através do Gestor Orçamental Nacional.

([55]) A taxa de erro média em 2012-2014 para a gestão indireta com países beneficiários foi estimada em 3,56 % (grau de confiança de 95 %: 1,67 % - 5,45 %) para 141 operações da TER e em 3,78 % (grau de confiança de 95 %: 2,19 % - 5,37 %) para as 264 operações no âmbito da declaração de fiabilidade examinadas pelo Tribunal.

([56]) O estudo de 2015 sobre a TER analisou 51 operações no domínio da gestão indireta com países beneficiários.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

49. Além disso, ao contrário da gestão direta, a avaliação da DG DEVCO da gestão indireta com países beneficiários não faz a distinção entre os dois principais domínios com despesas e mecanismos de controlo distintos e, por conseguinte, com diferentes perfis de risco: i) subvenções ([57]) e ii) contratos públicos sujeitos a procedimentos de contratação ([58]). Dado que a DG DEVCO considera que as subvenções executadas diretamente apresentam um risco elevado, é de supor que as subvenções executadas indiretamente pelos países beneficiários (em desenvolvimento) exigem uma análise dos riscos de um nível semelhante.

50. A DG DEVCO estimou o montante global em risco ([59]) no âmbito dos pagamentos efetuados em 2015 (5 746 milhões de euros) em 174 milhões de euros (3,0 % dos pagamentos de 2015). Deste montante, a DG DEVCO estimou que 50 milhões de euros (29 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes ([60]). Este valor foi calculado como o montante médio anual de ordens de cobrança emitidas para erros e irregularidades entre 2009 e 2015. No entanto, a estimativa sobreavalia materialmente a futura capacidade corretiva da DG DEVCO ao não excluir i) as recuperações de pré-financiamentos e juros vencidos, que não afetam futuras correções de despesas autorizadas, e ii) as anulações de ordens de cobrança previamente emitidas. É difícil estimar o âmbito desta sobreavaliação para todo o período de 2009-2015 ([61]).

([57]) Incluindo os orçamentos-programas.

([58]) Contratos de obras, serviços e fornecimento, para os quais a contratação pública é realizada pelas autoridades nacionais do país beneficiário. A DG DEVCO não é parte do contrato mas valida-o para financiamento.

([59]) A melhor estimativa conservadora do montante de despesas autorizadas durante o ano, mas que não está em conformidade com as disposições contratuais e regulamentares em vigor na altura em que os pagamentos foram realizados.

([60]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2015, p. 58.

([61]) Esta questão é ilustrada pela análise realizada pelo Tribunal das ordens de cobrança dos FED emitidas em 2015, que ascenderam a 65 milhões de euros e foram utilizadas no cálculo da futura capacidade corretiva da DG DEVCO. Deste montante, apenas 18 milhões de euros estavam efetivamente relacionados com correções de erros, enquanto os restantes 47 milhões de euros eram cobranças que não afetavam a capacidade corretiva da DG DEVCO: 45 milhões de euros correspondentes a recuperações de pré-financiamentos (37 milhões de euros imputados corretamente a pré-financiamentos antigos + 8 milhões de euros imputados incorretamente como receitas) e 2 milhões de euros para cobranças de juros vencidos. Dos 18 milhões de euros relacionados com correções, um montante adicional de 13 milhões de euros deveria ter sido deduzido como anulações das cobranças previamente emitidas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### Conclusão relativa ao exercício de 2015

51. O Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015 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.

52. O Tribunal conclui que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015:

a) as receitas dos FED não estão afetadas por um nível significativo de erros;

b) as operações de pagamento dos FED estão afetadas por um nível significativo de erros (ver pontos 26-35). Os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 3,8 % (ver ***anexo 1***).

**51.** *O índice de risco para a gestão indireta com os países beneficiários é efetivamente mais elevado do que o relativo aos restantes domínios de despesas relativamente aos quais não foram emitidas reservas. No entanto, não difere significativamente da média que, em 2015, é muito próxima do nível de materialidade. No próximo relatório anual de atividades (RAA) será efetuada uma nova avaliação.*

**52.** *A conceção dos modelos de controlo interno (ICT) para a definição do sistema de controlo no RAA deve procurar um equilíbrio entre o dever de informação e as informações disponíveis. Com efeito, existe a possibilidade de as subvenções indiretas terem um índice de risco comparável ao das subvenções diretas, mas dada a heterogeneidade dos contratos reunidos no ICT 4 (gestão indireta com os países beneficiários) e a amostra relativamente reduzida disponível para alguns destes contratos, a Comissão não pôde avançar na análise.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

## Recomendações

53. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores ([62]) é apresentado no ***anexo 2***. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2012 e 2013, o Tribunal apresentou 12 recomendações. A DG DEVCO executou totalmente 11 recomendações, enquanto uma foi executada na maior parte dos aspetos.

**53.** *Apenas se incluíram no cálculo da capacidade corretiva as recuperações dos pré-financiamentos e os juros produzidos que foram codificados «erros» ou «irregularidades» de contexto da recuperação. Representa apenas uma parte das recuperações dos pré-financiamentos e dos juros produzidos emitidos em 2015. No futuro, a Comissão tomará as medidas necessárias para excluir da estimativa da capacidade corretiva estas ordens de cobrança e as que tenham sido anuladas.*

54. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2015, o Tribunal recomenda que a DG DEVCO deve:

— **Recomendação 1**: alargar a utilização das grelhas de qualidade às auditorias e verificações de despesas contratadas diretamente pelos beneficiários;

*A Comissão aceita a recomendação. A Comissão está a desenvolver uma adaptação da grelha de qualidade aos elementos, necessidades e modalidades de execução específicos das verificações de despesas.*

— **Recomendação 2**: adaptar o mandato das auditorias e das verificações de despesas com vista a obter todas as informações pertinentes de que necessita para poder avaliar a qualidade dos trabalhos efetivamente realizados recorrendo à nova grelha de qualidade;

*A Comissão aceita a recomendação. A Comissão já está a trabalhar neste sentido.*

— **Recomendação 3:** avaliar os custos e benefícios da melhoria do acompanhamento das auditorias e das verificações de despesas contratadas diretamente pelos beneficiários, incluindo-as na nova aplicação de auditoria;

*A Comissão aceita a recomendação. A Comissão irá avaliar os custos e os benefícios de incluir auditorias e verificações de despesas contratadas pelos beneficiários na nova aplicação de auditoria. Com base nessa avaliação, a Comissão decidirá se tomará ou não esta medida.*

— **Recomendação 4:** aplicar as sanções apropriadas às entidades que não cumpram a obrigação de disponibilizar os documentos comprovativos essenciais para a auditoria do Tribunal;

*A Comissão aceita a recomendação. A Comissão continuará a aplicar as disposições relativas à questão suscitada pelo Tribunal.*

— **Recomendação 5:** para os pagamentos no âmbito da gestão indireta com países beneficiários, i) apoiar a declaração de fiabilidade com as provas estatísticas mais fiáveis disponíveis e ii) distinguir entre formas de ajuda com perfis de risco diferentes, como acontece no caso dos pagamentos no âmbito da gestão direta;

*A Comissão aceita a recomendação. No próximo relatório anual de atividades (RAA) será efetuada uma nova avaliação de risco. Com base na avaliação efetuada, a Comissão decidirá se a distinção entre os diferentes perfis de risco no âmbito da gestão indireta com o beneficiário é viável ou pertinente.*

— **Recomendação 6:** rever a estimativa da sua futura capacidade corretiva, excluindo do cálculo i) as cobranças do pré-financiamento não utilizado e de juros vencidos e ii) as anulações das ordens de cobrança previamente emitidas.

*A Comissão aceita a recomendação. Serão adotadas medidas com vista a:*

— *no futuro, excluir da estimativa da capacidade corretiva as recuperações de pré-financiamento que foram codificadas «erros» ou «irregularidades» de contexto da recuperação e as anulações das ordens de cobrança previamente emitidas;*

— *evitar erros na codificação das recuperações de juros produzidos.*

([62]) O objetivo deste acompanhamento foi verificar a introdução e a existência de medidas corretivas tomadas em resposta às recomendações do Tribunal. Não visava avaliar a eficácia da sua execução.

ANEXO 1

*RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO*

| | 2015 | 2014 |
|---|---|---|
| **TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA** | | |
| Total das operações | **140** | 165 |
| **IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS** | | |
| Nível de erro estimado | **3,8 %** | 3,8 % |
| Limite superior de erro | 6,0 % | |
| Limite inferior de erro | 1,6 % | |

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 | | | | |
| 2013 | **Recomendação 1:** a EuropeAid deve garantir que todos os gestores orçamentais subdelegados recuperam anualmente os juros gerados por pré-financiamentos superiores a 750 000 euros por ano (Relatório Anual relativo a 2013, ponto 51, recomendação 1). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 2:** a EuropeAid deve concluir, até ao final de 2014, o desenvolvimento do sistema CRIS para permitir que os juros gerados pelos pré-financiamentos cujo valor se situe entre 250 000 e 750 000 euros sejam reconhecidos como receitas financeiras (Relatório Anual relativo a 2013, ponto 51, recomendação 2). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 3:** a EuropeAid deve rever a quantificação dos benefícios dos controlos apurados (Relatório Anual relativo a 2013, ponto 51, recomendação 3). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 4:** a EuropeAid deve mencionar no RAA os progressos realizados na execução do plano de ação para corrigir as insuficiências detetadas no sistema de controlo (Relatório Anual relativo a 2013, ponto 51, recomendação 4). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 5:** a EuropeAid deve divulgar no RAA o âmbito do estudo sobre a TER, bem como os limites inferior e superior de erro estimados (Relatório Anual relativo a 2013, ponto 51, recomendação 5). | 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 | | | | |
| 2012 | **Recomendação 1:** a EuropeAid deve rever a sua metodologia relativa à TER (Relatório Anual relativo a 2012, ponto 51, recomendação 1). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 2:** a EuropeAid deve apresentar uma descrição fiel dos resultados dos estudos relativos à TER no RAA (Relatório Anual relativo a 2012, ponto 51, recomendação 2). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 3:** a EuropeAid deve garantir o oportuno apuramento das despesas (Relatório Anual relativo a 2012, ponto 51, recomendação 3). | x | | | | | | |
| | **Recomendação 4:** a EuropeAid deve promover uma melhor gestão documental por parte dos parceiros e dos beneficiários (Relatório Anual relativo a 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 (Relatório Anual relativo a 2012, ponto 51, recomendação 5). | | x | | | | | |
| | **Recomendação 6:** a EuropeAid deve garantir a correta aplicação de condições específicas nos pagamentos de apoio orçamental (Relatório Anual relativo a 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 (Relatório Anual relativo a 2012, ponto 51, recomendação 7). | x | | | | | | |

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)

Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT