Jornal Oficial da União Europeia

C 322

Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

60.º ano

28 de setembro de 2017

Índice

IV *Informações*

INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

Tribunal de Contas

2017/C 322/01 Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento, relativo ao exercício de 2016, acompanhado das respostas das instituições 1

2017/C 322/02 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 2016, acompanhado das respostas da Comissão 281

PT

©União Europeia, 2017.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.

IV

(Informações)

INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS

Em conformidade com as disposições dos n.os 1 e 4 do artigo 287.º do TFUE, do n.º 1 do artigo 148.º e do n.º 1 do artigo 162.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias 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 13 de julho de 2017, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS

relativos ao exercício de 2016

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:

Klaus-Heiner LEHNE (presidente), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, 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, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2017/C 322/01)

ÍNDICE

Página

Introdução geral 7

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

Capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira 39

Capítulo 3 — Orçamento da UE: obter resultados 65

Capítulo 4 — Receitas 133

Capítulo 5 — «Competitividade para o crescimento e o emprego» 149

Capítulo 6 — «Coesão económica, social e territorial» 165

Capítulo 7 — «Recursos naturais» 205

Capítulo 8 — «Segurança e cidadania» 241

Capítulo 9 — «Europa global» 251

Capítulo 10 — «Administração» 269

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu foi instituído pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([1]) como auditor externo das finanças da UE. Nesta qualidade, atua como guardião independente dos interesses financeiros de todos os cidadãos da UE, nomeadamente ajudando a melhorar a gestão financeira da UE. É possível obter-se mais informações sobre o trabalho do Tribunal no seu relatório de atividades, nos relatórios especiais, 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 40.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2016. 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 decide, agindo sob recomendação do Conselho, se a Comissão assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades em matéria orçamental. Quando publicado, o Tribunal envia-o 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 («*regularidade das operações*»). Essa declaração é completada por apreciações específicas sobre cada domínio importante da atividade da UE.

0.5. Este ano, o relatório está estruturado do seguinte modo:

— o capítulo 1 contém 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 a análise do Tribunal sobre a gestão orçamental e financeira;

— o capítulo 3, que este ano trata do quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho da Comissão, expõe os resultados significativos dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2016 e analisa a execução, por parte da Comissão, das recomendações formuladas numa seleção de relatórios especiais de anos anteriores;

— o capítulo 4 comunica as constatações do Tribunal no domínio das receitas da UE;

— os capítulos 5 a 10 apresentam, relativamente às principais rubricas do atual *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)* ([3]), os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações e o seu exame de relatórios anuais de atividades, de outros elementos dos sistemas de controlo interno, bem como de outras disposições em matéria de governação.

0.6. Uma vez que não existem demonstrações financeiras separadas para cada rubrica do QFP, as conclusões relativas a cada capítulo não constituem uma opinião de auditoria. Em vez disso, os capítulos descrevem questões significativas específicas de cada rubrica do QFP.

0.7. O Tribunal procura apresentar as suas observações de uma forma clara e concisa. Nem sempre é possível evitar termos específicos da UE, das suas políticas e do orçamento, bem como da contabilidade e da auditoria. No sítio Internet do Tribunal foi publicado um glossário com definições e explicações da maioria destes termos específicos ([4]). Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando são utilizados pela primeira vez em cada capítulo.

0.8. As respostas da Comissão às observações do Tribunal (ou, quando for caso disso, as respostas de outras instituições e organismos da UE) são apresentadas no presente relatório e devem ser tidas em consideração. No entanto, enquanto auditor externo, compete ao Tribunal comunicar as suas constatações de auditoria e retirar as conclusões necessárias, de modo a fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações.

([1]) Artigos 285.º a 287.º (JO C 326 de 26.10.2012, p. 169-171).

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

([3]) O capítulo 8 incide sobre a rubrica 3 («Segurança e cidadania»). A análise desta rubrica não inclui uma estimativa do nível de erro. O Tribunal não fornece uma apreciação específica relativa às despesas no âmbito da rubrica 6 («Compensações») nem às despesas situadas fora do âmbito do QFP.

([4]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_PT.pdf.

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-XXVIII
Introdução	1.1-1.3
Papel do Tribunal de Contas Europeu	1.1-1.2
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos	1.3
Fiabilidade das contas — Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2016	1.4-1.7
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.4-1.6
Principais questões de auditoria	1.7
Regularidade das operações: as receitas e cerca de metade das despesas estão isentas de distorções materiais	1.8-1.34
Os resultados da auditoria do Tribunal relativa ao exercício de 2016 revelam uma melhoria	1.9-1.21
Os níveis de erro estimados pela Comissão…	1.22-1.24
… estão, na maioria dos casos, globalmente em consonância com as constatações do Tribunal	1.25-1.27
A Comissão forneceu valores sobre as correções e recuperações…	1.28-1.30
As correções e recuperações são desencadeadas de várias formas	1.31-1.32
Em certas circunstâncias, as medidas corretivas são tidas em consideração na estimativa do nível de erro	1.33-1.34
O Tribunal comunica casos de suspeita de fraude ao OLAF	1.35-1.36
Conclusões	1.37-1.38
Resultados de auditoria	1.38

Anexo 1.1 — Abordagem e metodologia da auditoria

Anexo 1.2 — Frequência dos erros detetados na amostra de auditoria relativa ao exercício de 2016

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

Opinião

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 de execução orçamental ([2]), relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016, aprovadas pela Comissão em 26 de junho de 2017;

b) a legalidade e a *regularidade* das *operações* subjacentes a essas contas, em conformidade com o disposto no artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia (UE) relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira da União nessa data, bem como os *resultados* das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do *Regulamento Financeiro* e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Opinião com reservas sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

IV. Na opinião do Tribunal, com exceção da incidência da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião com reservas 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 2016 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

([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 de execução orçamental incluem igualmente as notas explicativas.

Elementos em que se baseia a opinião

V. 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. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas estão descritas com maior pormenor na secção «Responsabilidades do auditor» do presente relatório. Em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* — Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores) e com os requisitos éticos pertinentes para a auditoria, o Tribunal é independente e cumpriu as suas demais responsabilidades deontológicas de acordo com os referidos requisitos e o código do IESBA. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

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

VI. As despesas registadas em 2016 que cobrem pagamentos baseados no reembolso ([3]) estão materialmente afetadas por *erros*. O *nível de erro estimado* pelo Tribunal para os pagamentos baseados no reembolso situa-se em 4,8 %. O nível global de erro estimado (3,1 %) é ainda superior ao *limiar de materialidade* definido pelo Tribunal, mas não é generalizado. Os pagamentos efetuados com base nos direitos não estão afetados por um nível significativo de erros ([4]). A conclusão global do Tribunal é corroborada pela análise da Comissão sobre os montantes em risco apresentados no relatório anual sobre a gestão e a *execução* do orçamento da UE.

Principais questões de auditoria

VII. As principais questões de auditoria são as questões que, segundo o julgamento profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das contas consolidadas do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das contas consolidadas como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, não sendo apresentada uma opinião específica sobre as mesmas.

O Tribunal avaliou a provisão para pensões e outras prestações garantidas ao pessoal apresentada nas contas

VIII. O balanço da UE inclui pensões e outras prestações garantidas ao pessoal no montante de 67,2 mil milhões de euros no final de 2016. Este é um dos mais importantes elementos do passivo do balanço, representando quase um terço do total do passivo de 2016, que se eleva a 234,8 mil milhões de euros.

IX. A maior parte desta *provisão* para pensões e outras prestações garantidas ao pessoal (58,7 mil milhões de euros) está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e Outros Agentes da União Europeia (a seguir designado «RPFE»). O passivo respeitante às pensões cobre as «prestações definidas» garantidas pelo artigo 83º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias («Estatuto») e pelo artigo 4º, nº 3, do Tratado sobre a União Europeia («TUE»). O passivo registado nas contas reflete o montante que teria sido incluído num fundo de pensões caso tivesse sido criado um para pagar as obrigações existentes no que respeita às pensões de reforma ([5]). Para além das pensões de reforma, abrange igualmente as pensões de invalidez e as pensões pagas aos viúvos e órfãos dos funcionários da UE. Nos termos do artigo 83º do Estatuto, o pagamento das prestações previstas no regime de pensões constitui encargo do orçamento da UE, os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações e os funcionários contribuem para o financiamento da terça parte do regime.

([3]) 66,0 mil milhões de euros. São dadas mais informações no ponto 1.10 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.
([4]) 63,3 mil milhões de euros. São dadas mais informações no ponto 1.11 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.
([5]) Ver a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) 25 — Benefícios do pessoal. Para o RPFE, a obrigação das prestações definidas reflete o valor atual dos pagamentos futuros esperados que a UE terá de efetuar para cumprir as obrigações relativas às pensões resultantes dos serviços prestados pelo empregado no período atual e nos períodos anteriores.

X. O RPFE é um regime de pensões profissional obrigatório para os funcionários da UE, segundo o qual as contribuições do pessoal e das instituições e órgãos que os empregam são utilizadas para financiar as futuras pensões. É concebido para estar em equilíbrio atuarial por defeito, através de ajustamentos da taxa de contribuição para o regime e da idade de aposentação. O número e a variedade dos parâmetros utilizados para calcular uma projeção a longo prazo dos custos das pensões salientam a natureza atuarial deste cálculo, que é, em última análise, efetuado pelo Eurostat numa base anual.

XI. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal avaliou os pressupostos atuariais e a valorização daí resultante para a provisão das pensões. Verificou os dados numéricos, os parâmetros atuariais, o cálculo da provisão, bem como a apresentação no balanço consolidado e as notas às demonstrações financeiras consolidadas. A auditoria feita pelo Tribunal ao justo valor da provisão permitiu detetar algumas lacunas e incorreções na base de dados primários subjacentes que não têm um impacto significativo sobre as contas consolidadas da UE. A Comissão, tal como indicado na nota 2.9 às demonstrações financeiras consolidadas, irá tomar medidas adicionais para reforçar os processos que utiliza para o cálculo do passivo relativo às prestações garantidas ao pessoal, medidas essas que o Tribunal continuará a acompanhar.

O Tribunal avaliou os encargos acrescidos apresentados nas contas

XII. No final de 2016, a Comissão estimava que as despesas elegíveis incorridas e devidas aos *beneficiários*, mas ainda não comunicadas, ascendiam a 102 mil milhões de euros (final de 2015: 106 mil milhões de euros) e registou-as como despesas acrescidas.

XIII. O Tribunal examinou as metodologias e os sistemas de controlo aplicados nas principais direções-gerais no que se refere às estimativas do final do exercício. 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 conter distorções. Procurou-se uma explicação adicional, junto dos serviços de contabilidade da Comissão, para os métodos gerais aplicados e, em especial, para o novo método usado para o *período de programação* de 2014-2020 no domínio da coesão.

XIV. O trabalho efetuado permite concluir que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos constante do balanço consolidado é correta para as principais direções-gerais. No entanto, em algumas direções-gerais mais pequenas, constatou-se insuficiências sistémicas em relação às entradas no final do exercício. A Comissão elaborou um plano de ação a este respeito.

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

XV. As autoridades dos Estados-Membros transferem uma parte dos adiantamentos concedidos pela Comissão aos *instrumentos financeiros* sob a forma de empréstimos, instrumentos de capitais próprios ou garantias.

XVI. Para o *Quadro Financeiro Plurianual* (*QFP*) de 2007-2013, a legislação da UE não exigia que essas autoridades apresentassem relatórios periódicos sobre os valores detidos por estes instrumentos para a elaboração das contas. Por conseguinte, a Comissão estimou a utilização dos adiantamentos com base no último relatório disponível (neste caso, do final de 2015), 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 até 31 de março de 2017). O Tribunal constata, apesar de considerar que a utilização de instrumentos financeiros, em 2016, está fora do período de elegibilidade (ver capítulo 6, pontos 6.20 e 6.21), que a Comissão não pretende recuperar esses montantes. Por conseguinte, a apresentação do balanço e a nota 2.5 às demonstrações financeiras consolidadas refletem esta posição da Comissão.

XVII. Relativamente ao QFP para 2014-2020, as autoridades devem fornecer informações em cada declaração de despesas sobre os adiantamentos pagos aos instrumentos financeiros e os pagamentos feitos por estes aos beneficiários finais. Com base nessas informações, é calculado um montante estimado, que é reconhecido nas contas para o período compreendido entre a data da última declaração de despesas recebida e o final do exercício.

XVIII. O Tribunal examinou o procedimento instituído para reconhecer o respetivo pré-financiamento e considera que o montante indicado no balanço é correto.

Outras questões

XIX. A gestão é responsável pelas outras informações, que abrangem a «*Análise e debate das demonstrações financeiras*», mas não incluem as contas consolidadas e o relatório do auditor sobre as mesmas. A opinião do Tribunal sobre as contas consolidadas não incide sobre as outras informações nem é formulado qualquer tipo de conclusão em matéria de garantia sobre essas informações. No âmbito da auditoria das contas consolidadas, compete ao Tribunal tomar conhecimento das outras informações e, ao fazê-lo, examinar se existem incoerências significativas com as contas consolidadas ou com os conhecimentos obtidos na auditoria ou se parecem, de alguma forma, conter distorções materiais. Se, com base no trabalho já efetuado, concluir que existe uma distorção material dessas outras informações, é obrigado a comunicar esse facto. O Tribunal nada tem a comunicar nesse aspeto.

Responsabilidades da gestão

XX. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a gestão é responsável pela elaboração e 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, a execução e a manutenção de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações e informações financeiras refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317º do TFUE).

XXI. Na elaboração das contas consolidadas, a gestão é responsável por avaliar a capacidade da UE de prosseguir as suas atividades, divulgando, se for caso disso, questões relacionadas com a continuidade e utilizando o princípio da continuidade, a menos que a gestão pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XXII. A Comissão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro da UE.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes

XXIII. O Tribunal tem como objetivos 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, e fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma *declaração sobre a fiabilidade* das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não permite assegurar que uma auditoria deteta sempre as distorções materiais ou incumprimentos existentes. Estes podem provir de fraudes ou erros e são considerados materiais caso se possa razoavelmente esperar que, tomados individualmente ou em conjunto, influenciem as decisões económicas dos utilizadores tomadas com base nestas contas consolidadas.

XXIV. 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.

XXV. 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 apresenta um justificativo da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita esse justificativo, procedendo ao apuramento do adiantamento, quer no mesmo exercício, quer posteriormente.

XXVI. Em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI, o auditor deve exercer juízo profissional e manter ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

— identifica e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de incumprimento material das operações subjacentes dos requisitos do quadro jurídico da União Europeia, devidos a fraude ou erro, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. O risco de não detetar distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta é maior do que o risco resultante de erro, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões do controlo interno;

— obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia do controlo interno;

— avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;

— conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material relacionada com acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade para prosseguir as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material, deve chamar a atenção no relatório de auditoria para as respetivas informações divulgadas nas contas consolidadas ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do relatório do auditor. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que a entidade não prossiga as suas atividades;

— avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas consolidadas, incluindo as informações divulgadas, e se as contas consolidadas representam as operações e os acontecimentos subjacentes de uma forma adequada;

— obtém provas de auditoria suficientes e apropriadas sobre as informações financeiras das entidades no âmbito de consolidação da União Europeia para expressar uma opinião sobre as contas consolidadas e as operações que lhes estão subjacentes. O Tribunal é responsável pela condução, supervisão e execução da auditoria, sendo o responsável exclusivo pela sua opinião de auditoria.

XXVII. O Tribunal estabelece comunicação com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo quaisquer deficiências significativas no controlo interno que possa identificar durante a sua auditoria.

XXVIII. Das questões comunicadas à Comissão e outras entidades auditadas, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas consolidadas do período corrente e que são, por isso, as principais questões de auditoria. Descreve-as no seu relatório de auditoria, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser a uma divulgação ao público sobre a matéria ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam muito maiores do que os benefícios dessa comunicação em termos de interesse público.

13 de julho de 2017

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

Papel do Tribunal de Contas Europeu

1.1. O Tribunal é o auditor independente da UE. Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal:

— emite uma opinião sobre as contas da UE;

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

— comunica informações sobre o exame da economia, eficiência e eficácia das despesas da UE ([6]);

— formula pareceres sobre propostas de legislação com impacto financeiro.

1.2. O trabalho que o Tribunal realiza em apoio da declaração de fiabilidade (explicado no ***anexo 1.1***) cumpre o primeiro e o segundo destes objetivos. No capítulo 3 e em determinados domínios de intervenção ([7]), o trabalho que efetua no âmbito do relatório anual incide igualmente sobre a economia, a eficiência e a eficácia das despesas. No seu conjunto, o trabalho de auditoria do Tribunal constitui um elemento essencial para os seus pareceres relativos a propostas de legislação financeira.

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

1.3. As despesas da União Europeia (UE) são um meio importante — embora não o único — de concretização dos objetivos políticos. Outros instrumentos importantes consistem na aplicação da legislação e na liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas na UE. Em 2016, as despesas da UE ascenderam a 136,4 mil milhões de euros ([8]), representando 2,0 % do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 0,9 % do rendimento nacional bruto da UE (***caixa 1.1***).

([6]) Ver Glossário: *boa gestão financeira*.
([7]) Ver as partes 2 dos capítulos 5, 6 e 7.
([8]) Ver as Contas Anuais Consolidadas de 2016 da UE, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, Secção 4.3 QFP: Execução das dotações de pagamento.

Caixa 1.1 — Despesas da UE em percentagem do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros e do rendimento nacional bruto

Fonte para o RNB dos Estados-Membros: Conjunto acordado de previsões dos *recursos próprios tradicionais* e das bases IVA/RNB de 19.5.2016 (Comissão Europeia).

Fonte para as despesas das administrações públicas dos Estados-Membros: Eurostat — contas nacionais anuais.

Fonte para as despesas da UE: Dados contabilísticos da Comissão Europeia.

Compilados pelo TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

FIABILIDADE DAS CONTAS — CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016

As contas não estavam afetadas por distorções materiais

1.4. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia ([9]) (as «contas») relativas ao exercício de 2016. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 26 de junho de 2017. As contas são acompanhadas de uma «Análise e debate das demonstrações financeiras» ([10]). 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 2016, o passivo total representava 234,8 mil milhões de euros, comparados com os 162,7 mil milhões de euros do ativo total. O *resultado económico* de 2016 elevou-se a 1,7 mil milhões de euros ([11]).

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

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

([10]) 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).

([11]) Ver a demonstração de resultados financeiros das Contas Anuais Consolidadas de 2016 da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Principais questões de auditoria

1.7. As principais questões de auditoria ([12]) são aquelas 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 da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas. Em conformidade com a Norma Internacional das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI) 1701, o Tribunal divulga informações sobre as principais questões de auditoria como parte da sua opinião (pontos VII a XVIII da declaração de fiabilidade do Tribunal).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES: AS RECEITAS E CERCA DE METADE DAS DESPESAS ESTÃO ISENTAS DE DISTORÇÕES MATERIAIS

1.8. O Tribunal examinou as receitas e despesas ([13]) da UE, para avaliar a sua conformidade com a legislação e a regulamentação aplicáveis. Os resultados da auditoria relativos às receitas são apresentados no capítulo 4 e os relativos às despesas nos capítulos 5 a 10 (***caixa 1.2***). As principais conclusões do Tribunal foram as seguintes:

a) as receitas estavam isentas de erros materiais (ponto 4.21);

b) nas despesas, o Tribunal continua a verificar um nível significativo de erros, mas que não é generalizado. O Tribunal estima que o nível de erro nas despesas no seu conjunto se situe em 3,1 %, mas os erros materiais estão principalmente limitados às despesas baseadas em reembolsos, que representam cerca de metade da população auditada (***caixa 1.4***).

1.8. e 1.9. *A Comissão regista com satisfação que os resultados deste ano representam uma melhoria significativa relativamente aos resultados dos anos anteriores.*

No que respeita aos instrumentos financeiros da política de coesão (referidos na caixa 1.2), a Comissão considera que os pagamentos aos beneficiários finais efetuados até ao fim de março de 2017, em conformidade com as suas orientações de encerramento, o foram dentro do período de elegibilidade fixado (ver a resposta da Comissão aos pontos 6.20 e 6.21).

([12]) Devido à introdução em 2016 da Norma Internacional de Auditoria ISSAI 1701, que sucede à ISA 701, os auditores são obrigados a divulgar informações sobre as principais questões de auditoria.

([13]) ***Anexo 1.1***, pontos 7 a 10.

Caixa 1.2 — Síntese das constatações de 2016 sobre a regularidade das operações

Capítulo do Relatório Anual	Rubricas do QFP	Operações auditadas *(mil milhões de euros)*	Nível de erro estimado para 2016 (%)	Intervalo de confiança (%)		Nível de erro estimado para 2015 (%)
				Limite inferior de erro	Limite superior de erro	
5. Competitividade	Rubrica 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Coesão	Rubrica 1b	35,7	4,8 ([1])	2,2	7,4	5,2
7. Recursos naturais	Rubrica 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Segurança e cidadania	Rubrica 3	2,4	—	—	—	—
9. Europa Global	Rubrica 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Administração	Rubrica 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Outros ([2])	Rubrica 6 e outras	0,4	—	—	—	—
Total		**129,3**	**3,1** ([1])	**2,2**	**4,0**	**3,8**
Receitas		**144,7**	**0**	**0**	**0**	**0**

([1]) O nível de erro estimado no domínio da Coesão não inclui uma quantificação dos desembolsos de 2016 a instrumentos financeiros, no montante de 2,5 mil milhões de euros, que o Tribunal considera estar fora do período de elegibilidade definido no artigo 56º, nº 1, do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25) (pontos 6.20-6.21). Estes desembolsos representariam um nível de erro estimado de 2,0 % das despesas globais da UE.

([2]) O Tribunal não fornece uma apreciação específica das despesas realizadas no âmbito das rubricas 3 (Segurança e cidadania) e 6 (Compensações) do QFP, nem de 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 2016.

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Os resultados da auditoria do Tribunal relativa ao exercício de 2016 revelam uma melhoria

1.9. O nível de erro estimado global melhorou em comparação com o dos últimos anos (***caixa 1.3***), mas continua a exceder o limiar de materialidade de 2 % do Tribunal. No entanto, cerca de metade das despesas de 2016 estavam isentas de erros materiais (***caixa 1.4***).

Caixa 1.3 – Nível de erro estimado (nível de erro mais provável) (2014-2016)

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

1.10. O Tribunal estima que o nível de erro nas despesas baseadas em reembolsos se situe em 4,8 % (2015: 5,2 %), o que é significativamente superior ao limiar de materialidade de 2 % (***caixa 1.4***). Neste tipo de despesas, os beneficiários solicitam que os fundos da UE paguem os custos elegíveis em que incorreram. Esses pagamentos 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 9). No âmbito destes regimes, os *destinatários* devem fornecer informações comprovativas de que exercem uma atividade elegível para apoio e da realização de despesas a cujo reembolso têm direito. Ao fazê-lo, devem seguir regras complexas relativamente ao que pode ser exigido (elegibilidade) e à forma como os custos podem ser devidamente efetuados (por exemplo, regras aplicáveis à *contratação pública* ou aos *auxílios estatais*). Esta situação conduz a erros que afetam a conclusão do Tribunal relativa às rubricas do QFP 1a «Competitividade» (pontos 5.28-5.29), 1b «Coesão» (pontos 6.38-6.39), 2 «Recursos Naturais» (de um modo geral — pontos 7.32-7.33) e 4 «Europa Global» (pontos 9.34-9.35).

1.11. O Tribunal estima que o nível de erro nas despesas baseadas em direitos (incluindo as despesas administrativas) se situe em 1,3 % (2015: 1,9 %, ***caixa 1.4***). Neste tipo de despesas, os beneficiários recebem o pagamento desde que satisfaçam determinadas condições. Estes pagamentos incluem bolsas de estudo e de investigação (capítulo 5), *ajudas diretas* aos agricultores e medidas agroambientais (capítulo 7) e vencimentos e pensões (capítulo 10). O Tribunal registou progressos em todos os domínios de despesas baseadas em direitos e concluiu que o nível de erro estimado para as ajudas diretas aos agricultores foi inferior à materialidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.10. *A simplificação constitui a forma mais eficaz de reduzir os custos e os encargos dos controlos, bem como o risco de erro. Os domínios de intervenção sujeitos a bons sistemas de gestão e de controlo e a normas de elegibilidade menos complexas são também menos propensos a erros.*

O Tribunal de Contas Europeu confirmou que os projetos que utilizam as opções de custos simplificadas (OCS) são menos propensos a erros do que o reembolso dos custos efetivos. Por este motivo, a Comissão tem vindo a promover ativamente a sua utilização na política de coesão e de desenvolvimento rural ao longo dos últimos anos. Além disso, a utilização das OCS reduz os encargos administrativos das autoridades de gestão, dos organismos pagadores e dos beneficiários, permitindo-lhes concentrar-se mais nos resultados, em especial quando tais opções se baseiam nas realizações ou nos resultados dos projetos.

As normas aplicáveis aos contratos públicos e aos auxílios estatais não são específicas das despesas da UE. Para superar as dificuldades encontradas nestes domínios, a Comissão está a implementar planos de ação com os Estados-Membros (ver a resposta da Comissão aos pontos 6.15 e 6.18).

No setor agrícola, o desenvolvimento rural continua a ser um domínio que merece uma atenção especial, em particular no que se refere às medidas de investimento. A Comissão solicita sistematicamente aos Estados-Membros que elaborem planos de ação corretivos quando são identificadas deficiências a nível dos controlos, e participa na sua execução. Todavia, tendo em conta a necessidade de se conciliarem legalidade e regularidade com consecução dos objetivos das políticas, tendo simultaneamente em conta os custos de realização (gestão e controlo), não se pode afirmar com total certeza que seria possível alcançar, mediante um esforço razoável, uma taxa global de erro inferior a 2 % nos pagamentos aos beneficiários. No entanto, a capacidade corretiva das recuperações efetuadas pelos Estados-Membros e as correções financeiras da Comissão nos anos seguintes ao ano das despesas permite à Comissão obter garantias relativamente às despesas da PAC.

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 1.12 e 6.7.

1.11. *A Comissão saúda a apreciação das despesas baseadas em direitos, efetuada pelo Tribunal.*

Caixa 1.4 — Os pagamentos baseados em direitos e os pagamentos administrativos de 2016 estão isentos de erros materiais

(mil milhões de euros)

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.12. Tal como indicado na ***caixa 1.5***, o domínio da «Coesão» foi o que mais contribuiu para o nível de erro estimado pelo Tribunal para 2016, seguido dos «Recursos Naturais», da «Competitividade» e da «Europa Global». Esta distribuição está em conformidade com as constatações do Tribunal relativas a 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.12. *A Comissão trabalha constantemente com os Estados--Membros no aperfeiçoamento dos seus sistemas de gestão e de controlo, e continuará a utilizar de forma rigorosa e atempada os instrumentos jurídicos de supervisão disponíveis para garantir a correção de todos os erros materiais. Se necessário são executados sistematicamente planos de ação para debelar as causas precisas dos erros.*

Caixa 1.5 — Contribuição para o nível global de erro estimado para 2016 por rubrica do QFP

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.13. «Competitividade» (capítulo 5): o nível de erro estimado é de 4,1 %, uma diminuição relativamente a 2015 (4,4 %). 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*).

1.14. «Coesão» (capítulo 6): o nível de erro estimado é de 4,8 %, inferior ao de 2015 (5,2 %). As despesas deste domínio são dominadas pelos reembolsos dos custos. Os custos inelegíveis nas declarações de despesas e os projetos inelegíveis representam 70 % dos erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.13. *A Comissão remete para a sua resposta comum aos pontos 5.9 e 5.10.*

1.14. *A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 1.10, 1.12, 6.7 e 6.11.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.15. «Recursos naturais» (capítulo 7): o nível de erro estimado é de 2,5 %, uma diminuição relativamente a 2015 (2,9 %). O Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) representa mais de três quartos das despesas neste domínio e está isento de erros materiais (1,7 %), ao passo que no desenvolvimento rural se continua a detetar um nível de erro elevado (4,9 %), especialmente nas despesas com reembolsos. O Tribunal não detetou erros materiais nas despesas baseadas em direitos que se prendem com as *ajudas diretas* aos agricultores, que têm regras simplificadas sobre a elegibilidade das terras e um sistema de controlo *ex ante* eficaz (*SIGC*), que permite controlos cruzados automatizados entre as diferentes bases de dados.

1.16. «Europa Global» (capítulo 9): o nível de erro estimado é de 2,1 %, uma diminuição em relação aos resultados de 2015 (2,8 %). A falta de documentos justificativos essenciais e os apuramentos intercalares ([14]) excessivos da Comissão representam dois terços do total.

1.17. «Administração» (capítulo 10): este domínio não está afetado por um nível significativo de erros. O nível de erro estimado é de 0,2 %, uma diminuição em comparação com o resultado de 2015 (0,6 %). A maior parte das despesas neste domínio é constituída por vencimentos, pensões e subsídios pagos pelas instituições e organismos da UE.

1.18. O Tribunal não estima níveis de erro para outros domínios de despesas, incluindo para a rubrica 3 do QFP (capítulo 8). No total, as despesas abrangidas pela declaração de fiabilidade do Tribunal nestes domínios ascenderam a 2,8 mil milhões de euros (2,2 % das despesas incluídas na sua auditoria). Os trabalhos realizados nestes domínios continuam a contribuir para as conclusões globais do Tribunal relativas ao exercício de 2016.

1.19. Os erros de elegibilidade nos regimes de reembolso de despesas continuam a representar o maior contributo para o nível de erro estimado:

— inclusão de custos inelegíveis nas declarações de despesas;

— projetos, atividades e beneficiários inelegíveis (***caixa 1.6***).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.15. *No que respeita ao FEAGA, a Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal, em especial a respeitante à eficiência do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), que contribui de forma significativa para prevenir e reduzir o nível de erro (ver ponto 7.13). A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros para manter a qualidade do sistema de identificação das parcelas agrícolas e do SIGC em geral.*

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 1.10 e 1.12.

1.19. *A Comissão chega à mesma conclusão relativamente à natureza e às causas profundas dos erros.*

A simplificação constitui a forma mais eficaz de reduzir tanto o risco de erro como os custos e os encargos dos controlos. Relativamente aos programas com níveis persistentemente elevados de erro, a Comissão toma medidas continuamente, tanto preventivas como corretivas, para eliminar as suas causas profundas e o seu impacto. Para mais informações, consulte-se a Comunicação da Comissão intitulada «Causas profundas dos erros e medidas tomadas (artigo 32.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro)» — COM(2017) 124, de 28.2.2017.

([14]) Um apuramento transforma o pré-financiamento em despesas aceites. Num apuramento excessivo, parte do montante contabilizado nas despesas não é justificado por relatórios financeiros.

Caixa 1.6 — Repartição do nível global de erro estimado por tipo de erro

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

1.20. O nível de erro estimado pelo Tribunal em vários domínios de despesas revela uma correlação muito mais forte com a base de pagamento (ou seja, reembolso ou direitos) do que com a modalidade de gestão ([15]). Os níveis de erro mais elevados verificaram-se nos domínios da «Coesão» (gestão partilhada) e da «Competitividade» (gerida diretamente pela Comissão e indiretamente através de entidades mandatadas). Os regimes de reembolso têm um lugar predominante nas despesas em ambos os domínios (***caixa 1.7***).

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

Caixa 1.7 — Nível de erro médio estimado por modalidade de gestão e base de pagamento (2016)

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.21. Para 2016, o nível de erro estimado para as despesas em gestão partilhada ascende, no seu todo, a 3,3 % (2015: 4,3 %) e 3,3 % (2015: 4,2 %) para todas as outras formas de despesas operacionais ([16]). O nível de erro estimado para as despesas administrativas é de 0,2 % (2015: 0,6 %).

Os níveis de erro estimados pela comissão…

1.22. Cada direção-geral (DG) da Comissão elabora um *relatório anual de atividades* (RAA), que contém 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, o relatório também dá conta da consecução dos principais objetivos políticos (examinada nos pontos 3.5 e 3.18-3.32) e apresenta um relatório de gestão do Diretor-Geral aos Comissários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.22. *O relatório anual de atividades (RAA) é um relatório do diretor-geral sobre o desempenho das suas funções destinado ao Colégio dos Comissários. Os relatórios anuais de atividades dão conta do grau de realização dos objetivos gerais e específicos fixados nos planos estratégico e de gestão da direção-geral. Fazem igualmente um balanço dos resultados no domínio da gestão financeira, do controlo interno e da gestão organizacional.*

([16]) Essencialmente despesas abrangidas pelos capítulos 5 e 8, mas incluindo também parte das despesas cobertas pelos capítulos 6 e 7 executadas na modalidade de gestão direta ou indireta. O erro extrapolado das despesas efetuadas em regime de gestão partilhada baseia-se no exame de 560 operações (retiradas de uma população de 94,5 mil milhões de euros) e a extrapolação relativa a outras formas de despesas operacionais baseia-se no exame de 321 operações (retiradas de uma população de 25,4 mil milhões de euros).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.23. Este ano, pela primeira vez, todas as DG estimaram um nível de erro nas «despesas pertinentes». A definição de despesas pertinentes ([17]) está em sintonia com a definição de operações subjacentes do Tribunal (***anexo 1.1***, ponto 10).

Caixa 1.8 — Comparação dos resultados de auditoria do Tribunal para 2016 com a estimativa, pela Comissão, dos montantes em risco no momento do pagamento nos relatórios anuais de atividades relativos a 2016

Capítulo do Relatório Anual	Nível de erro estimado (%) ([1])	Intervalo de confiança (%)		Relatórios anuais de atividades das direções-gerais da Comissão ([2]) ([3])	Montante global em risco estimado no pagamento (%) ([5]) ([6])	
		Limite inferior de erro	Limite superior de erro		Valor mais baixo	Valor mais elevado
Capítulo 5 — Competitividade para o crescimento e o emprego	**4,1**	**2,1**	**6,1**	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD e TAXUD	**2,0**	**2,4**
Capítulo 6 — Coesão económica, social e territorial	**4,8**	**2,2**	**7,4**	EMPL e REGIO	**2,2**	**3,6**
Capítulo 7 — Recursos naturais	**2,5**	**1,5**	**3,5**	AGRI, MARE, ENV e CLIMA	**2,5**	**2,5**
Capítulo 9 — Europa global	**2,1**	**0,6**	**3,6**	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA e ECFIN	**1,3**	**1,4**
Capítulo 10 — Administração	**0,2**	**0,0**	**0,8**	Administração ([4])	**0,2**	**0,2**
Total	**3,1**	**2,2**	**4,0**	**Total**	**2,1**	**2,6**
Fonte: TCE.				*Fonte:* TCE, com base nos relatórios anuais de atividades da Comissão.		

([1]) Nível de erro estimado: ver ***caixa 1.2*** e notas de rodapé.
([2]) Algumas DG gerem despesas afetadas a mais do que uma rubrica do QFP (DG AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL e REGIO).
([3]) As designações (completas) das DG da Comissão e das agências de execução abreviadas nesta caixa figuram na secção 9.6 do Código de Redação Interinstitucional (http://publications.europa.eu/code/pt/pt-390600.htm).
([4]) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ e SRSS.
([5]) Percentagem das despesas que podem não respeitar os requisitos regulamentares e contratuais aplicáveis à data do pagamento.
([6]) A maior parte das DG apresentou o montante em risco como um valor. Algumas indicaram um intervalo que ia de um mínimo a um máximo (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB e INEA) e a DG REGIO um intervalo de um valor médio a um máximo.

([17]) Pagamentos efetuados, menos os novos pré-financiamentos, mas incluindo os pré-financiamentos anteriores efetivamente apurados durante o exercício [Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE de 2016 — COM(2017) 351 final, anexo 3, página 16].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.24. Na sequência da introdução do conceito de «montante em risco no momento do encerramento» no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento de 2015, as DG incluíram estas informações nos seus RAA. A Comissão centrou-se no impacto dos mecanismos de correção plurianuais, o que reduzirá o seu próprio nível de erro estimado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.24. *O conceito de «montante em risco no momento do encerramento» completa o quadro global dos programas plurianuais, uma vez que contém informações adicionais sobre o montante em risco que subsiste depois de tidas em conta todas as medidas corretivas, incluindo a «capacidade corretiva», ou seja, a melhor estimativa das correções a efetuar nos anos seguintes ao da despesa.*

… estão, na maioria dos casos, globalmente em consonância com as constatações do Tribunal

1.25. No que diz respeito aos indicadores de legalidade e regularidade, os valores comunicados nos RAA sobre os montantes em risco no momento do pagamento estão, em muitos casos, globalmente em consonância com as estimativas do nível de erro do Tribunal (***caixa 1.8***) ([18]).

1.25. *Sobre o montante global estimado em risco no momento do pagamento (mencionado na caixa 1.8), é de salientar que os valores apresentados no RAA de 2016 e no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) cobrem de forma adequada as despesas dos programas dos dois períodos de programação, 2007-2013 e 2014--2020. No caso da coesão, os valores comunicados para o período 2007-2013 situam-se entre 2,6 % e 4,2 %. A Comissão considera, no entanto, que os atuais programas de coesão são concebidos com um nível de risco mais baixo, como ilustrado pelos valores correspondentes ao período de 2014-2020, que a Comissão situa entre 0,9 % e 1,7 %.*

1.26. O Tribunal observou que DG responsáveis pela mesma rubrica do QFP adotaram diferentes abordagens para apresentar as taxas de erro e os montantes em risco ([19]). Constatou igualmente que existiam riscos metodológicos no trabalho realizado pelas *autoridades de auditoria* relativamente às despesas de 2014-2020 ([20]). Verificou ainda que a Comissão teve de efetuar ajustamentos significativos nas estatísticas de controlo apresentadas pelos *organismos pagadores* ([21]).

1.26. *A Comissão dispõe de uma metodologia fiável para estimar o nível de erro nas operações. Os serviços da Comissão aplicam esta metodologia tomando em consideração os requisitos do seu quadro jurídico específico e do modo de gestão. Por conseguinte, cada diretor--geral aplica a abordagem mais adequada para dar uma estimativa realista do nível de erro nos domínios de intervenção da sua responsabilidade, tendo em conta as características dos riscos inerentes aos programas (por exemplo, risco mais elevado para as PME e risco mais baixo para os programas Marie Curie) e os resultados dos controlos disponíveis para os diferentes domínios de despesa (por exemplo, disponibilidade de resultados* ex post *suficientes, qualidade dos relatórios elaborados pelas entidades mandatadas).*

Ver a resposta da Comissão aos pontos 6.33 e 6.34.

([18]) O Tribunal examinou os RAA da BUDG e ESTAT (ponto 4.20); RTD, EAC e MOVE (ponto 5.20); REGIO e EMPL (ponto 6.26); AGRI (ponto 7.28); MARE, ENV e CLIMA (ponto 7.31); NEAR (ponto 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP e PMO (ponto 10.7) e DEVCO (RA FED, ponto 33).

([19]) Rubrica 1a do QFP — «Competitividade» (ver ponto 5.21).

([20]) Rubrica 1b do QFP — «Coesão» (ver ponto 6.34).

([21]) Rubrica 2 do QFP — «Recursos naturais» (ver ponto 7.29).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.27. A taxa de erro global no momento do pagamento calculada pela Comissão para 2016 no seu Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento era significativa, situando-se entre 2,1 % e 2,6 % (em comparação com 2,3 % e 3,1 % para 2015). O nível de erro estimado pelo Tribunal é de 3,1 % (2015: 3,8 %).

A Comissão forneceu valores sobre as correções e recuperações…

1.28. Na «Análise e debate das demonstrações financeiras» de 2016, a Comissão indica um montante total de 3,4 mil milhões de euros para as correções financeiras e recuperações executadas. A ***caixa 1.9*** apresenta a repartição dos montantes apresentados por domínio de despesas e da fase do ciclo de despesas em que a Comissão aplicou as medidas corretivas (declaração/aceitação de despesas/pagamento a partir do orçamento).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.27. *A Comissão fez progressos na limitação da taxa de erro global no momento do pagamento. Estima-se que o montante global em risco no momento do encerramento de 2016 apresentado no relatório anual sobre a gestão e a execução é inferior a 2 % do montante total das despesas, depois de tomadas em consideração as estimativas das correções futuras.*

1.28. *No anexo da parte II do relatório anual sobre a gestão e a execução figuram informações pormenorizadas sobre as correções financeiras e as recuperações* ([1]).

([1]) *RAGE 2016 [COM(2017) 351 final], parte II.*

Caixa 1.9 — Medidas corretivas em 2016: como foram aplicadas nos diferentes domínios de despesas?

Fonte: TCE, com base na «Análise e debate das demonstrações financeiras» das contas consolidadas da UE de 2016 e em dados subjacentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.29. Em 2016, a Comissão registou 0,6 mil milhões de euros de correções e recuperações na fonte antes de aceitar as despesas. Estas assumem a forma de deduções de montantes inelegíveis dos pedidos antes de serem efetuados os pagamentos correspondentes a partir do orçamento da UE (ou seja, os montantes deduzidos não serão posteriormente incluídos na população auditada do Tribunal, uma vez que as operações que este seleciona para os testes são retiradas dos pagamentos aceites pela Comissão). Essas recuperações (0,4 mil milhões de euros) representaram mais de quatro quintos de todas as atividades de correção nos domínios de gestão direta e indireta em 2016.

1.30. Os restantes 2,8 mil milhões de euros referem-se a pedidos que a Comissão já tinha aceitado (e, por conseguinte, foram incluídos na população dos pagamentos auditados). Deste montante:

a) no domínio dos «Recursos Naturais», cerca de 2 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;

b) no domínio da «Coesão», cerca de 0,6 mil milhões de euros representam as retiradas, pelos Estados-Membros, de pedidos de reembolso de projetos ou despesas anteriormente aceites e a sua substituição por novos projetos ou despesas. Essas retiradas não resultam na restituição de fundos ao orçamento da UE ([22]);

c) nos domínios de gestão direta e indireta (essencialmente a «Competitividade» e a «Europa Global»), cerca de 0,1 mil milhões de euros estão relacionados com montantes recuperados após o pagamento.

As correções e recuperações são desencadeadas de várias formas

1.31. A Comissão e os Estados-Membros podem aplicar as correções e as recuperações de várias formas, seguindo a ordem estabelecida no Regulamento Financeiro ([23]):

a) montantes indevidamente gastos: baseando as correções no valor das operações que contêm o erro (correções pontuais);

b) erros sistemáticos no interior de uma amostra representativa de operações: por extrapolação dos resultados para a população total (correções extrapoladas);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.29. *Os montantes das correções e das recuperações na fonte demonstram que a Comissão se centra nas medidas preventivas para proteger o orçamento da UE antes de aceitar as despesas.*

1.30.

b) *A legislação prevê a possibilidade de os Estados-Membros retirarem as despesas irregulares e substituí-las por novas despesas, regulares. O orçamento da UE está, assim, protegido, em conformidade com o princípio segundo o qual, no quadro da gestão partilhada, a deteção das irregularidades e a aplicação de eventuais correções financeiras incumbem, em primeiro lugar, aos Estados-Membros.*

1.31.

([22]) Ver Relatório Especial nº 4/2017.

([23]) O artigo 80º, nº 4, do Regulamento Financeiro determina que «a Comissão baseia as suas correções financeiras na identificação dos montantes despendidos indevidamente e no impacto financeiro no orçamento. Caso esses montantes não possam ser identificados com precisão, a Comissão pode aplicar correções extrapoladas ou fixas em conformidade com as regras setoriais».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) insuficiências dos sistemas nos casos em que não é possível calcular com exatidão o impacto financeiro no orçamento: aplicando as taxas definidas nas orientações de política setorial para cada situação («correções fixas»).

1.32. Na sua estimativa do nível de erro, o Tribunal não quantifica muitas situações em que a Comissão e os Estados-Membros aplicam e comunicam as correções e as recuperações:

a) são aplicadas correções fixas a fim de corrigir insuficiências dos sistemas e não para eliminar *irregularidades* individuais. As insuficiências dos sistemas indicam um risco de despesas irregulares, mas nem sempre é possível estabelecer uma relação entre essas insuficiências e um eventual pagamento irregular detetado pelo Tribunal e proceder à quantificação na sua estimativa do nível de erro;

b) alguns casos que a Comissão considera erros que conduzem a correções não são erros (quantificáveis) para o Tribunal. Por exemplo, os prazos não cumpridos, a falta de publicidade e as infrações em matéria de *condicionalidade* não são tidos em consideração na estimativa do nível de erro do Tribunal.

Em certas circunstâncias, as medidas corretivas são tidas em consideração na estimativa do nível de erro

1.33. O Tribunal procura ter em conta as medidas corretivas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão, quando as mesmas são anteriores ao exame que realiza. Verifica a aplicação destas correções (que incluem recuperações junto dos beneficiários de montantes indevidamente pagos e correções ao nível dos projetos) e ajusta o nível de erro estimado, sempre que adequado. No entanto, o impacto das medidas corretivas varia significativamente consoante os diferentes domínios de despesas e as diferentes medidas corretivas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

c) *As correções fixas são aplicadas quando existe um risco substancial de que as insuficiências dos sistemas identificadas tenham tido um impacto financeiro no orçamento da UE, mas não é possível, com um esforço proporcionado, determinar com maior precisão o prejuízo financeiro. Estas correções visam sanar as deficiências do sistema e eliminar os riscos a elas associados para o orçamento da UE, tendo também, consequentemente, como efeito corrigir as irregularidades individuais.*

Componente importante da abordagem de auditoria baseada nos sistemas, que é geralmente aplicada no âmbito da gestão partilhada, as correções fixas são a via a seguir no atual contexto da simplificação da legislação da UE. As correções fixas incentivam fortemente os Estados-Membros a melhorar os seus sistemas de gestão e de controlo, contribuindo, desse modo, para a legalidade e a regularidade das operações individuais subjacentes.

Por conseguinte, a Comissão entende que as correções fixas são muito importantes para a análise do nível de erro de um domínio de intervenção.

1.32.

a) *A Comissão protege o orçamento da UE contra as despesas efetuadas com infração da lei. Sempre que os montantes exatos não possam ser identificados com precisão, mediante um esforço proporcionado, a Comissão pode aplicar correções extrapoladas ou fixas, para que o dever seja cumprido. As correções fixas incentivam fortemente os Estados-Membros a melhorar os seus sistemas de gestão e de controlo.*

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 1.31, alínea c), e as respostas da Comissão ao Relatório Especial 4/2017 do TCE «Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares».

b) *A Comissão observa que as correções das infrações em matéria de condicionalidade não estão incluídas na sua estimativa da capacidade de correção.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.34. Relativamente a 41 operações da amostra do exercício de 2016, a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente as operações e foram relevantes para os cálculos do Tribunal. Estas medidas reduziram o nível de erro estimado pelo Tribunal em 1,2 pontos percentuais (2015: 0,5 pontos percentuais). As alterações registadas no número de operações afetadas e no impacto das medidas 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

1.35. O Tribunal comunica casos de suspeita de fraude identificados durante as suas auditorias (incluindo o trabalho sobre o desempenho) ou com base em informações que lhe são diretamente fornecidas ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para análise preliminar e possível inquérito. Não se pode pronunciar sobre casos individuais nem sobre o seguimento dado pelo OLAF aos mesmos. Em 2016:

— avaliou a legalidade e regularidade de cerca de 1 000 operações para os trabalhos de auditoria relativos ao relatório anual e, além disso, elaborou 36 relatórios especiais;

— comunicou ao OLAF onze casos de suspeitas de fraude detetados durante as suas auditorias (2015: 27), bem como cinco casos com base em informações prestadas pelo público (2015: 15);

— as situações mais frequentes de suspeita de fraude disseram respeito à criação artificial de condições para cumprir os critérios de elegibilidade, a não entrega de bens/serviços e declarações de custos que não cumpriam os critérios de elegibilidade, seguidas de conflitos de interesse e outras irregularidades na contratação.

1.36. Em 31 de dezembro de 2016, os casos de suspeitas de fraude comunicados pelo Tribunal ao OLAF entre 2010 e 2016 tinham conduzido a 67 inquéritos, dos quais 16 estavam ainda em curso. Dos 51 inquéritos que tinha concluído e encerrado, o OLAF informou o Tribunal de que 28 tinham sido concluídos com recomendações para recuperar dinheiro e ponderar ações judiciais ou tinham sido encerrados porque já tinham sido tomadas medidas pela Comissão ou pelas autoridades nacionais. Em 31 de dezembro de 2016, as recomendações de recuperação comunicadas pelo OLAF a partir desses casos representavam um montante total de 247 milhões de euros. Sempre que o OLAF encerrou um processo sem formular recomendações para ações futuras, a conclusão a que chegou com mais frequência era a de que não existiam provas de fraude lesiva dos interesses financeiros ou de outros interesses da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.34. *A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente, mediante a aplicação de correções financeiras e de recuperações ao nível correspondente ao das irregularidades e deficiências detetadas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

CONCLUSÕES

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

Resultados de auditoria

1.38. Os resultados de auditoria do Tribunal revelam melhorias ao longo dos últimos anos. O Tribunal conclui que as despesas baseadas em direitos estão isentas de erros materiais e que as despesas baseadas em reembolsos estão afetadas por erros materiais. Nesta base, conclui que o erro não é generalizado.

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, disponível no seu sítio Internet. O Tribunal utilizou um modelo de garantia para planear os seus trabalhos. No planeamento, considerou 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. O Tribunal examina as contas consolidadas da UE com vista à determinação da sua fiabilidade. Estas são compostas:

a) pelas demonstrações financeiras consolidadas;

b) pelos relatórios de execução orçamental.

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

a) a situação financeira da União Europeia no final do exercício;

b) os resultados das suas operações e fluxos de caixa;

c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.

4. Na sua auditoria, o Tribunal:

a) avalia o ambiente de controlo contabilístico;

b) verifica o funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;

c) analisa os principais dados contabilísticos em termos de coerência e razoabilidade;

d) analisa e reconcilia as contas e/ou os saldos;

e) realiza testes substantivos a *autorizações*, pagamentos e elementos específicos do balanço com base em amostras representativas;

f) utiliza os trabalhos de outros auditores, sempre que possível e em conformidade com as normas internacionais de auditoria, nomeadamente em matéria de 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

5. A auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas implica a realização de testes para determinar se cumprem as regras e os regulamentos aplicáveis (***caixa 1.2***).

6. Nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal analisa se pode utilizar de forma eficaz os controlos de regularidade já realizados por terceiros. Caso queira utilizar os resultados desses controlos, em conformidade com as normas de auditoria, avalia a independência e a competência da outra parte, bem como o âmbito e a adequação do seu trabalho.

A forma como o Tribunal testa as operações

7. No âmbito de cada rubrica do QFP (capítulos 5 a 10), o Tribunal testa uma amostra representativa de operações, a fim de calcular a parte de operações irregulares na população em geral.

8. Para cada operação selecionada, determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação. Examina o cálculo do montante da declaração ou do pagamento (para declarações mais elevadas, fá-lo com base numa seleção representativa de todos os elementos da operação). 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) e testar, em cada nível, a conformidade com as condições aplicáveis.

9. Para o teste das operações de receitas, o exame realizado pelo Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado e no RNB parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o respetivo cálculo. O Tribunal examina os controlos efetuados pela Comissão às contribuições dos Estados-Membros até ao seu recebimento e registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos, novamente até ao seu recebimento e registo pela Comissão.

10. No que se refere às despesas, examina os pagamentos quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame aplica-se a todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos). Não se examinam os adiantamentos no momento em que foram efetuados, mas sim quando:

a) 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;

b) a Comissão (ou outra instituição ou organismo gestor de fundos da UE) aceita a utilização final dos fundos, procedendo ao apuramento do adiantamento.

11. A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro nas despesas no seu conjunto, e não para operações individuais (por exemplo, um projeto específico). O método de *amostragem por unidade monetária* é utilizado para selecionar as declarações ou os pagamentos e, a um nível inferior, os elementos individuais dentro de uma operação (por exemplo, faturas dos projetos, parcelas na declaração de um agricultor). As taxas de erro registadas para esses elementos não devem ser entendidas como uma conclusão sobre as respetivas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE no seu conjunto.

12. O Tribunal não examina operações em cada Estado-Membro, Estado e região beneficiários num determinado ano. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa porém que os exemplos 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.

13. A abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erros na população total. Por conseguinte, os valores apresentados sobre o número de erros detetados numa rubrica do QFP, em despesas geridas por uma DG ou em despesas de um determinado Estado-Membro não constituem uma indicação da frequência de erros em operações financiadas pela UE ou nos diferentes Estados-Membros. O método de amostragem utilizado aplica ponderações diferentes às diferentes operações, consoante o valor das despesas envolvidas e a intensidade dos trabalhos de auditoria. Esta ponderação é eliminada nas informações sobre frequências que atribuem uma ponderação idêntica ao desenvolvimento rural e ao apoio direto no domínio dos «Recursos Naturais», às despesas do Fundo Social Europeu e aos pagamentos da Política Regional e de Coesão.

A forma como o Tribunal avalia e apresenta os resultados dos testes das operações

14. Um erro pode dizer respeito à totalidade ou a parte do montante envolvido numa operação individual. O Tribunal analisa se os erros são quantificáveis ou não quantificáveis, ou seja, se é possível aferir a parte afetada por erros do montante examinado. Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos efetuados pelo Tribunal são excluídos do cálculo e da frequência dos erros, já que a suja deteção e a sua correção demonstram que os sistemas de controlo funcionaram com eficácia.

15. 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 ([1]).

16. 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

17. O Tribunal estima a «taxa de erro mais provável» (*Most Likely Error*). Esta estimativa é realizada para a maioria das rubricas do QFP e para as despesas do orçamento no seu conjunto. A taxa de erro mais provável tem em conta apenas os erros quantificáveis e é expressa em percentagem. 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*) e o limite superior de erro (*Upper Error Limit*).

18. O Tribunal aplica um nível de 2 % como limiar de materialidade para a sua opinião. Tem igualmente em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros.

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

A forma como o Tribunal examina os sistemas e apresenta os resultados

19. A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros, os países e regiões beneficiários estabelecem sistemas para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a supervisão/garantia da regularidade das operações. A análise destes sistemas é útil para identificar os domínios a melhorar.

20. 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

21. A opinião do Tribunal sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da UE baseia-se nos trabalhos de auditoria que são relatados nos capítulos 4 a 10. Essa opinião é expressa na declaração de fiabilidade. 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.

22. Quando encontra um nível significativo de erros e determina o seu impacto na opinião de auditoria, deve decidir se os erros, ou a ausência de provas de auditoria, são «generalizados» ou não. Para o efeito, o Tribunal aplica as orientações da ISSAI 1705 (tornando esta orientação extensiva às questões da legalidade e regularidade, em conformidade com o seu mandato). Quando os erros são materiais e generalizados, formula uma opinião adversa.

23. Os erros, ou a ausência de provas de auditoria, são «generalizados» se, no juízo profissional do auditor, não estão confinados a elementos, contas ou rubricas específicas das demonstrações financeiras (isto é, estão disseminados pelas contas ou operações testadas) ou, se confinados, representam ou podem representar uma parte substancial das demonstrações financeiras, ou referem-se a informações divulgadas que são fundamentais para a compreensão das demonstrações financeiras pelos utilizadores.

24. Na melhor estimativa do Tribunal, o conjunto das despesas de 2016 está afetado por um nível de erro de 3,1 %. O Tribunal não avaliou este erro como sendo generalizado, uma vez que está confinado a um determinado tipo de despesas em apenas alguns domínios de despesas. O nível de erro estimado nas diferentes rubricas do QFP varia, conforme descrito nos capítulos 5 a 7, 9 e 10.

Suspeita de fraude

25. Se o Tribunal tiver motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, informa o OLAF, o 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

26. 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.

27. 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.

28. Quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, essas normas estabelecem 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

FREQUÊNCIA DOS ERROS DETETADOS NA AMOSTRA DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2016

[1] Este anexo complementa as informações contidas neste capítulo. Contudo, a abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erros na população (ver ponto 13 do *anexo 1.1*). O Tribunal tem em conta as medidas corretivas e o seu impacto nas constatações individuais incluídas no quadro (ver também os pontos 1.33 e 1.34), o que afeta igualmente a frequência desses erros.

[2] Este gráfico contém siglas e acrónimos das instituições da UE e das direções-gerais e serviços da Comissão. As designações oficiais e completas figuram no Código de Redação Interinstitutional, secções 9.5.1 (http://publications.europa.eu/code/pt/pt-390500.htm) e 9.6 (http://publications.europa.eu/code/pt/pt-390600.htm), respetivamente.

CAPÍTULO 2

«Gestão orçamental e financeira»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	2.1-2.3
Gestão orçamental em 2016	2.4-2.14
Os pagamentos mantiveram-se dentro dos limites estabelecidos pelo orçamento anual	2.4-2.7
A utilização alargada de instrumentos especiais e margens deixa pouca flexibilidade para dar resposta a acontecimentos imprevistos	2.8-2.10
As autorizações por liquidar atingiram o nível mais elevado de sempre	2.11-2.14
Questões de gestão financeira relativas ao orçamento de 2016	2.15-2.31
A exposição financeira do orçamento da UE é significativa	2.15-2.20
A UE utiliza cada vez mais os instrumentos financeiros	2.21-2.23
Os Estados-Membros podem enfrentar desafios na utilização dos fundos disponíveis da UE	2.24-2.26
Globalmente, a comunicação de informações sobre as migrações e a crise dos refugiados necessita de ser mais coerente e abrangente	2.27-2.28
As modalidades de financiamento da UE continuam a aumentar em complexidade	2.29-2.31
Riscos e desafios para o futuro	2.32-2.39
Evitar uma nova acumulação de pedidos por liquidar	2.32-2.33
Financiamento do novo QFP	2.34-2.39
Conclusões e recomendações	2.40-2.48
Conclusões	2.40-2.47
Recomendações	2.48

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta as observações do Tribunal sobre a gestão orçamental e financeira da UE em 2016 e identifica um certo número de riscos e desafios fundamentais para os orçamentos futuros.

2.2. O orçamento para um determinado ano deve respeitar os *limites máximos* das *dotações de autorização* e de pagamento fixados no *quadro financeiro plurianual (QFP)* para o período 2014-2020 ([1]), que estipula que a UE pode, em preços correntes, conceder autorizações até um máximo de 1 087,2 mil milhões de euros e efetuar pagamentos no montante máximo de 1 025,4 mil milhões de euros entre 2014 e 2020 ([2]). As dotações de autorização e de pagamento ([3]) para o exercício devem situar-se dentro dos limites estabelecidos pela Decisão relativa aos recursos próprios ([4]) (DRP).

2.3. A Comissão apresentou uma *revisão intercalar* da execução do atual QFP, acompanhada de propostas legislativas. Parte do presente capítulo assenta em anteriores opiniões expressas pelo Tribunal sobre as propostas legislativas que são relevantes para a proposta relativa ao próximo QFP ([5]).

([1]) Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 («Regulamento QFP») (JO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

([2]) Estes valores correspondem às dotações para autorizações de 1,04 % do RNB da UE e a dotações de pagamento de 0,98 % do RNB da UE para 2014-2020, tal como previsto no mais recente ajustamento técnico do QFP — COM(2016) 311 final, de 30 de junho de 2016: «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2017 em conformidade com a evolução do RNB e ajustamento das verbas relativas à política de coesão [artigos 6º e 7º do Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020]» («ajustamento técnico de 2017»).

([3]) Podem obter-se dotações de pagamento adicionais acima do limite dos *recursos próprios* a partir de receitas que não as provenientes dos recursos próprios.

([4]) A Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (JO L 168 de 7.6.2014, p. 105) define um limite de 1,26 % do RNB da UE para as dotações de autorização e de 1,20 % do RNB da UE para as dotações de pagamento.

([5]) Um documento informativo sobre a comunicação da Comissão, «Orçamento da UE: chegou o momento da reforma? Um documento informativo sobre a revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020», um parecer sobre a proposta relativa à prorrogação e ao alargamento do *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)*, o Parecer nº 2/2016 (JO C 465 de 13.12.2016), e um parecer sobre a proposta de revisão do *Regulamento Financeiro*, o Parecer nº 1/2017 (JO C 91 de 23.3.2017).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

GESTÃO ORÇAMENTAL EM 2016

Os pagamentos mantiveram-se dentro dos limites estabelecidos pelo orçamento anual

2.4. Os pagamentos efetuados a partir das dotações orçamentais foram inferiores em 13,7 mil milhões de euros às dotações disponíveis no orçamento inicial adotado (130,2 mil milhões de euros, de um máximo possível de 143,9 mil milhões de euros ([6]), ou 90,5 % do total disponível) (ver ***caixa 2.1***).

2.5. O baixo nível de pagamentos resulta essencialmente do facto de as autoridades dos Estados-Membros apresentarem pedidos inferiores ao previsto para os *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)*, devido a atrasos na execução dos programas nos primeiros anos do atual QFP. A Comissão apresentou as seguintes explicações ([7]) para estes atrasos:

a) a consequência dos atrasos significativos na execução dos programas de 2007-2013;

b) a adoção tardia pela UE das bases jurídicas para os programas do período de 2014-2020 ([8]);

c) os atrasos dos Estados-Membros na criação das autoridades nacionais da UE responsáveis pela gestão dos fundos da UE e na respetiva notificação a esta última;

d) o tempo necessário de adaptação a alterações das regras aplicáveis aos programas e projetos para o novo período;

e) a concessão de um ano suplementar no período de 2014--2020 para os Estados-Membros efetuarem pagamentos com base em autorizações («regra n+3») ([9]).

([6]) Excluindo as *dotações transitadas* e as receitas afetadas.

([7]) A respeito destes atrasos, ver as páginas 45 e 46 do «Relatório sobre a Gestão Orçamental e Financeira da Comissão Europeia — Exercício de 2016» e o anexo 6 «Previsões de pagamento» — ponto 3, terceiro parágrafo do documento SWD (2016) 299 final, de 14 de setembro de 2016, Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o documento «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Reapreciação/ /revisão intercalar do quadro financeiro plurianual 2014-2020, [(COM(2016) 603 final]».

([8]) As razões que explicam a lentidão do processo de adoção das bases jurídicas dos programas do período de 2014-2020 são apresentadas nos pontos 11 e 36 do Relatório Especial nº 2/ /2017 do Tribunal (http://eca.europa.eu).

([9]) Relatório Especial nº 36/2016 (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.6. Tal como a Comissão observou ([10]), os atrasos na execução dos programas dos FEEI durante os três primeiros anos do QFP 2014-2020 foram superiores aos registados no início do período de 2007-2013 para os programas dos fundos estruturais e de coesão.

2.7. Tendo em conta o reduzido nível dos pedidos de pagamento recebidos durante o ano, as autoridades orçamentais alteraram o orçamento de 2016 para reduzir as dotações de pagamento em 7,3 mil milhões de euros ([11]). Mesmo com esta redução, o baixo número de pedidos de pagamento deu origem ao maior excedente desde 2002: 6,4 mil milhões de euros ([12]); (2015: 1,3 mil milhões de euros).

Caixa 2.1 — Orçamento em 2016

(milhões de euros)

Fonte: Contas anuais consolidadas da União Europeia — Exercício de 2016, «Relatórios agregados de execução orçamental e notas explicativas», quadros 4.1 e 4.3.

([10]) Anexo 6 «Previsões de pagamento» — ponto 3, terceiro parágrafo — SWD(2016) 299 final.

([11]) *Orçamento Retificativo* nº 4. Este e outros orçamentos retificativos aumentaram as dotações de autorização em 273 milhões de euros e as dotações de pagamento em 31 milhões de euros.

([12]) Ver a página «Resultado orçamental da UE» na secção «Relatórios de execução orçamental e notas explicativas» das «Contas anuais consolidadas da UE — Exercício de 2016» («Contas de 2016 da UE»).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A utilização alargada de instrumentos especiais e margens deixa pouca flexibilidade para dar resposta a acontecimentos imprevistos

2.8. O QFP de 2014-2020 dispõe de um certo número de instrumentos para facilitar o funcionamento do orçamento e tem fundos em reserva. Os mais importantes são os seguintes:

a) a margem global relativa aos pagamentos (MGP), que, como previsto no artigo 5º do Regulamento QFP, possibilita a transferência de dotações de pagamento não utilizadas para exercícios futuros, desde que não seja excedido o limite máximo do QFP. Assim, os 13,7 mil milhões de euros não utilizados em 2016, referidos no ponto 2.4, podem ser transitados para utilização em anos futuros. O limite, indicado em preços de 2011, para a transferência de dotações de pagamento não utilizadas previsto no QFP para o período de 2018-2020 é de 31 mil milhões de euros (2018: 7 mil milhões de euros; 2019: 11 mil milhões de euros; 2020: 13 mil milhões de euros);

b) quatro «instrumentos especiais» ([13]) para reagir a acontecimentos imprevistos e a alterações nas prioridades. De acordo com a revisão intercalar da Comissão realizada em 2016 ([14]), o montante total ainda disponível até 2020 era de 7,4 mil milhões de euros. Segundo uma declaração do Conselho ([15]), efetuada por ocasião da revisão intercalar do QFP, a autoridade orçamental continua a poder decidir caso a caso se os pagamentos relativos a instrumentos especiais podem ser contabilizados fora do limite máximo dos pagamentos;

c) uma margem para imprevistos ([16]) no valor máximo de 0,03 % do RNB (cerca de 4,5 mil milhões de euros), que permita, como último recurso, transferir dotações entre exercícios e rubricas para dar resposta a circunstâncias imprevistas, desde que os limites máximos do QFP não sejam excedidos. Esta margem foi utilizada para as dotações de pagamento em 2014, a compensar no período de 2017-2020. No que se refere às dotações de autorização, a margem para imprevistos foi utilizada, em 2016 e 2017, para transferir 2,1 mil milhões de euros provenientes de outras rubricas orçamentais para as rubricas 3 e 4 do QFP, em resposta à crise dos refugiados ([17]);

([13]) A Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo de Solidariedade da União Europeia, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização e o Instrumento de Flexibilidade. Ver artigos 9º a 12º do Regulamento QFP.

([14]) Anexo 6 «Previsões de pagamento» — Secção 6 do documento SWD(2016) 299 final.

([15]) Ver o Documento do Conselho 7031/17 ADD 1.

([16]) Artigo 13º do Regulamento QFP.

([17]) Decisões (UE) 2017/339 e (UE) 2017/344 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativas à mobilização da Margem para Imprevistos (JO L 50 de 28.2.2017).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

d) a margem global relativa às autorizações ([18]), que possibilita a transferência de dotações de autorização não utilizadas para exercícios futuros, devendo apenas ser utilizada para apoiar o crescimento e o emprego, em especial o emprego dos jovens. A quase totalidade da margem global relativa às autorizações para 2014 e 2015 (1,8 mil milhões de euros dos 2,0 mil milhões de euros ([19])) foi afetada ao FEIE.

2.9. Estes instrumentos têm sido postos em prática para dar resposta a situações de emergência e proporcionar uma certa flexibilidade no âmbito de um sistema orçamental da UE destinado a garantir um financiamento previsível dos seus programas de despesas a longo prazo. No entanto, como os programas de despesas da UE foram atrasados durante os primeiros anos do QFP 2014-2020, prevendo-se que recuperem no período que vai até 2020, poderá não existir uma flexibilidade suficiente dentro dos limites máximos do QFP para financiar a resposta da UE a quaisquer acontecimentos imprevistos que possam ainda ocorrer antes do final do atual QFP.

2.10. Para além de utilizar as margens acima descritas, o Conselho pode, por decisão unânime, modificar o próprio Regulamento QFP para alterar os limites máximos das dotações ([20]).

As autorizações por liquidar atingiram o nível mais elevado de sempre

2.11. Em 2016, a UE autorizou 155,2 mil milhões de euros, de um máximo possível de 156,1 mil milhões de euros, ou seja 99,4 % do total disponível ([21]), excluindo as *receitas afetadas*.

2.12. Como resultado de uma utilização quase integral das dotações de autorização e de pagamentos inferiores ao previsto, as autorizações por liquidar começaram por diminuir em 2014, tendo em seguida aumentado em 2015 para atingir, em 2016, o seu nível mais elevado de sempre, com 238,8 mil milhões de euros (ver ***caixa 2.9***). Deverão continuar a aumentar em 2017, uma vez que o orçamento para esse exercício prevê dotações de autorização no montante de 157,9 mil milhões de euros e dotações de pagamento no valor de 134,4 mil milhões de euros, o que implica que as autorizações por liquidar poderão aumentar até 23,5 mil milhões de euros.

2.13. Esta reserva de autorizações por liquidar representa a diferença acumulada entre as autorizações e os respetivos pagamentos efetuados até à data, deduzindo as *anulações de autorizações*. Estas representaram uma parte relativamente pequena das autorizações concedidas no período de 2007--2016 (27 mil milhões de euros, de um total de 1 446 mil milhões de euros, ou seja 1,9 %).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.9. *A revisão intercalar do QFP prevê uma maior flexibilidade para os anos restantes do QFP 2014-2020 [ver Regulamento (UE, Euratom) 2017/1123 do Conselho].*

([18]) Artigo 14º do Regulamento QFP.
([19]) Com base no ajustamento técnico de 2017.
([20]) Artigo 17º do Regulamento QFP.
([21]) A base de uma «autorização» varia consoante os diferentes domínios do orçamento (ver ponto 2.5 e figura 2.1 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.14. A grande maioria das autorizações por liquidar diz respeito a programas plurianuais de despesas, em que o período decorrido entre a autorização e o correspondente pagamento pode ser superior a um ano, chegando muitas vezes a três anos. Com base nos números de 2016, as autorizações por liquidar no final do exercício foram superiores em 72 % ao nível de 2007, sendo equivalentes a 2,9 anos ([22]) de pagamentos, em comparação com 2,2 anos em 2007. Este aumento das autorizações por liquidar poderá criar problemas de financiamento no futuro (ver pontos 2.32 a 2.39).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.14. *O aumento do nível das autorizações por liquidar no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no terceiro ano do período de programação faz parte do ciclo normal de execução observado anteriormente para esses fundos. O perfil anual regular de execução das dotações de autorização durante o período de 2014--2020, a introdução da regra «n+3» e a lentidão na execução conduziram a um forte aumento das autorizações por liquidar.*

QUESTÕES DE GESTÃO FINANCEIRA RELATIVAS AO ORÇAMENTO DE 2016

A exposição financeira do orçamento da UE é significativa

2.15. Para além das autorizações por liquidar, a UE tinha um número significativo de passivos a longo prazo, garantias e obrigações jurídicas ainda pendentes no final de 2016.

2.16. O principal passivo individual a longo prazo da UE é um montante de 67,2 mil milhões de euros destinado às pensões do pessoal (2015: 63,8 mil milhões de euros). Embora os funcionários da UE contribuam para as suas pensões, essas contribuições são consideradas como receitas gerais do orçamento da UE e o passivo não é compensado por qualquer ativo específico.

2.17. Nos últimos anos, a UE recorreu cada vez mais ao orçamento para apoiar garantias de empréstimos e *instrumentos financeiros* (ver ***caixa 2.2***). Trata-se de *passivos contingentes* divulgados nas contas da UE ([23]). Deve ser mantida uma margem entre o nível de dotações de pagamento no orçamento e o nível máximo admissível ao abrigo da DRP para cobrir estas garantias, caso venha a ser necessário.

([22]) Para obter este valor, dividem-se as autorizações por liquidar (2016: 238,3 mil milhões de euros; 2007: 138,4 mil milhões de euros) pelos pagamentos diferenciados, ou seja, os pagamentos efetuados com base em autorizações plurianuais durante o exercício (2016: 81,5 mil milhões de euros; 2007: 63,3 mil milhões de euros).

([23]) Ver nota 4 às Contas de 2016 da UE.

Caixa 2.2 — Exposição a garantias

(mil milhões de euros)

(*) A exposição em 31 de dezembro de 2016 inclui apenas os montantes desembolsados aos beneficiários finais. Tinha sido contratado um montante suplementar de 17,5 mil milhões de euros, que ainda não tinha sido desembolsado no final de 2016 (9,0 mil milhões de euros no âmbito da garantia ligada ao mandato de concessão de empréstimos externos, 6,9 mil milhões de euros ao abrigo da garantia do FEIE e 1,6 mil milhões de euros de assistência financeira relativa a empréstimos AMF e Euratom).

(1) Ver nota 4.1.1 às «Contas anuais consolidadas da UE — Exercício de 2016» («Contas de 2016 da UE»).

(2) Ver nota 4.1.2 às Contas de 2016 da UE.

(3) Ver nota 4.1.3 às Contas de 2016 da UE.

Fonte: Contas de 2016 da UE, Notas 4.1.1-3 às demonstrações financeiras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.18. O orçamento da UE dispõe de dois fundos para apoiar as garantias orçamentais: o Fundo de Garantia relativo às Ações Externas, com ativos no valor de 2,3 mil milhões de euros, e o Fundo de Garantia do FEIE, com ativos num valor de 1,0 mil milhões de euros no final de 2016 ([24]), que aumentará para 8 mil milhões de euros até 2022. Mantém igualmente uma *provisão* para perdas esperadas sobre as garantias, que ascendeu a 0,9 mil milhões de euros no final de 2016 ([25]), após terem sido acrescentadas durante o ano provisões no valor de 0,5 mil milhões de euros, incluindo para empréstimos à Síria. No que se refere às garantias relacionadas com a assistência financeira aos Estados-Membros, qualquer eventual passivo pode ser coberto pelas dotações além do limite máximo do QFP ([26]), mas deve ser pago através do orçamento da UE.

2.19. A Comissão propôs a criação de um fundo comum de provisionamento para cobrir os passivos financeiros resultantes de instrumentos financeiros, garantias orçamentais e assistência financeira ([27]).

2.20. Existiam também importantes obrigações jurídicas a longo prazo não cobertas pelas autorizações orçamentais por liquidar, num montante total de 22 mil milhões de euros ([28]) no final do exercício (ver ***caixa 2.3)***, que serão pagas com base nos orçamentos anuais futuros.

([24]) Ver nota 2.4.1 às Contas de 2016 da UE.
([25]) Ver nota 2.10 às Contas de 2016 da UE.
([26]) Artigo 3º, nº 3, do Regulamento QFP.
([27]) O Tribunal formulou uma recomendação no seu Parecer nº 1/ /2017 sobre a proposta.
([28]) Ver nota 5.3 às Contas de 2016 da UE.

Caixa 2.3 — Outras obrigações jurídicas a longo prazo no final de 2016

(milhões de euros)

Fonte: Contas de 2016 da UE, Nota 5.3 às demonstrações financeiras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A UE utiliza cada vez mais os instrumentos financeiros

2.21. Os instrumentos financeiros que beneficiam de apoio orçamental da UE têm vindo a aumentar (ver ***caixa 2.4***) e está previsto que continuem assim até 2020. É necessária uma gestão prudente para garantir a utilização eficaz, eficiente e económica dos fundos disponíveis e assegurar que quaisquer alterações são feitas apenas após uma cuidadosa avaliação de *impacto*.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.21. *A Comissão tem vindo a aplicar medidas que garantem a transparência e a boa gestão financeira na utilização dos fundos disponíveis.*

Sempre que estão previstas alterações, a avaliação ex ante *deverá incluir uma análise dos ensinamentos retirados de instrumentos anteriores idênticos.*

No que respeita aos instrumentos geridos de forma centralizada, as bases jurídicas respetivas preveem avaliações ou revisões intercalares.

Relativamente a todas as futuras revisões intercalares dos instrumentos financeiros, a Comissão assegurará que serão tidos em conta os ensinamentos retirados e os efeitos de quaisquer alterações socioeconómicas significativas na adequação do instrumento e na correspondente contribuição do orçamento da UE.

Caixa 2.4 — Instrumentos financeiros que beneficiam de apoio orçamental da UE

(mil milhões de euros)

	Período de programação de 2007-2013 (*)	Período de programação de 2014-2020
Gestão partilhada		
FEDER, FSE ([1]) e desenvolvimento rural ([2]) para o período de 2007-2013/Fundos EEI para o período de 2014-2020	12,0	21,5
dos quais a Iniciativa PME	0	1,2 (**)
***Gestão direta/indireta* e garantias orçamentais**		
Instrumentos financeiros em gestão indireta	3,8 ([3])	7,4 (***)
FEIE — garantia orçamental máxima da UE, da qual:	0	16
— Provisionamento do Fundo de Garantia		8
— Passivo não aprovisionado do orçamento atual e dos futuros orçamentos da UE		8
Total	**16,1**	**45,6**
Proposta de aumento do financiamento ([4])		10
Total após o aumento proposto		**55,6**

(*) Com base nos mais recentes relatórios de execução.
(**) Com base nos montantes máximos das dotações dos programas operacionais em 31 de dezembro de 2016.
(***) Para o período de programação de 2014-2020, o Tribunal estimou que o orçamento indicativo para os instrumentos financeiros em regime de gestão indireta se eleve a 7,4 mil milhões de euros (Relatório Anual relativo a 2015, figura 2.10).
([1]) Relativamente aos instrumentos financeiros do FEDER e do FSE, o montante total correspondente de contribuição da UE pago em 31 de dezembro de 2015 ascendia a 11,6 mil milhões de euros, dos quais apenas 8,5 mil milhões de euros (73 %) chegaram aos beneficiários finais. Estes valores correspondem a um período de execução de nove anos (2007-2015) [Documento da Comissão EGESIF_16-0011-00, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 (OJ L 210 de 31.7.2006, p. 25]* — Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos de engenharia financeira comunicados pelas *autoridades de gestão*, nos termos do artigo 67º, nº 2, alínea j), do Regulamento (CE) nº 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25), p. 66).
([2]) Relatório Especial nº 5/2015 (http://eca.europa.eu).
([3]) Em 31 de dezembro de 2014, a contribuição total da UE para o período de programação de 2007-2013 para os instrumentos financeiros em regime de gestão indireta ascendia a quase 3,8 mil milhões de euros (excluindo mecanismos de financiamento combinado).
([4]) Ver ponto 2.22 e nota de rodapé nº 35.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.22. O FEIE vai continuar a crescer e está a tornar-se uma importante fonte de financiamento ([29]). No final de 2016, o Grupo BEI tinha assinado contratos no valor de 21,3 mil milhões de euros para o FEIE ([30]). O período de investimento do FEIE ainda não terminou. A ***caixa 2.5*** mostra a distribuição do financiamento do FEIE por Estado-Membro até ao final de 2016.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.22. *A Comissão considera que para poder fornecer um quadro completo da dimensão do financiamento do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) nos diferentes Estados-Membros, a caixa 2.5 não deveria apresentar unicamente os montantes das intervenções do FEIE por Estado-Membro, mas também o rácio entre os investimentos do FEIE e o PIB* per capita *dos respetivos países.*

([29]) A Comissão apresentou uma proposta à autoridade orçamental no sentido de aumentar a dimensão do FEIE, sobre a qual o Tribunal publicou o seu Parecer nº 2/2016.
([30]) Relatório operacional de final de exercício do BEI «Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos — SII e SPME. Anexo II do Acordo FEIE» — Data do relatório: 31 de dezembro de 2016. A garantia do FEIE cobre 11,2 mil milhões de euros.

Caixa 2.5 - Financiamento do FEIE por Estado-Membro

(milhões de euros)

Fonte: Relatório operacional de final de exercício do BEI «Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos — SII e SPME. Anexo II do Acordo FEIE» — Data do relatório: 31 de dezembro de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.23. O FEIE é um instrumento inovador centralizado que permite aos Estados-Membros apoiarem o investimento na UE. No âmbito dos mecanismos de governação do FEIE, são delegados poderes de execução no BEI, levando a que o controlo público seja mais limitado do que no caso de outros instrumentos apoiados pelo orçamento da UE, tal como ilustrado na ***caixa 2.8***.

Os Estados-Membros podem enfrentar desafios na utilização dos fundos disponíveis da UE

2.24. Dado que os FEEI representam uma parte significativa das despesas das administrações públicas de alguns Estados--Membros, é importante notar que, em nove Estados-Membros, as autorizações por liquidar relativas aos FEEI representam mais de 15 % do total das despesas das administrações públicas em 2016 (ver ***caixa 2.6***).

2.25. Tendo em conta o importante volume das dotações de autorização ainda disponíveis no âmbito do QFP 2014-2020, para os Estados-Membros onde os FEEI representam uma percentagem significativa das despesas das administrações públicas poderá constituir um desafio identificar projetos de elevada qualidade em número suficiente para utilizar os fundos da UE disponíveis, ou para disponibilizar o cofinanciamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.23. *A Comissão considera que o FEIE está sujeito a um controlo público adequado.*

2.25. *A Comissão considera que o QFP 2014-2020 se encontra num estádio demasiado precoce para que se possa determinar já se os Estados-Membros em causa terão capacidade para absorver os fundos que lhes estão destinados.*

Caixa 2.6 — Autorizações por liquidar dos FEEI em 31 de dezembro de 2016 em percentagem das despesas da administração pública em 2016 por Estado-Membro

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em informações fornecidas pela Comissão. Dados do Eurostat sobre as despesas das administrações públicas em 2016, de abril de 2017.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.26. As receitas do orçamento da UE representam uma percentagem significativa do investimento em capital de alguns Estados-Membros num determinado ano. Assim sendo, o seu volume e o momento em que são recebidas podem ter efeitos macroeconómicos importantes, nomeadamente no investimento, no crescimento e no emprego, que têm de ser suficientemente tidos em conta na planificação das futuras despesas do orçamento da UE (ver ***caixa 2.7***) ([31]).

Caixa 2.7 — Parte dos fundos da UE (*) na formação bruta de capital fixo dos Estados-Membros (**)

(*) Os fundos da UE não incluem a rubrica 5 «Administração» do QFP.
(**) Estados-Membros em que os fundos da UE eram superiores a 5 % da formação bruta de capital fixo (FBCF), em média, durante o período de 2007-2015. A formação bruta de capital fixo é constituída pelas aquisições dos produtores residentes, líquidas de cessões de ativos fixos corpóreos ou incorpóreos.
(***) A Croácia aderiu à UE em 2013.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em informações fornecidas pela Comissão. Dados do Eurostat sobre a formação bruta de capital fixo (investimentos).

([31]) A formação bruta de capital fixo é muitas vezes considerada pelos economistas um importante indicador do crescimento económico e da produtividade a longo prazo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Globalmente, a comunicação de informações sobre as migrações e a crise dos refugiados necessita de ser mais coerente e abrangente

2.27. Em 2016, um importante desafio de gestão financeira foi a mobilização de recursos para dar resposta à crise dos refugiados e à integração dos migrantes, incluindo o apoio de emergência na UE. A resposta financeira da UE implicou aumentar o financiamento em algumas áreas já existentes, criar novos instrumentos de financiamento e incentivar as contribuições adicionais de terceiros ([32]).

2.28. O montante global dos fundos mobilizados para a crise dos refugiados e das migrações não foi comunicado pela Comissão em 2016 e é difícil de estimar. Como é frequente, estes fundos representam apenas uma parte das dotações orçamentais atribuídas nos domínios de intervenção em causa. Embora a Comissão forneça informações sobre cada instrumento, para poder comunicar o valor global, deveria estabelecer uma estrutura específica de comunicação de informações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.28. *Dado que as intervenções no âmbito da crise dos refugiados e da crise migratória podem assumir formas diferentes ao longo do tempo, é difícil definir antecipadamente e de forma exaustiva este tema; além disso, o conteúdo e a definição implícita das informações apresentadas podem também variar com o tempo. A Comissão solicita à OCDE que adapte os seus códigos CAD, a fim de dispor de uma definição de migração comummente aceite.*

A Comissão analisará a possibilidade de consolidar os relatórios já existentes para produzir informações completas sobre as despesas no domínio da migração e dos refugiados.

([32]) As medidas tomadas até agora incluem:
- instituir o mecanismo em favor dos refugiados na Turquia; criar um fundo fiduciário de emergência para a República Centro-Africana (FFUE Bêkou);
- reforçar o fundo fiduciário para a Síria (FFUE Madad);
- aumentar o financiamento do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo para a Segurança Interna (FSI);
- transferir os fundos para uma nova rubrica orçamental para a prestação de apoio de emergência na UE;
- reforçar os orçamentos das agências relevantes, FRONTEX, EUROPOL, Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e Centro Europeu contra o Tráfico de Migrantes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As modalidades de financiamento da UE continuam a aumentar em complexidade

2.29. O orçamento da UE tem evoluído consideravelmente ao longo dos anos, e foi acrescentada uma série de outros mecanismos de financiamento das políticas da UE. Esta evolução foi impulsionada pela necessidade de encontrar fundos adicionais para dar resposta a novos desafios, como a crise financeira, a ação climática, a migração e os refugiados, e de utilizar os fundos disponíveis de forma mais eficiente e inovadora, tal como em empréstimos, garantias e i*nvestimento em capitais próprios*.

2.30. Em consequência, o número de entidades e instrumentos que participam no financiamento da execução das políticas da UE tem aumentado consideravelmente, criando uma rede complexa de modalidades em torno do orçamento da UE (ver ***caixa 2.8***).

2.31. O orçamento da UE é um mecanismo único, sujeito a regras específicas, o que facilita a prestação de contas às partes interessadas, incluindo o Parlamento Europeu e o Conselho, e favorece a transparência. A utilização crescente de outros mecanismos financeiros para a execução das políticas da UE juntamente com o orçamento da UE pode comprometer o nível de prestação de contas e de transparência, uma vez que as modalidades de elaboração de relatórios, auditoria e controlo público não estão harmonizadas. A título de exemplo, o Tribunal realiza auditorias e elabora relatórios apenas relativamente a alguns mecanismos financeiros, o que limita o controlo público. O Tribunal considera que as atuais modalidades tornam difícil proceder eficazmente à gestão, auditoria, análise e elaboração de relatórios, bem como proporcionar uma perspetiva geral adequada dos custos e benefícios da UE para os cidadãos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.29-2.31.

A arquitetura financeira atual da UE permitiu mobilizar fundos para novas prioridades utilizando menos recursos. O orçamento da UE não é o único instrumento de financiamento das políticas da UE. Todavia, as contas da UE englobam todos os instrumentos e consolidam todas as agências, o que tem um impacto no orçamento da UE. As contas da UE são auditadas pelo Tribunal de Contas Europeu. Foram criados alguns mecanismos para dar resposta à crise na área do euro que têm um caráter intergovernamental e, por conseguinte, estão fora do quadro do orçamento da UE. Outros instrumentos, como o FEIE e o Fundo Europeu de Investimento (FEI), complementam os mecanismos de execução mais tradicionais do orçamento da UE, reforçando o seu alcance e efeito de alavanca.

Todos os organismos que gerem os novos mecanismos financeiros apresentam relatórios de prestação de contas anuais e um parecer de um auditor externo. Além disso, por razões de responsabilização e de transparência são igualmente apresentados relatórios específicos sobre os instrumentos financeiros, os fundos fiduciários e o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.

A Comissão adotou um documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, que explica a atual arquitetura financeira da UE; esta questão será um elemento importante aquando da preparação do próximo QFP.

Caixa 2.8 — Entidades e instrumentos que participam no financiamento e na execução das políticas da UE

Legenda:

	Perspetiva alargada da execução das políticas, operações e atividades de financiamento da UE em junho de 2017
	Relatório e *quitação* pela autoridade orçamental: Parlamento Europeu e Conselho
	Em certa medida, relatório e quitação pela autoridade orçamental: PE e Conselho
	Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Europeu
	Gestão efetuada pela Comissão — gestão direta/partilhada
	Gestão efetuada pelo Grupo BEI
	Iniciativa FEIE
	Em certa medida, iniciativa FEIE
	Nas Contas Anuais Consolidadas da EU

A origem dos fundos é indicada pela cor das caixas:

Financiado pelo orçamento geral da UE	*Parcialmente financiado e/ou garantido pelo orçamento geral da UE*	*Não financiado pelo orçamento geral da UE*

Notas de rodapé:

(1) Incluindo os compromissos jurídicos ainda não cobertos por dotações de autorização orçamentais: Mecanismo Interligar a Europa (MIE), Copérnico, ITER, Galileu, acordos de pesca e outros.

(2) Iniciativa PME gerida pelo BEI em nome dos Estados-Membros na modalidade de gestão partilhada com a Comissão; outros instrumentos financeiros são geridos pelo BEI em nome da Comissão enquanto entidade responsável.

(3) Órgão de decisão: Conselho de Administração/Diretivo composto por membros de cada Estado-Membro.

(4) Gestão efetuada pelo BEI em nome da Comissão enquanto entidade responsável.

(5) Os fundos e as operações são executados pelos Estados-Membros.

(6) Órgão de decisão: Conselho de Administração/Diretivo composto por membros de cada Estado-Membro e por outras partes interessadas. Nem todos os Estados-Membros estão representados em cada Conselho de Administração.

(7) Apenas a parte dos instrumentos de financiamento misto financiada pelo orçamento geral da UE é objeto de quitação pelas autoridades orçamentais.

(8) Instrumentos de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD): Facilidade de Investimento da Política de Vizinhança (FIPV); Facilidade de Investimento para a Ásia central (FIAC) e Facilidade de Investimento para a Ásia (FIA); Facilidade de Investimento para a América Latina (FIAL).

(9) Financiado por bancos comerciais. O Conselho de Administração é composto por membros de cada Estado-Membro.

(10) Apenas as operações garantidas pelo orçamento geral da UE são auditadas pelo TCE.

(11) Relatório sobre a execução orçamental enviado ao Conselho — Quitação pelos Conselhos de Administração das agências. A Comissão pode participar, em nome da UE, nos projetos das agências. Os Estados-Membros de cada agência fornecem o financiamento. A Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é responsável pela organização e o funcionamento globais das agências.

(12) Entidade intergovernamental.

(13) Os poderes de controlo do Tribunal estão limitados ao exame da eficácia operacional da gestão do BCE.

(14) O Tribunal de Contas Europeu audita apenas o mandato da UE do BEI. O FEI faz parte do Grupo BEI.

(15) Os acionistas são os Estados-Membros da UE, outros países, a UE e o BEI.

Acrónimos, siglas e abreviaturas utilizados

ACP-UE	Países da Parceria entre África, Caraíbas, Pacífico e a União Europeia	FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
AMF	Assistência Macrofinanceira	FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
BCE	Banco Central Europeu	FEI	Fundo Europeu de Investimento
BEI	Banco Europeu de Investimento	FEIE	Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	FFUE Bêkou	Fundo fiduciário de emergência para a República Centro-Africana
BP	Balança de pagamentos	FFUE Colômbia	Fundo fiduciário para a Colômbia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço	FFUE Madad	Fundo Fiduciário Regional da União Europeia de resposta à crise síria
Copernicus	Programa Europeu para a Observação da Terra	FSE	Fundo Social Europeu
COSME	Competitividade das Empresas e PME (COSME)	Galileo	Sistema global de navegação por satélite da União Europeia (*Global Satellite Navigation System* — GNSS)
CPVO	Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	H2020	Horizonte 2020 — Programa da UE para a investigação e a inovação
Dot.	Dotações	Iniciativa PME	Iniciativa a favor das pequenas e médias empresas
EaSI	Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social	IPOL	Políticas internas
ELM	Mandato de concessão de empréstimos externos (*External Lending Mandate*)	ITER	*International Thermonuclear Experimental Reactor* (Acordo e organização)
EUIPO	Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia	MCG	Mecanismo de concessão de empréstimos à Grécia
FC	Fundo de Coesão	MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
Feader	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	MRT	Mecanismo em favor dos refugiados na Turquia
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento	PE	Parlamento Europeu
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	Prog.	Programa

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RISCOS E DESAFIOS PARA O FUTURO

Evitar uma nova acumulação de pedidos por liquidar

2.32. Existe o risco de que possa ocorrer uma acumulação de pedidos por liquidar semelhante à de 2013-2015 nos últimos anos do atual QFP e nos primeiros anos do próximo. Essa situação resulta do facto de as dotações de pagamento aprovadas ao abrigo do atual QFP poderem não ser suficientes para pagar todos os pedidos apresentados para pagamento até 2020 ([33]).

2.33. Na sua previsão até ao final de 2020 apresentada na revisão intercalar ([34]), a Comissão concluiu que os limites máximos de pagamentos do QFP para 2014-2020 deverão ser apenas suficientes para evitar qualquer nova acumulação anormal de pedidos de pagamento por liquidar no final do período. Contudo, para o efeito era necessário que os instrumentos especiais fossem contabilizados fora dos limites máximos do QFP e que fossem suprimidos os montantes máximos previstos no Regulamento QFP para utilização da margem global para pagamentos em 2018-2020. Na sequência da revisão do regulamento QFP ([35]), não é garantido se os instrumentos especiais serão, de facto, contabilizados para além dos limites máximos (ver ponto 2.8, alínea b)), mantendo-se os montantes máximos da margem global relativa aos pagamentos (ver ponto 2.8, alínea a)). Além disso, os Estados-Membros podem apresentar pedidos de pagamento superiores ao previsto.

2.32. *O risco de acumulação de pedidos por liquidar não depende apenas dos limites máximos disponíveis do QFP mas também dos montantes afetados pelo Conselho e pelo Parlamento aos orçamentos anuais, bem como do perfil de pagamentos efetivo dos programas. A margem global para pagamentos disponível no atual QFP deverá garantir a disponibilidade do limite máximo total dos pagamentos.*

2.33. *A Comissão propõe sempre contabilizar os pagamentos relativos aos instrumentos especiais para além dos limites máximos. Contudo, a decisão final será tomada caso a caso pela autoridade orçamental, em conformidade com a declaração anexa à revisão intercalar do QFP. No que diz respeito à utilização da margem global para pagamentos, a revisão intercalar do QFP prevê maior flexibilidade para os anos restantes do QFP 2014-2020.*

([33]) Ver pontos 1.46 e 1.52 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2012.

([34]) Conclusões do anexo 6 do documento SWD(2016) 299 final.

([35]) Regulamento (UE, Euratom) 2017/1123 do Conselho (JO L 163 de 24.6.2017, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Financiamento do novo QFP

2.34. Se se mantiverem as tendências atuais ([36]), o Tribunal prevê que as autorizações por liquidar (ver ***caixa 2.9***), atingirão um montante sem precedentes de 262 mil milhões de euros até 2020, que está próximo da projeção apresentada pela Comissão na revisão intercalar ([37]).

2.35. Estas autorizações por liquidar deverão ser pagas utilizando as dotações de pagamento do próximo QFP, principalmente durante os três primeiros anos do próximo QFP.

([36]) Com base nos resultados existentes no final de 2016 e no QFP, incluindo o ajustamento técnico de 2017, o Tribunal formulou um pressuposto prudente de que 98 % das dotações de autorização serão convertidas em autorizações. Tomando a estimativa das anulações de autorizações calculada pela Comissão na revisão intercalar, partiu-se do princípio de que 99 % das dotações para pagamentos se concretizarão em pagamentos exceto os pagamentos relativos a instrumentos especiais de acordo com o pressuposto da Comissão. As receitas afetadas e as dotações transitadas não foram incluídas nas projeções de 2017--2020 devido à dificuldade de as calcular e ao seu impacto mínimo nas projeções.

([37]) O anexo 6 do documento SWD (2016) 299 final apresenta um valor de 254 mil milhões de euros. A projeção do Tribunal baseia-se numa utilização estimada de 648,1 mil milhões de euros das dotações de autorizações e de 604,3 mil milhões de euros das dotações de pagamento disponíveis no QFP para o período de 2017-2020 (com base no ajustamento técnico de 2017).

Caixa 2.9 — Projeções das autorizações e pagamentos até ao final do QFP em 2020

(mil milhões de euros)

Fonte: Para os exercícios de 2007-2016: Contas Anuais Consolidadas da União Europeia; para as projeções relativas aos exercícios de 2017-2020: o Regulamento QFP e o ajustamento técnico de 2017.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.36. A liquidação do número crescente de autorizações por liquidar, reduzindo assim a exposição adicional e o risco de acumulação, pode ser alcançada prevendo dotações de pagamento adicionais suficientes acima das exigidas para cobrir os novos programas do próximo QFP e/ou reduzir as dotações de autorização para os novos programas no âmbito do próximo QFP, a fim de deixar um número suficiente de dotações de pagamento para cobrir as autorizações por liquidar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.37. Esta solução seria preferível ao recurso a quaisquer atrasos na execução dos programas no âmbito do novo QFP a fim de gerar dotações de pagamento suficientes para cobrir as autorizações por liquidar, como aconteceu de forma não intencional nos primeiros anos do atual QFP, uma vez que se estaria simplesmente a adiar o problema de novo.

2.38. O artigo 323º do TFUE estipula que «O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão velam pela disponibilidade dos meios financeiros necessários para permitir que a União cumpra as suas obrigações jurídicas para com terceiros». A Decisão do Conselho relativa aos recursos próprios ([38]) dispõe que «é mantida uma relação equilibrada entre dotações de autorização e dotações de pagamento, a fim de garantir a sua compatibilidade…».

2.39. A Comissão terá a oportunidade de abordar esta questão quando apresentar as suas propostas para o novo QFP ([39]) com base numa previsão das necessidades em matéria de despesas para o período posterior a 2020 ([40]), tal como recomendado nos relatórios anuais do Tribunal nos últimos anos ([41]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

2.40. Os atrasos na execução dos programas durante os três primeiros anos do atual QFP levaram à transferência de dotações de autorização de 2014 sobretudo para 2015 e 2016, bem como ao baixo nível de pagamentos em 2016 (pontos 2.4-2.10).

2.41. Os instrumentos especiais e as margens foram largamente utilizados, mas os montantes remanescentes podem não ser suficientes para financiar acontecimentos inesperados que possam ainda ocorrer antes de 2020 (pontos 2.8-2.10).

2.41. *A revisão intercalar do QFP prevê maior flexibilidade para os anos restantes do QFP 2014-2020.*

([38]) Artigo 3º, nº 2, segundo parágrafo da Decisão 2014/335/UE, Euratom.

([39]) Artigo 25º do Regulamento QFP.

([40]) Artigo 9º do Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a *boa gestão financeira*.

([41]) Ver o ponto 2.47, recomendação 2, do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.42. As autorizações por liquidar atingiram um nível sem precedentes, superior em 72 % ao nível de 2007. Esta situação incrementou os montantes devidos pela UE e, por conseguinte, a exposição financeira do orçamento da UE (pontos 2.11-2.14). A exposição financeira global do orçamento da UE aumentou, incluindo importantes passivos a longo prazo, garantias e obrigações legais (pontos 2.15-2.20), o que implica que uma gestão cuidadosa deve ser realizada no futuro.

2.43. A UE utiliza cada vez mais os instrumentos financeiros. A criação do FEIE deu origem a novos mecanismos de governação sujeitos a um controlo público mais limitado do que no caso de outros instrumentos apoiados pelo orçamento da UE (pontos 2.21-2.23).

2.44. Os fundos da UE constituem uma parte significativa das despesas de alguns Estados-Membros, pelo que o seu volume e o momento em que são recebidos podem ter um impacto macroeconómico considerável, nomeadamente sobre o investimento, o crescimento e o emprego (pontos 2.24-2.26).

2.45. A Comissão mobilizou diversos recursos para dar resposta à crise dos refugiados e das migrações, mas não estabeleceu uma estrutura de comunicação que lhe permita apresentar informações completas sobre a utilização dos fundos em causa (pontos 2.27 e 2.28).

2.46. Os mecanismos de financiamento das políticas da UE tornaram-se cada vez mais complexos, o que é suscetível de diminuir a prestação de contas e a transparência (pontos 2.29-2.31).

2.47. Pode ocorrer uma acumulação de pagamentos no final do atual QFP e nos primeiros anos do próximo QFP, pelo que o financiamento do novo QFP necessitará de dotações orçamentais realistas para cobrir as autorizações por liquidar previstas (pontos 2.32-2.39).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.42. *As autorizações por liquidar são objeto de um controlo rigoroso no âmbito do atual QFP, o qual deverá continuará com o futuro QFP.*

2.43. *A Comissão considera que comunicou de forma exaustiva, clara e transparente todas as informações relevantes nas fichas financeiras e notas de divulgação de informações de 2016 e que o FEIE está a sujeito a um controlo público adequado.*

2.45. *Dado que as intervenções no âmbito da crise dos refugiados e da crise migratória podem assumir formas diferentes ao longo do tempo, é difícil definir antecipadamente e de forma exaustiva este tema; além disso, o conteúdo e a definição implícita das informações apresentadas podem também variar com o tempo. A Comissão solicita à OCDE que adapte os seus códigos CAD, a fim de dispor de uma definição de migração comummente aceite.*

A Comissão analisará a possibilidade de consolidar os relatórios já existentes para produzir informações completas sobre as despesas no domínio da migração e dos refugiados.

2.46. *A Comissão adotou um documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, que explica a atual arquitetura financeira da UE; esta questão será um elemento importante aquando da preparação do próximo QFP.*

2.47. *O funcionamento da margem global para pagamentos deverá evitar uma nova acumulação anormal no final do QFP.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

2.48. O Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1**: tenha em conta o crescimento das autorizações por liquidar nas suas previsões das dotações de pagamento para o próximo QFP, a fim de ajudar a garantir um bom equilíbrio entre as dotações de autorização e as dotações de pagamento;

A Comissão aceita a recomendação.

Nas suas propostas, a Comissão garantirá um justo equilíbrio entre as autorizações e os pagamentos. Recorda, no entanto, que as decisões finais são tomadas pelos colegisladores.

— **Recomendação 2**: em conjunto com o Parlamento Europeu e o Conselho, assegure uma abordagem coerente para decidir se os instrumentos especiais devem ou não ser contabilizados dentro dos limites máximos das dotações de pagamento do QFP;

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

A Comissão propõe sempre contabilizar os pagamentos relativos aos instrumentos especiais para além dos limites máximos. Contudo, a decisão final será tomada caso a caso pela autoridade orçamental.

— **Recomendação 3:** para efeitos de gestão e de comunicação de informações, estabeleça uma forma de registo das despesas orçamentais da UE que permita a comunicação de todos os financiamentos relacionados com a crise dos refugiados e das migrações;

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão analisará a possibilidade de consolidar os relatórios já existentes para produzir informações completas sobre as despesas no domínio da migração e dos refugiados.

— **Recomendação 4**: convide o Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito do debate sobre o futuro da Europa, a analisar de que forma o sistema orçamental da UE pode ser reformado, a fim de proporcionar um maior equilíbrio entre as previsões e a capacidade de resposta, e como garantir que os mecanismos de financiamento global não são mais complexos do que o necessário para realizar os objetivos políticos da UE e garantir a prestação de contas, a transparência e a viabilidade da auditoria.

A Comissão aceita a recomendação.

O Livro Branco sobre o Futuro da Europa em 2025 lançou um processo global de debate e de reflexão na perspetiva dos preparativos do próximo QFP. Neste contexto, a Comissão adotou, em junho de 2017, um documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE. A questão da arquitetura financeira da UE e outros aspetos como a duração, a flexibilidade e a previsibilidade inscrever-se-ão no processo global de reflexão com vista a preparar o próximo QFP.

CAPÍTULO 3

«Orçamento da UE: obter resultados»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	3.1
Parte 1 — Relatórios sobre o desempenho: a abordagem da Comissão em comparação com as boas práticas	3.2-3.51
Secção 1 — O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho	3.3-3.12
Secção 2 — Comparação com as boas práticas de elaboração de relatórios sobre o desempenho em outras instâncias	3.13-3.51
Parte 2 — Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: desafios comuns identificados em alguns relatórios especiais de 2016	3.52-3.59
Parte 3 — Seguimento dado às recomendações	3.60-3.71
Conclusões e recomendações	3.72-3.77
Conclusões	3.72-3.75
Recomendações	3.76-3.77

Anexo 3.1 — Estado pormenorizado das recomendações por relatório

Anexo 3.2 — Principais melhorias e insuficiências por resolver por relatório

Anexo 3.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio do desempenho

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

3.1. Todos os anos, neste capítulo, o Tribunal analisa vários aspetos relacionados com o desempenho: os *resultados* alcançados pelo orçamento da UE, que é executado pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros ([1]). Este ano debruçou-se, especificamente, sobre:

i) o quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho aplicado pela Comissão;

ii) os resultados significativos dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho, publicados em 2016;

iii) a execução pela Comissão das recomendações do Tribunal formuladas numa seleção de relatórios especiais anteriores.

PARTE 1 — RELATÓRIOS SOBRE O DESEMPENHO: A ABORDAGEM DA COMISSÃO EM COMPARAÇÃO COM AS BOAS PRÁTICAS

3.2. A maior parte das organizações complexas e de grande dimensão tem procedimentos para a medição do desempenho e a elaboração de relatórios na matéria para fornecer uma indicação do sucesso das operações e salientar os domínios em que devem ser introduzidas melhorias. Nos pontos 3.3-3.12, o Tribunal apresenta uma síntese do quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho. Nos pontos 3.13-3.51, estabelece uma comparação com as normas e as boas práticas aplicadas por outras instâncias.

Secção 1 — O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho

3.3. A Comissão introduziu várias alterações neste domínio ao longo dos últimos anos, nomeadamente lançando a iniciativa «Orçamento centrado nos resultados» (BFOR) ([2]). A elaboração de relatórios sobre o desempenho está no cerne da iniciativa, que visa encontrar formas de melhorar a abertura, a oportunidade e a eficiência da comunicação sobre os resultados do orçamento da UE.

3.3. *A execução do orçamento da UE e o respetivo relatório têm vindo a ser reforçados no âmbito do atual quadro financeiro plurianual (QFP). Desde o lançamento da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão tem reforçado e racionalizado significativamente os seus relatórios sobre o desempenho. A título de exemplo, a Comissão apresentou, pela primeira vez, em 2016 um pacote integrado de relatórios financeiros com informações pormenorizadas sobre as receitas, as despesas, a gestão e a execução do orçamento da UE, em consonância com as melhores práticas nos domínios da transparência e da responsabilização.*

([1]) Artigo 317º do TFUE.

([2]) A iniciativa está estruturada em torno de quatro questões principais: «Onde gastamos os recursos? Como gastamos os recursos? Como somos avaliados? Como comunicamos?» http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.4. A ***caixa 3.1*** apresenta uma síntese do quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho. Reflete a distinção feita pela Comissão entre o seu próprio desempenho e o do orçamento da UE. Nesta secção descrevem-se os principais relatórios indicados na caixa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.4. *A nível da instituição, a apresentação de relatórios sobre o desempenho do orçamento da UE inclui dois importantes relatórios: as fichas de programa e o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE. As fichas de programa que acompanham o projeto de orçamento são o instrumento a que a Comissão recorre para justificar a afetação dos recursos financeiros à autoridade orçamental e que lhe permite ter em conta as informações sobre o desempenho. O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE faculta às autoridades de quitação uma síntese de alto nível do modo como o orçamento da UE apoiou as prioridades políticas da União Europeia e dos resultados alcançados com o orçamento da UE, e informa sobre a gestão orçamental efetuada pela Comissão.*

Caixa 3.1 — O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho aplicado pela Comissão

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A. *Fichas de programa*

3.5. O Regulamento Financeiro exige que a Comissão elabore «fichas de programa» ([3]) para justificar o pedido de financiamento para os programas da UE no projeto de orçamento. Para cada programa, as fichas incluem informações atualizadas sobre a execução, juntamente com as principais informações financeiras e de desempenho ([4]), utilizando indicadores aplicáveis ao longo dos sete anos do quadro financeiro plurianual (ver ***caixa 3.2***). Esta abordagem permite à autoridade orçamental ter em conta o desempenho durante o processo orçamental.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.5. *A caixa diz respeito às fichas de programa de 2017, publicadas em junho de 2016. Estas fichas incluem mais de 700 indicadores utilizados para acompanhar o desempenho dos programas durante o seu ciclo de vida. Assim, para alguns indicadores, os dados ainda não estavam disponíveis. Nas fichas de programa de 2018 ([1]), há dados disponíveis relativamente a mais de 80 % dos indicadores, o que representa um aumento superior a 20 % em relação ao ano anterior. Os dados sobre o desempenho continuarão a aumentar com a execução dos programas cofinanciados pelo orçamento da UE.*

Caixa 3.2— Fichas de programa: objetivos e indicadores

	Número de objetivos gerais	**Número de objetivos específicos**	**Número de indicadores utilizados**	**Indicadores retirados por falta de dados**	**Orçamento para pagamentos de 2016** ***(mil milhões de euros)***	**Número de indicadores por mil milhões de euros**
Rubrica 1a Competitividade para o crescimento e o emprego	25	90	154	93	17,4	14
Rubrica 1b Coesão económica, social e territorial	3	21	8	76	48,8	2
Rubrica 2 Crescimento sustentável: recursos naturais	6	28	29	69	55,1	2
Rubrica 3 Segurança e cidadania	13	48	148	28	3,0	59
Rubrica 4 Europa global	14	44	97	5	10,2	10
Instrumentos especiais	0	2	2	0	0,4	5
TOTAL GERAL	**61**	**233**	**438**	**271**	**134,9**	**5**
	294 objetivos		**709 indicadores**			

Fonte: TCE, com base no «Projeto de Orçamento Geral da União Europeia do exercício de 2017 — declarações de despesas operacionais» [COM(2016) 300, junho de 2016].

([3]) Artigo 38º, nº 3, alínea e). Até ao final de 2017, o Regulamento Financeiro utiliza o termo «fichas de atividade».

([4]) A partir de 2017, a estrutura e o conteúdo das fichas foi alterado. Esta descrição reflete as fichas alteradas.

([1]) *http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/ /DB2018_WD01_en.pdf*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

B. *Relatórios setoriais*

3.6. Em alguns domínios de despesas, o TFUE, o Regulamento Financeiro ou as regras setoriais exigem que a Comissão elabore relatórios setoriais. Uma vez que o objetivo, a estrutura e o conteúdo destes relatórios variam em função dos diferentes requisitos, os aspetos do desempenho em que incidem também variam. Alguns relatórios setoriais fornecem informações vastas e quantificadas sobre o desempenho. A Comissão acompanha alguns dados setoriais de desempenho em linha e atualiza as informações com frequência.

C. *Planos estratégicos, planos de gestão e Relatórios Anuais de Atividades*

3.7. As direções-gerais (DG) da Comissão elaboraram «planos estratégicos» plurianuais (2016-2020), que definem objetivos com orientações a médio prazo para as atividades operacionais. Nos «planos de gestão», as DG dividem a sua estratégia plurianual e objetivos em realizações, ações e intervenções anuais. O Relatório Anual de Atividades (RAA) de cada DG apresenta os resultados em relação aos objetivos definidos e uma avaliação da medida em que as despesas operacionais contribuíram para alcançar os objetivos estratégicos ([5]). Os RAA incluem também informações financeiras e de gestão, tais como os resultados dos controlos de legalidade e regularidade.

D. *Avaliações*

3.8. Nas suas Orientações para Legislar Melhor ([6]), a Comissão define uma avaliação como um juízo baseado em provas da medida em que uma intervenção:

— é eficaz e eficiente;

— é pertinente tendo em conta as necessidades e os seus objetivos;

— é coerente, tanto a nível interno como com outras intervenções políticas da UE;

— proporciona valor acrescentado europeu.

([5]) Artigo 66º, nº 9, do Regulamento Financeiro.

([6]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Better Regulation Guidelines* (Orientações para Legislar Melhor), SWD (2015) 111 final, 19.5.2015, p. 49.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.9. As Orientações obrigam a Comissão a avaliar, de forma proporcional, todas as atividades da UE, geradoras de despesas ou não, concebidas para terem impacto social ou económico. Cada DG é responsável pela avaliação das suas próprias atividades. As avaliações podem ser totalmente centralizadas numa unidade horizontal, integralmente delegadas nas unidades operacionais ou, num modelo híbrido, descentralizadas para efeitos de gestão operacional, mas apoiadas por uma unidade de avaliação central.

3.10. Até ao final de 2015, a Comissão mantinha uma base de dados das avaliações ([7]) com os registos de quase 1 600 avaliações efetuadas entre 1999 e 2015, ou seja, uma média de 100 por ano (ver ***caixa 3.3***). O custo total das avaliações em 2016 foi superior a 60 milhões de euros (210 milhões de euros se se incluírem os estudos ([8])). Desde então, a Comissão deixou de alimentar a base de dados pública das avaliações e introduziu uma «base de dados dos estudos». Segundo a Comissão, a principal finalidade desta última é permitir que as constatações das avaliações sejam partilhadas entre as várias instituições da UE, ao passo que a plataforma pública de partilha de todas as informações sobre avaliações e estudos é a *EU Bookshop*.

Caixa 3.3 — Número de avaliações na Comissão entre 2000 e 2015 (média móvel de três anos e valores anuais)

Fonte: Base de dados das avaliações da Comissão (2000-2015).

([7]) http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do
([8]) Segundo as Orientações, a exigência de formular um juízo pode ser um fator crítico para distinguir uma avaliação de um estudo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

E. *Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE*

3.11. O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE constitui uma resposta às exigências do artigo 318º do TFUE (avaliação das finanças da União com base nos resultados obtidos) e do artigo 66º, nº 9, do Regulamento Financeiro (resumo dos Relatórios Anuais de Atividades). Ao combinar dois relatórios anteriormente separados, a Comissão pretendeu produzir um documento único para a autoridade de quitação, que abrangesse tanto a gestão do orçamento da UE como a sua avaliação dos resultados obtidos.

F. *Outros relatórios com informações sobre o desempenho*

3.12. Existem outros relatórios da Comissão, tanto regulares como pontuais, que incluem informações sobre os objetivos e os indicadores de desempenho, bem como os benefícios ou as realizações dos projetos:

i) o relatório geral sobre as atividades da União Europeia ([9]), publicado anualmente em março, contém informações pormenorizadas sobre os principais eventos, iniciativas e decisões do ano anterior, agrupados pelas dez prioridades da Comissão;

ii) o relatório financeiro sobre o orçamento da UE ([10]), publicado anualmente em julho e inserido no pacote de relato financeiro integrado da Comissão, trata da gestão orçamental no ano anterior;

iii) o documento intitulado «A Comissão Juncker, dois anos depois» ([11]) reúne um conjunto de apresentações publicadas em novembro de 2016, a fim de apresentar uma síntese dos progressos realizados relativamente às dez prioridades da Comissão nos dois anos desde que esta tomou posse;

iv) o discurso anual do Presidente sobre o «Estado da União» ([12]) no Parlamento Europeu, em setembro, cujos documentos de apoio são publicados;

v) a ferramenta «*EU Results*» na Internet ([13]), uma recolha em linha de projetos financiados pela UE, cada um com uma declaração de resultados e, por vezes, dados numéricos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.11. *Com a publicação do relatório anual de 2015 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, a Comissão continuou a simplificar e a melhorar a apresentação de relatórios sobre este assunto. O relatório anual de 2016 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE constitui mais um progresso neste sentido.*

([9]) https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report--activities-european-union_en
([10]) http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html
([11]) http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_en.htm?locale=FR
([12]) https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en
([13]) https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Secção 2 — Comparação com as boas práticas de elaboração de relatórios sobre o desempenho em outras instâncias

A. *Introdução*

3.13. Para determinar as boas práticas em matéria de elaboração de relatórios sobre o desempenho, o Tribunal:

i) consultou as normas internacionais pertinentes, tais como a Orientação Prática Recomendada 3 do IPSASB — «*Reporting Service Performance Information*» (Comunicação de informações sobre o desempenho dos serviços) ([14]);

ii) realizou um inquérito sobre a elaboração de relatórios sobre o desempenho; para além de uma resposta abrangente da Comissão, o Tribunal teve em conta 17 respostas de Estados-Membros da UE, de outros governos nacionais e de outras organizações internacionais;

iii) examinou informações sobre o desempenho acessíveis ao público relativas a uma seleção de 14 governos e organizações internacionais ([15]);

iv) examinou os relatórios de avaliação emitidos pela Rede de Avaliação do Desempenho de Organizações Multilaterais (MOPAN) ([16]), entre 2011 e 2016, que incluíam sempre elementos dos relatórios sobre o desempenho das organizações.

3.14. Embora existam diferenças importantes entre a UE e outras organizações internacionais e governos, estes últimos também têm de cumprir os requisitos jurídicos e estão sujeitos a restrições de funcionamento específicas. As outras organizações internacionais não estão menos expostas a complicações no estabelecimento de uma ligação entre as suas ações e o impacto/ /desempenho final. O Tribunal identificou seis domínios (B a G) nos quais as boas práticas que observou podem ajudar a Comissão a continuar a desenvolver o seu quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho.

3.14. *No quadro da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão lançou um diálogo sobre quadros de desempenho com os peritos competentes das administrações nacionais e de outras organizações internacionais, nomeadamente a OCDE, a fim de recolher os ensinamentos retirados e identificar as boas práticas. Os representantes do Parlamento Europeu e do Conselho também participaram neste diálogo, que abrangeu um amplo leque de questões, por exemplo, o desempenho, a avaliação e o valor acrescentado da UE. Os debates permitiram esclarecer que um quadro de desempenho deve ser desenvolvido gradualmente e não se pode basear numa abordagem de tipo «modelo único». A Comissão prossegue o diálogo com os peritos e as partes interessadas e terá em conta os resultados ao elaborar o quadro de desempenho para o próximo QFP.*

([14]) Emitida pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público ((*International Public Sector Accounting Standards Board* — IPSASB) em março de 2015.

([15]) Governos: Austrália, Canadá, França, Países Baixos, Reino Unido e EUA. Outras organizações internacionais: Conselho da Europa, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC); OCDE; Unesco; Secretariado-Geral da ONU; Banco Mundial e Organização Mundial de Saúde (OMS).

([16]) A MOPAN é uma rede de países doadores com posições semelhantes no que respeita à avaliação do desempenho das organizações multilaterais de desenvolvimento a nível de cada país. Ver http://www.mopanonline.org/

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

B. *Margem para melhorar o quadro de desempenho*

a) **A Comissão utiliza dois conjuntos de objetivos e de indicadores para medir o desempenho, respetivamente, dos seus serviços e dos programas de despesas**

Boas práticas

3.15. Na Austrália, os serviços públicos elaboram três documentos essenciais no âmbito do quadro de desempenho: declarações da carteira do orçamento que quantificam os orçamentos para os programas, planos de atividades que definem os objetivos e as atividades das entidades públicas e relatórios anuais com informações sobre os resultados. As entidades devem assegurar a coerência (uma «leitura clara») entre esses documentos ([17]). Os critérios de desempenho de cada documento têm de ser comunicados em conjunto numa única declaração anual do desempenho (incluída nos relatórios anuais apresentados no final do exercício).

3.16. Em França, o orçamento de Estado é subdividido em «missões». Cada uma das 31 missões do orçamento é composta por vários programas (118 em 2017). Cada programa tem uma estratégia, objetivos e indicadores de desempenho quantificados, sendo os indicadores mais importantes também identificados como indicadores da missão. A utilização de indicadores idênticos assegura a coerência entre as missões e os programas. Os indicadores abrangem o desempenho dos programas e dos serviços públicos.

3.17. No Canadá, todas as organizações federais que recebem *dotações* do orçamento devem planear e gerir as suas operações e comunicar o seu desempenho relativamente a um conjunto de 16 domínios de resultados a nível governamental. Este quadro estabelece uma relação clara e simples entre as dotações financeiras, as atividades do programa e os resultados nacionais.

([17]) Ministério das Finanças, *Resource management guide* (Guia da gestão dos recursos), p. 131-137 http://www.finance.gov.au/ /resource-management/performance/

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Situação na Comissão

3.18. Antes do início do *QFP* para 2014-2020, a Comissão deu instruções aos seus serviços para «aprofundar o quadro de desempenho» ([18]). A fim de atingir este objetivo, definiu uma regra interna ([19]) segundo a qual os novos objetivos e indicadores dos programas devem constar claramente das fichas de programa, dos planos de gestão e dos RAA. Essa regra foi aplicada pela primeira vez em 2014, permitindo à Comissão apresentar uma narrativa coerente sobre o desempenho: os objetivos para os quais os fundos eram afetados no orçamento passaram a ser parte integrante do processo de planeamento do plano de gestão da DG competente e os resultados eram comunicados no seu RAA.

3.19. No entanto, desde 2016, a Comissão deixou de aplicar esta abordagem. Em vez disso, criou um novo documento de planeamento, o plano estratégico quinquenal, em que as DG devem fixar novos objetivos e indicadores organizacionais em consonância com as prioridades da Comissão, mas distintos dos objetivos e indicadores já existentes para os programas. Os RAA informam agora sobre o quadro de desempenho definido nos planos estratégicos e de gestão, e devem referir-se às fichas de programa para os resultados dos programas. Porém, dos seis RAA de 2016 que o Tribunal examinou, apenas um utilizou referências cruzadas ao desempenho comunicado em fichas de programa. Esta situação prejudica a comparabilidade entre os vários tipos de documentos sobre o desempenho e não reflete o facto de a Comissão ser, em última instância, a responsável pela execução do orçamento em conformidade com os princípios de *boa gestão financeira*.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.18. *O trabalho do Serviço de Auditoria Interna da Comissão (SAI) também contribui com valor acrescentado adicional e o controlo dos quadros de desempenho e dos sistemas de medição da Comissão e das várias Direções-Gerais (DG).*

3.19. *O TCE observou, no seu relatório anual de 2015, que muitos dos objetivos nos planos de gestão da Comissão não foram fixados ao nível correto de responsabilização. Desde então, a Comissão reviu o seu ciclo de planeamento estratégico e de programação. O objetivo consistia em facultar um quadro mais claro para a responsabilização da Comissão e das Direções-Gerais e simplificar e concentrar mais os documentos de planeamento nas prioridades da Comissão e nas competências da Direção-Geral. Os objetivos e os indicadores selecionados para os planos estratégicos estão atualmente adaptados às suas competências específicas e refletem o facto de as responsabilidades dos serviços da Comissão irem além da execução orçamental e da gestão do programa.*

Por este motivo, já não é necessário proceder ao alinhamento dos objetivos e indicadores do quadro de desempenho dos serviços da Comissão com os definidos nas bases jurídicas dos programas. Contudo, os serviços da Comissão são convidados a fazer referência às fichas de programa na descrição das suas atividades no quadro dos programas. Esta medida contribui para limitar a duplicação de informações e assegurar a coerência dos dados, e será reforçada no futuro.

A Comissão considera que tem uma responsabilidade clara pela execução do orçamento. Cada Diretor-Geral assina no seu relatório anual de atividades uma declaração de fiabilidade, indicando que os recursos foram utilizados para os fins previstos de acordo com o princípio da boa gestão financeira, e que as operações subjacentes são legais e regulares. A nível da instituição, o Colégio assume a responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE ao adotar todos os anos o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE.

([18]) Ver o relatório de síntese relativo a 2012, COM(2013) 334 final, p. 3.

([19]) Ver as instruções permanentes para a elaboração dos relatórios anuais de atividades de 2013, p. 3, e as instruções para os planos de gestão de 2014, p. 9.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.20. A Comissão utiliza uma repartição diferente das informações sobre as despesas e o desempenho. Os RAA informam sobre os pagamentos anuais das DG por tipo de atividade/programa de despesas, mas as informações sobre o desempenho são comunicadas por realização de objetivos gerais e específicos, sem qualquer indicação das despesas correspondentes. Por conseguinte, não é possível avaliar quanto foi gasto na concretização dos objetivos definidos. Da mesma forma, o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE não inclui informações sobre as despesas relativas ao desempenho dos programas, repartidas por objetivos gerais e específicos.

b) **A Comissão tem um grande número de objetivos e indicadores**

Boas práticas

3.21. Em 2016, a OCDE realizou um inquérito sobre a orçamentação baseada no desempenho nos países da OCDE e na Comissão. O gráfico incluído na ***caixa 3.4*** compara a existência, utilização e consequências ([20]) dos quadros de desempenho nas várias jurisdições. A OCDE considerou que o quadro de desempenho da Comissão era o mais amplo, o que pode, em parte, ser explicado pelo volume de requisitos jurídicos na UE. No entanto, o gráfico relativo à OCDE indica que a utilização e as consequências do quadro para a tomada de decisões não refletem este nível mais elevado de especificação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.20. *A Comissão considera que a estrutura dos seus relatórios anuais de atividades é adequada ao seu contexto institucional e organizacional. Os objetivos gerais e específicos abrangem não só a gestão dos programas de despesas, mas também as atividades que não envolvem despesas (como a tomada de decisões políticas ou as atividades de regulamentação).*

3.21. *O quadro de desempenho do orçamento da UE foi desenvolvido para satisfazer os requisitos jurídicos e dar resposta às solicitações das partes interessadas e às necessidades da própria Comissão.*

As informações sobre o desempenho dos programas de despesas são utilizadas pela Comissão para: a) o acompanhamento da evolução do programa; b) a prestação de contas e a transparência; c) o processo de tomada de decisão sobre a gestão de um programa; d) a justificação ou proposta de ajustamento da afetação de fundos às autoridades orçamentais; e) a elaboração de propostas de alterações à base jurídica ou de programas futuros.

Contudo, a Comissão observa que, embora as informações sobre o desempenho sejam tidas em conta durante o processo orçamental anual, estas não constituem o único fator determinante nas decisões orçamentais.

([20]) Existência = amplitude das informações sobre o desempenho disponíveis; utilização = a medida em que as informações sobre o desempenho são utilizadas na tomada de decisões em matéria orçamental; consequências = impacto na gestão e/ou no orçamento.

Caixa 3.4— Resultados do inquérito de 2016 da OCDE sobre a orçamentação baseada no desempenho

Fonte: Apresentação da OCDE na 12ª Reunião anual da Rede dos Altos Responsáveis do Orçamento sobre o desempenho e os resultados da OCDE, 25 de novembro de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.22. Alguns países reduziram progressivamente a complexidade do seu quadro de desempenho e o número de objetivos e de indicadores:

i) em agosto de 2001, o Parlamento francês aprovou legislação ([21]) que estabelece novas regras para a elaboração e execução do orçamento do Estado. Entre 2014 e 2017, essas novas regras implicavam que o Ministério da Economia e das Finanças reduzisse o número de objetivos e de indicadores em 20 % e 24 %, respetivamente;

([21]) *«Loi Organique relative aux Lois de Finance».*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

ii) em 2012 e 2013, os Países Baixos introduziram uma reforma de «orçamentação responsável», que definiu condições mais rigorosas para a utilização, por parte do governo, de informações políticas (indicadores de desempenho e textos que explicam os objetivos políticos). O número de indicadores de desempenho nos documentos orçamentais foi reduzido para metade.

Situação na Comissão

3.23. As fichas de programa para o projeto de orçamento geral da UE para 2017 contêm 294 objetivos e 709 indicadores (ver ***caixa 3.2***). Concentram-se de forma especialmente elevada no âmbito das rubricas 1a, 3 e 4 do QFP. Através da iniciativa «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão está atualmente a rever os seus indicadores para fornecer um *contributo* para a próxima geração de programas de despesas. A ***caixa 3.5*** ilustra os progressos que a Comissão pode tentar realizar, embora devam igualmente ser tidos em conta certos fatores específicos da instituição.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.23. *Mais de 700 indicadores são incluídos nas bases jurídicas dos programas do período 2014-2020 para ajudar a monitorizar o seu desempenho durante o seu ciclo de vida. Estes indicadores resultam do processo legislativo e, por conseguinte, refletem as expectativas dos colegisladores no que diz respeito ao tipo e nível de pormenor das informações necessárias para avaliar o desempenho. A comunicação de informações sobre esses indicadores nas fichas de programa permite à autoridade orçamental ter em conta as informações sobre o desempenho no processo orçamental. No âmbito da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão está a rever os indicadores para os programas de despesas tal como estabelecido na base jurídica, com vista a retirar alguns ensinamentos válidos para a preparação da próxima geração de programas de despesas.*

A comparação efetuada pelo TCE não tem em conta fatores contextuais importantes como o número e a natureza das intervenções, os domínios de intervenção abrangidos ou o modo de aplicação, nem mede a qualidade ou a pertinência dos indicadores.

A Comissão observa também que o número de objetivos e indicadores utilizados nos planos estratégicos pelos serviços da Comissão foi significativamente reduzido com a recente reforma. O número de objetivos gerais foi reduzido de 84 para 11, o de indicadores de impacto de 187 para 37, o de objetivos específicos de 426 para 386, e o de indicadores de resultado de 969 para 825.

Caixa 3.5 — A UE tem mais objetivos e indicadores (por mil milhões de euros) do que a França ou os Países Baixos

	Objetivos por mil milhões de euros	Indicadores por mil milhões de euros
França — Despesas líquidas do Orçamento Geral do Estado	1,0	2,0
Países Baixos — Orçamento do Estado	0,6	2,5
UE — Dotações de pagamento	2,0	5,0

Fonte: TCE, com base em informações orçamentais nacionais e da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

C. *A elaboração de relatórios sobre o desempenho não é exaustiva*

a) **A elaboração de relatórios sobre o desempenho não é equilibrada, uma vez que apresenta informações limitadas sobre os desafios e os insucessos**

Boas práticas

3.24. Outros governos e organizações internacionais tomaram medidas para assegurar a elaboração equilibrada de relatórios sobre o desempenho, tal como recomendado pelas normas internacionais ([22]):

i) nos EUA, os relatórios anuais sobre o desempenho devem apresentar uma imagem clara dos resultados do desempenho, mostrar as tendências ao longo do tempo, estabelecer uma ligação à fonte das informações sobre o desempenho e debater os progressos e as insuficiências;

ii) a avaliação do final do biénio realizada pela OMS para 2014-2015 incluía uma «Síntese das principais realizações e desafios» de cada domínio do programa ([23]). No prefácio do principal relatório sobre o desempenho da OMS para 2014-2015 (*performance report for 2014--2015*) ([24]), o diretor-geral observou que tanto os insucessos como os êxitos são apresentados de forma honesta. Em consonância com esta afirmação, o texto descreve sistematicamente os desafios em conjunto com os resultados;

([22]) Ver, por exemplo, a Orientação Prática Recomendada 3 do IPSASB.

([23]) http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12

([24]) http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

iii) o Banco Mundial avaliou ([25]) a adequação do seu acompanhamento e avaliação, a fim de contribuir para os esforços em curso no sentido de reforçar a sua eficácia e promover uma cultura de desenvolvimento de soluções e uma tomada de decisões baseada em provas. Identificou insuficiências significativas na conceção e utilização dos seus sistemas;

iv) na sua avaliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2015-2016 (*MOPAN's 2015-2016 assessment of the Inter-American Development Bank*) ([26]), a MOPAN observou que o banco introduziu uma nova secção intitulada «Aprender com os erros» no seu relatório sobre a eficácia do desenvolvimento (*Development Effectiveness Overview*).

Situação na Comissão

3.25. Embora as instruções para os RAA de 2016 ([27]) não mencionem explicitamente o princípio da elaboração equilibrada de relatórios, indicam que a síntese reúne, numa perspetiva realista, as principais mensagens relativas às concretizações políticas e as conclusões em matéria de gestão financeira e controlo interno.

3.26. Apesar disso, os RAA que o Tribunal examinou continham poucas informações sobre as insuficiências e os desafios em matéria de desempenho relacionados com os objetivos das DG. É igualmente difícil identificar essas insuficiências e desafios, uma vez que nos RAA não está reservado espaço especificamente para tratar dessas questões.

3.27. Com o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE de 2015, a Comissão pretendia fornecer uma imagem exaustiva do desempenho com base num orçamento da UE centrado nos resultados. No entanto, esse relatório não efetuava uma cobertura abrangente do desempenho e era demasiado positivo, sendo os atrasos de execução as únicas insuficiências que referia. Além disso, o relatório:

([25]) *Independent Evaluation Group: Behind the mirror — A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group* (Grupo de avaliação independente: Por detrás do espelho — Um relatório sobre os sistemas de autoavaliação do Grupo do Banco Mundial), 2016.

([26]) http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm

([27]) Ref. Ares(2016) 6517649 — 21.11.2016.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.25. *O princípio da elaboração equilibrada de relatórios é explicado mais pormenorizadamente no modelo para o relatório anual de atividades de 2016 que acompanhava as instruções para a elaboração dos relatórios anuais de atividades de 2016 ([2]).*

3.26. *O modelo para o relatório anual de atividades de 2016 que acompanhava as instruções para a elaboração dos relatórios anuais de atividades de 2016 solicita às Direções-Gerais que sejam exaustivas na comunicação de todos os objetivos, indicadores e resultados (incluindo aqueles que revelam desvios importantes em relação ao conjunto dos valores previstos) anunciados nos seus planos estratégicos de 2016--2020 e nos planos de gestão de 2016.*

3.27. *O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE é um resumo a alto nível da forma como o orçamento da UE apoiou as prioridades políticas da União Europeia e dos principais resultados que permitiu alcançar. Não procura ser um relatório exaustivo e pormenorizado sobre a execução do orçamento da UE. O relatório remete para outros relatórios de execução com informações mais pormenorizadas (avaliações, fichas de programa, relatórios anuais de atividades, etc.).*

([2]) *É oferecida flexibilidade às DG aquando da seleção dos principais objetivos gerais e específicos sobre os quais pretendem informar nos termos da secção 1. O desempenho deve basear-se numa seleção e descrição dos «principais» resultados (positivos ou negativos), tendo em vista a prossecução dos «principais» objetivos gerais e específicos. Nem todos os objetivos e realizações têm de ser abrangidos, mas apenas:*

— *os que têm uma importância tal que o leitor espera que lhes sejam comunicados num RAA (por a sua omissão conduzir a um parecer distorcido no que diz respeito ao desempenho da DG; ou porque os desvios em relação às metas são notáveis; ou porque algumas atividades atraíram a atenção dos principais meios de comunicação social, …), mesmo se a DG considera que não têm qualquer impacto real sobre a fiabilidade;*

— *aqueles cujos resultados apresentados nos quadros de desempenho em anexo mostram desvios importantes em relação ao conjunto dos valores previstos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
	O relatório anual de 2015 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE faz referência a uma série de lacunas e problemas a resolver. A secção 1 do relatório não se refere apenas aos desafios que afetam a execução atempada dos programas, mas também às limitações na avaliação do desempenho do programa (por exemplo, referências às avaliações do programa de saúde 2007-2013 e aos programas da rubrica orçamental 4 que apontam para a existência de limites na avaliação do desempenho global destes programas).
— apresentava poucas indicações sobre os resultados da *Estratégia Europa 2020*, apesar de o Parlamento Europeu o ter solicitado na sua decisão de quitação de 2014;	— *O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE não é um relatório específico sobre a estratégia Europa 2020 ([3]). Contudo, o relatório inclui um resumo dos progressos realizados em relação aos grandes objetivos e indicadores pertinentes da estratégia Europa 2020 e indica o ponto da situação no que diz respeito à execução dos programas de 2014--2020 e os resultados dos programas de 2007-2013 estruturados em torno das prioridades da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.* *A Comissão acompanha e informa sobre a estratégia Europa 2020 por meio do processo do Semestre Europeu. São dadas informações pormenorizadas e exaustivas sobre o desempenho dos Estados-Membros para atingir os objetivos nacionais da estratégia Europa 2020 nos relatórios por país no âmbito do Semestre Europeu, bem como nas atualizações anuais sobre os indicadores da estratégia Europa 2020 publicados pelo Eurostat. As fichas de programa também põem em evidência a relação existente entre as despesas e a estratégia Europa 2020. Estas fichas indicam a contribuição estimada dos programas para os grandes objetivos (ligação teórica) e para as prioridades da estratégia Europa 2020.*
— nem sempre explicava claramente a influência dos fatores externos sobre os resultados;	— *O relatório anual de 2015 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE descreve o contexto de funcionamento ao referir na introdução os grandes desafios políticos e económicos do ano. Indica claramente que o orçamento da UE é apenas um instrumento, utilizado em conjugação com outros (ou seja, os orçamentos nacionais e outros instrumentos políticos e regulamentares a nível da UE e dos Estados-Membros) para produzir resultados políticos, e que 80 % do orçamento da UE é gasto com os Estados-Membros. O relatório conclui, na secção 1 sobre o desempenho e os resultados que «… O grau de capacidade dos indicadores para captarem uma imagem exata do desempenho é limitado. […] Além disso, os fatores contextuais têm uma influência importante sobre os resultados finais, e os indicadores não conseguem eliminar estes fatores nem ajustar-se a eles.» e que «o desempenho é uma responsabilidade partilhada: a responsabilidade pela realização da estratégia Europa 2020, bem como pelo cumprimento dos objetivos dos quadros financeiros, é partilhada, em grande medida, com os Estados-Membros.»*

([3]) *O documento de trabalho dos serviços da Comissão anexo ao relatório da Comissão sobre o seguimento dado à quitação de 2014 define a abordagem para a comunicação de resultados relativamente à estratégia Europa 2020.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— foi publicado demasiado tarde para poder ser examinado no âmbito do relatório anual do Tribunal ([28]);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *O prazo de adoção do relatório nos termos do Regulamento Financeiro é 15 de junho. A Comissão baseia-se nos dados financeiros dos Estados-Membros em relação aos programas de gestão partilhada que só ficarão disponíveis no decurso de março. Por conseguinte, não é possível adotar o relatório muito mais cedo.*

b) **A escassez de informações sobre a qualidade dos dados sobre o desempenho afeta a transparência**

Boas práticas

3.28. Nos Países Baixos, a medição e comunicação de indicadores é objeto de auditoria. Os relatórios anuais dos ministérios contêm uma secção obrigatória dedicada a reações sobre a fiabilidade das informações sobre o desempenho.

3.29. Nos EUA, todos os organismos públicos publicam um relatório anual sobre o desempenho do exercício e um plano anual de desempenho para o exercício n+2 (*Fiscal Year Annual Performance Report and Fiscal Year n+2 Annual Performance Plan*). Esse documento descreve a forma como esses organismos irão garantir a exatidão e a fiabilidade dos dados utilizados para medir os progressos realizados no sentido de atingir as suas metas de desempenho.

3.30. Na Austrália, o relatório de 2017 sobre os serviços públicos (*2017 Report on Government Services*) defende a utilização de dados imperfeitos para se poderem apresentar relatórios mais exaustivos ([29]). Para compensar esta deficiência, todos os indicadores constantes do relatório contêm uma avaliação da comparabilidade e da exaustividade dos dados subjacentes.

3.31. Outro aspeto da qualidade dos dados é a oportunidade. Em relatórios de avaliação recentes, a MOPAN descreve tendências interessantes na comunicação em tempo real na Aliança GAVI, na ONUSIDA e no Banco Mundial. O inquérito do Tribunal ([30]) revelou igualmente que quase metade dos inquiridos que responderam comunicam informações sobre o desempenho mais do que uma vez por ano (ver ***caixa 3.6***).

([28]) Parecer nº 1/2017 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, ponto 97.

([29]) A abordagem encontra-se explicada aqui: http://www.pc.gov.au/ /research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement

([30]) Ver ponto 3.13, alínea ii).

Caixa 3.6— Frequência da comunicação de informações sobre o acompanhamento do desempenho em curso

Fonte: TCE, com base no inquérito sobre a elaboração de relatórios sobre o desempenho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Situação na Comissão

3.32. Atualmente, os documentos da Comissão sobre o desempenho não comportam sistematicamente uma avaliação da qualidade dos dados utilizados. As deficiências que afetam a qualidade dos dados podem ser reveladas, mas não há obrigação de o fazer. Os relatórios sobre o desempenho indicam as fontes dos dados, mas não têm uma secção específica para a divulgação de questões relativas à exatidão e fiabilidade dos dados. Segundo a «caixa de ferramentas» para Legislar Melhor (*Better Regulation toolbox*) ([31]), os avaliadores externos podem ser convidados a apresentar comentários sobre a qualidade dos dados e formular recomendações sobre a forma de obter dados de melhor qualidade, mas não se trata de uma regra.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.32. *O quadro de controlo interno criado por cada serviço da Comissão foi concebido para fornecer uma garantia razoável no que respeita, entre outros aspetos, à fiabilidade do relato financeiro. Cada Direção-Geral elabora relatórios sobre este aspeto na parte 2 do seu relatório anual de atividades, e a secção 2 do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE resume e informa sobre a avaliação pelas Direções-Gerais do funcionamento dos sistemas de controlo interno dos serviços da Comissão.*

No que diz respeito às avaliações, a caixa de ferramentas «Legislar melhor» estipula que a avaliação dos documentos de trabalho elaborados pelos serviços da Comissão no final de uma avaliação tem de incluir um resumo claro de quaisquer falhas dos dados utilizados para apoiar as conclusões e a solidez dos resultados. Além disso, as orientações para legislar melhor estipulam que as eventuais limitações dos elementos de prova utilizados e a metodologia aplicada, nomeadamente em termos da sua capacidade para apoiar as conclusões, devem ser claramente explicadas nos relatórios de avaliação. Tal é ainda reforçado na revisão das orientações/caixa de ferramentas «Legislar Melhor» [SWD(2017) 350 final de 7 de julho de 2017].

([31]) A «caixa de ferramentas» complementa as Orientações para Legislar Melhor, aplicáveis às avaliações de impacto, às avaliações e aos balanços de qualidade. Ver http://ec.europa.eu/smart--regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, p. 287 e p. 290.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

D. *Os relatórios sobre o desempenho são bastante narrativos e poderiam utilizar melhor os recursos visuais e de navegação*

Boas práticas

3.33. Ilustram-se em seguida as boas práticas constatadas na Austrália, em França e no Banco Mundial.

Caixa 3.7 — Austrália: os relatórios dos serviços públicos devem incluir ferramentas para ajudar os leitores a navegar

Fonte: Departamento australiano dos Serviços Sociais, Relatório Anual de 2015-2016 ([32]) (p. 253 e 258) e Departamento da Educação e Formação, Relatório Anual de 2015--2016 ([33]) (p. 225 e 238).

([32]) https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report--2015-16-0

([33]) https://docs.education.gov.au/documents/department-education--and-training-annual-report-2015-16

Caixa 3.8 — França: o relatório sobre os resultados do Orçamento Geral do Estado utiliza mais imagens do que texto

Fonte: ECA, com base no Relatório sobre o Orçamento Geral do Estado para 2015.
© Direção do Orçamento, Ministério da Ação e das Contas Públicas, França.

Caixa 3.9 — Banco Mundial: o Relatório Anual de 2016 utiliza muitas ferramentas para melhorar a acessibilidade

Fonte: TCE, com base no Relatório Anual de 2016 do Banco Mundial.
«World Bank. 2016. The World Bank Annual Report 2016, Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985 Licença: CC BY 3.0 IGO.»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Situação na Comissão

3.34. A Comissão utiliza dados quantitativos e qualitativos para apresentar informações sobre o desempenho através de uma combinação de gráficos e descrições narrativas. A ***caixa 3.10*** mostra que, para uma seleção de relatórios, apesar de os mapas, gráficos e quadros serem comuns, predominam as informações textuais. A caixa de ferramentas para Legislar Melhor tem uma secção sobre a utilização de ajudas visuais, mas está limitada apenas a três tipos (diagramas de problemas, de objetivos e de *lógica de intervenção*). Não são aí mencionadas outras ferramentas, de caráter mais geral, que permitem reforçar a apresentação visual, tais como códigos de cores ou infografias.

3.35. Quase nunca são utilizadas ajudas à navegação, como por exemplo glossários, listas de siglas e acrónimos e índices alfabéticos. A Comissão não adotou a prática de elaboração de versões interativas em linha dos principais relatórios sobre o desempenho.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.34. *A Comissão reconhece a importância de utilizar recursos visuais nos seus vários relatórios de desempenho e efetuou melhorias neste domínio. Por exemplo, a versão de 2015 do relatório anual sobre a gestão e a execução utiliza caixas para tornar as principais mensagens e os exemplos mais visíveis e facilitar a leitura do relatório. A edição de 2016 do relatório anual sobre a gestão e a execução melhorou ainda mais a apresentação, utilizando gráficos, diagramas e imagens, e incluindo uma síntese. Este e outros relatórios do pacote integrado de relatórios financeiros são acompanhados por fichas de informação de uma página facilmente acessíveis, que facultam um resumo das principais informações ao leitor. Além disso, as instruções para a elaboração dos relatórios anuais de atividade convidam as Direções--Gerais a utilizar elementos visuais nos relatórios anuais de atividades a fim de facilitar a leitura desses documentos.*

A caixa de ferramentas «Legislar melhor» inclui um instrumento específico sobre os recursos visuais. Este constitui um exemplo dos instrumentos que são considerados particularmente relevantes para as intervenções políticas como meio de sensibilizar os serviços da Comissão para o valor acrescentado desses recursos. Não se destina, de modo algum, a esgotar todos os recursos visuais existentes.

Caixa 3.10 — Utilização de recursos visuais e de navegação nos relatórios da Comissão sobre o desempenho

	Número de páginas	**Número de gráficos e mapas**	**Número de quadros**	**Código de cores**	**Versão interativa em linha**	**Síntese visual das principais mensagens**	**Glossário**	**Índice alfabético**
Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE de 2015	58	8	2	Não	Não	Não	Não	Não
RAA da DG ENER de 2015 (sem anexos)	99	27	19	Não	Não	Não	Não	Não
RAA da DG HOME de 2015 (sem anexos)	64	6	18	Não	Não	Não	Não	Não
RAA da DG MOVE de 2015 (sem anexos)	123	13	23	Não	Não	Não	Não	Não
RAA da DG TRADE de 2015 (sem anexos)	38	3	5	Não	Não	Não	Não	Não
A UE em 2016	95	18	0	Sim	Não	Sim	Não	Não

Fonte: TCE, com base nos relatórios da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

E. *A Comissão não demonstra que utiliza sistematicamente os resultados das avaliações*

a) **Recomendações nem sempre formuladas**

Boas práticas

3.36. As avaliações da UNESCO que o Tribunal analisou comportam recomendações acompanhadas de opções estratégicas a ter em consideração. Todas as recomendações seguem o mesmo padrão: definem um objetivo e os meios para o alcançar, seguido de uma lista de sugestões de ações para execução.

3.37. Numa avaliação recente da OMS (WHO evaluation) ([34]), examina-se o alcance, a utilidade e a utilização de uma amostra de aproximadamente 15 000 publicações ao longo de 10 anos. A avaliação contém seis recomendações estratégicas e apresenta ações específicas lado a lado com o texto de cada recomendação para explicar o que implicam e promover o seguimento.

Situação na Comissão

3.38. As Orientações para Legislar Melhor não exigem que os avaliadores formulem recomendações destinadas à consideração da Comissão; o Tribunal considera que esta deve ser a base de um sistema de seguimento que funcione bem e inclua planos de ação para corrigir as insuficiências. A prática de formular recomendações variava nas doze avaliações que o Tribunal examinou:

— seis avaliações incluíam recomendações e propostas de ações para a sua execução;

— quatro avaliações incluíam recomendações gerais, mas não propunham ações concretas para melhorar a situação;

— duas avaliações não continham recomendações.

3.38. *As orientações para legislar melhor preveem que todos os documentos de trabalho dos serviços da Comissão incluam uma avaliação dos resultados e conclusões, que constituem a base para uma possível ação de seguimento por parte da Comissão. Incluem também requisitos para a divulgação dos resultados da avaliação e a identificação de medidas de seguimento adequadas. Um relatório formal ao legislador expõe normalmente as ações de seguimento que estão a ser examinadas pela Comissão.*

3.39. A Comissão não realizou, nem mandou realizar, um estudo sobre a utilização que faz dos resultados das avaliações desde 2005.

3.39. *No pacote «Legislar melhor» de 2015, a Comissão comprometeu-se a avaliar o funcionamento do sistema até ao final de 2019. Os trabalhos preparatórios para esta avaliação estão agora a começar.*

([34]) http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) **A Comissão não demonstra que as recomendações das avaliações são sistematicamente acompanhadas**

Boas práticas

3.40. O Tribunal detetou vários exemplos de boas práticas no seguimento dado às avaliações e no modo como é comunicado:

i) o Banco Mundial acompanha e descreve os progressos realizados na execução das recomendações das avaliações, incluindo as respostas da gestão e planos de ação com indicadores, metas, prazos e entidades responsáveis, através de uma base de dados que regista as ações da gestão (Management and Action Record) ([35]). Esta prática permite tirar conclusões globais sobre a tipologia e a execução das recomendações ([36]);

ii) as agências das Nações Unidas reagem às recomendações das avaliações fornecendo respostas da gestão e planos de ação calendarizados que identificam as unidades responsáveis;

iii) a política do Canadá em matéria de resultados (policy on results) ([37]) exige que os relatórios de avaliação contenham as respostas da gestão e os planos de ação. As três avaliações examinadas pelo Tribunal cumpriam este requisito e designavam também os organismos responsáveis, fixavam uma data de conclusão e definiam as realizações.

Situação na Comissão

3.41. A Comissão não dispõe de um sistema institucional documentado para o acompanhamento regular das avaliações. Desde 2015, as Orientações para Legislar Melhor ([38]) exigem a elaboração de um documento de trabalho que apresente uma síntese e os resultados finais do processo de avaliação para todas as avaliações. A Comissão ainda não aplicou plenamente esta nova exigência.

3.41. *O acompanhamento das avaliações é um elemento intrínseco do sistema «Legislar Melhor» da Comissão, em que os resultados da avaliação são tidos em conta nas avaliações de impacto, que são documentos disponíveis ao público, e na programação e no planeamento anuais das atividades da Comissão.*

A Comissão acompanha os resultados das suas avaliações no quadro do seu programa de trabalho. Ao planear o programa de trabalho, a Comissão revê sistematicamente os resultados da avaliação e determina o seu seguimento. O acompanhamento dos resultados da avaliação é igualmente fixado no painel de avaliação REFIT, que é atualizado anualmente, e nos relatórios da Comissão ao legislador que acompanham as avaliações.

([35]) https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord

([36]) Capítulo 3 do relatório de síntese «*Results and performance of the World Bank Group 2015*» (Resultados e desempenho do Grupo do Banco Mundial 2015).

([37]) http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300

([38]) SWD(2015) 111 final, capítulo VI «*Guidelines on evaluation and fitness checks*» (Orientações relativas à avaliação e aos balanços de qualidade).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.42. As Orientações especificam que os planos de gestão devem registar as medidas tomadas para dar seguimento às avaliações, independentemente da forma que possam assumir ([39]). No entanto, as instruções correspondentes não incluem este requisito e, na prática, os planos de gestão de 2016 não definiam qualquer meio para o acompanhamento dessas ações. Uma vez que a Comissão não dispõe de uma visão global das conclusões, recomendações ou planos de ação resultantes das suas avaliações, nem acompanha a sua aplicação a nível institucional ou das DG, não está em condições de informar as partes interessadas sobre o impacto positivo das avaliações.

F. *Os principais relatórios sobre o desempenho não incluem uma declaração nem informações sobre a qualidade dos dados relativos ao desempenho*

Boas práticas

3.43. As declarações de desempenho assumem diferentes formas e são formuladas a diferentes níveis de responsabilidade. Em termos de âmbito e/ou nível de responsabilidade, a prática de alguns governos vai além da(s) declaração(ões) apresentada(s) na Comissão:

i) a secção 39 da lei da Austrália relativa à governação pública, desempenho e responsabilidade (*Public Governance, Performance and Accountability Act*), de 2013 ([40]), estipula que a autoridade responsável de uma entidade da *Commonwealth* deve preparar declarações anuais do desempenho;

ii) nos EUA, as declarações relativas ao desempenho variam. O relatório anual sobre o desempenho de 2015 e o plano de desempenho anual de 2017 do Departamento de Educação incluem uma declaração do Secretário da Educação onde este afirma que, tanto quanto é do seu conhecimento, o processo de verificação e validação dos dados e as fontes dos dados utilizadas fornecem, na medida do possível, dados completos e fiáveis sobre o desempenho relativamente às metas e aos objetivos definidos no Plano Estratégico para os exercícios de 2014-2018;

iii) no Reino Unido, o relatório de prestação de contas que faz parte do relatório anual e das contas apresentados pelos serviços inclui uma declaração das responsabilidades do contabilista. No ponto relevante dessa declaração, o contabilista confirma que o relatório anual no seu todo é justo, equilibrado e compreensível, e que assume pessoalmente a responsabilidade pelo relatório anual e pelas contas, bem como pelos juízos profissionais necessários para determinar que é justo, equilibrado e compreensível.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.42. *As instruções para os planos de gestão de 2018 incluirão uma referência explícita à secção pertinente das orientações para legislar melhor.*

Os resultados de algumas avaliações e o seu acompanhamento no ciclo legislativo são apresentados no painel de avaliação REFIT. O âmbito do programa REFIT foi alargado de forma considerável em 2017. As partes interessadas são convidadas a apresentar observações sobre os resultados das avaliações e sobre o seu seguimento através do portal da iniciativa «Legislar Melhor». Está prevista a plena integração do painel de avaliação REFIT neste portal no futuro.

([39]) Avaliação de impacto, orientação, continuação do acompanhamento, etc.

([40]) http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Situação na Comissão

3.44. Em cada RAA, o diretor-geral declara que as informações constantes do relatório dão uma imagem verdadeira e fiel ([41]). No entanto, na declaração não fica claro que esta garantia não abrange as informações sobre os resultados alcançados ([42]).

3.45. Como os RAA não incluem uma declaração sobre a qualidade dos dados comunicados sobre o desempenho, a Comissão segue uma abordagem semelhante no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE. Ao adotá-lo, o Colégio de Comissários assume a responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE ([43]), mas não pelas informações sobre o «desempenho e resultados» ([44]).

G. *As informações sobre o desempenho fornecidas pela Comissão não estão facilmente acessíveis*

Boas práticas

3.46. Nos Países Baixos, o Ministério das Finanças dispõe de um sítio Internet ([45]) único que contém todos os documentos oficiais sobre o orçamento neerlandês, com informações sobre o planeamento e a obtenção de resultados, os ensinamentos retirados de avaliações e as principais alterações políticas. Os documentos são apresentados por tipo e por ano (e outras subcategorias pertinentes) para ajudar a navegação. É igualmente fornecida uma breve descrição da finalidade e do conteúdo dos diversos tipos de documentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.44 e 3.45. *Os princípios orientadores da cadeia de responsabilização estão consagrados nos Tratados da UE. No âmbito da Comissão, na sequência do Livro Branco sobre a governação, a cadeia de responsabilização foi definida com um papel destacado para os gestores orçamentais delegados no quadro de um sistema descentralizado que opera sob a responsabilidade política do Colégio como gestor orçamental. Tal é particularmente verdade para a organização da gestão financeira. No final do ciclo de relatórios, o Colégio adota o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE e assume inteira responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE com base nas declarações anuais dos gestores orçamentais delegados.*

A declaração da Comissão sobre a responsabilidade pela gestão do orçamento da UE é incluída para deixar claro que a Comissão tem, em última análise, a responsabilidade financeira pela gestão do orçamento da UE, enquanto a responsabilidade pelos resultados alcançados com o orçamento da UE é partilhada com uma vasta gama de intervenientes a nível europeu e nacional.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.32.

([41]) Neste contexto, por «imagem verdadeira e fiel» entenda-se uma imagem fiável, completa e correta da situação na DG.

([42]) O Tribunal referiu também esta questão no seu Parecer nº 1/2017, ponto 95.

([43]) A Comissão explicou a sua responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE em resposta ao ponto 21 do Relatório Especial nº 27/2016 do Tribunal: «A Comissão considera que esta engloba a responsabilidade pelo trabalho dos seus serviços».

([44]) http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, p. 5 e 58.

([45]) http://www.rijksbegroting.nl/

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.47. O governo dos EUA gere um sítio Internet (www.performance.gov) para informar o público sobre os progressos das principais agências federais em relação aos seus objetivos comuns e individuais. Os resultados são apresentados por agência, objetivos, iniciativas de gestão e programas.

3.48. O governo do Reino Unido acompanha o desempenho dos serviços públicos através de uma «plataforma de desempenho» (https://www.gov.uk/performance). A plataforma faz parte do sítio Internet da administração central, que inclui igualmente uma base de dados das publicações governamentais ([46]). Esta base de dados tem uma interface de busca fácil de utilizar e vários filtros úteis (tipo de publicação, domínio de intervenção, serviço, estatuto oficial do documento, localização geográfica e data de publicação).

3.49. O Banco Mundial tem uma plataforma central ([47]) que permite encontrar informações sobre o desempenho do Banco e os domínios de desenvolvimento em que opera. Para tornar os resultados mais acessíveis, estes são agrupados em categorias simples e frequentemente apresentados como ligações para gráficos de outros sítios Internet. A acessibilidade é, ainda, reforçada pelo facto de os leitores poderem escolher o nível desejado de pormenor — ver, por exemplo, o sítio da Unidade Executiva do Presidente (site of the President's Delivery Unit) ([48]).

Situação na Comissão

3.50. Não existe um sítio Internet central sobre o desempenho com informações de todos os serviços da Comissão em todos os domínios do orçamento da UE. O sítio Internet «Publicações» ([49]) funciona como um portal de acesso a diversas fontes de informação, mas não dispõe de um mapa para explicar o que está disponível, para que fins e de que forma os diferentes elementos se articulam. O sítio Internet também está incompleto: a lista de documentos estratégicos não inclui fichas de programa (ver ponto 3.5) nem relatórios setoriais nem outros relatórios sobre o desempenho.

3.51. Entre os seus 110 000 títulos, a *EU Bookshop* propõe estudos e avaliações da Comissão. Como não dispõe de uma secção dedicada a estes documentos (da mesma forma que tem para «autores», «temas» ou «livros eletrónicos»), a única forma de encontrar um estudo ou uma avaliação é através de uma função de pesquisa avançada. Apesar de a função de pesquisa ter filtros para estudos ou avaliações, os resultados não são apresentados de forma fácil de utilizar (por exemplo, os documentos que complementam os estudos ou as avaliações são apresentados como resultados separados).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.50. *Ao abrigo da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», foi desenvolvido um sítio Internet da UE específico para os resultados. Este sítio Internet é uma base de dados que pretende tornar-se o único ponto de entrada para todos os projetos financiados pela UE — em regime de gestão direta, indireta e partilhada. Até ao final de maio de 2017, a base de dados acolheu cerca de 1 600 projetos financiados pela UE dentro e fora da UE.*

3.51. *A Comissão está continuamente a trabalhar para melhorar a apresentação dos estudos e avaliações na página Internet* EU Bookshop *com o objetivo de tornar os conteúdos mais claros e mais facilmente acessíveis para o leitor externo. A versão atual da* EU Bookshop *será, em breve, progressivamente eliminada e substituída por uma nova plataforma, melhor do que a anterior.*

([46]) https://www.gov.uk/government/publications
([47]) http://www.worldbank.org/en/results
([48]) http://pdu.worldbankgroup.org/
([49]) https://europa.eu/european-union/documents-publications_pt

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 2 — AUDITORIAS DE RESULTADOS DO TRIBUNAL: DESAFIOS COMUNS ASSINALADOS EM ALGUNS RELATÓRIOS ESPECIAIS DE 2016

Introdução

3.52. Todos os anos o Tribunal elabora vários relatórios especiais nos quais examina se os princípios da *boa gestão financeira* são bem aplicados na execução do orçamento da UE. Em 2016, o TCE adotou 36 relatórios especiais ([50]) — mais do que em qualquer outro ano até à data (ver ***caixa 3.11***). Abrangeram todas as rubricas do QFP ([51]) (***caixa 3.12***) e continham um total de 337 recomendações (***caixa 3.13***). Os relatórios especiais de 2016 do Tribunal também incluíram observações positivas, específicas de cada domínio examinado. As respostas publicadas em conjunto com os relatórios do Tribunal mostram que quase três quartos das suas recomendações foram totalmente aceites pela entidade auditada, normalmente a Comissão (***caixa 3.14***).

3.52. *A Comissão observa que a síntese do Tribunal de Contas dos desafios comuns se baseia na situação exposta nos relatórios especiais aquando da sua apresentação e não tem em conta as medidas tomadas pela Comissão desde então. Algumas das constatações do TCE nos pontos 3.54-3.59 já foram, por conseguinte, abordadas.*

Caixa 3.11 — Mais relatórios especiais do que nunca (média móvel de três anos e valores anuais)

Fonte: TCE.

([50]) http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab =tab4

([51]) Ou seja, 1a («Competitividade para o crescimento e o emprego»), 1b («Coesão económica, social e territorial»), 2 («Crescimento sustentável: Recursos naturais»), 3 («Segurança e cidadania»), 4 («Europa global») e 5 («Administração»).

Caixa 3.12 — Os relatórios especiais do Tribunal abrangem todas as rubricas do QFP e outros domínios

Fonte: TCE.

Caixa 3.13 — As recomendações abrangem uma vasta gama de temas

Fonte: TCE.

Caixa 3.14 — O Tribunal é persuasivo?

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.53. As prioridades estabelecidas pelo Tribunal na sua estratégia para 2013-2017 relativamente à incidência dos seus trabalhos são as seguintes: i) a sustentabilidade das finanças públicas; ii) o ambiente e as alterações climáticas; e iii) o valor acrescentado e o crescimento. Nos pontos seguintes, o Tribunal chama a atenção para uma seleção de relatórios especiais que dizem respeito a estas prioridades. Os relatórios selecionados representam cerca de um terço dos 36 relatórios de 2016. A partir destes relatórios, o Tribunal apresenta uma seleção dos desafios comuns que levaram à formulação de recomendações, sem tentar reiterar as conclusões globais. As ***caixas 3.15***, ***3.16*** e ***3.17*** apresentam uma síntese, salientando esses desafios para cada prioridade da estratégia para 2013-2017.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.53. *A Comissão salienta que, no caso de alguns dos relatórios especiais selecionados nas caixas 3.15, 3.16 e 3.17, o Tribunal de Contas identificou igualmente bons resultados e realizações, por exemplo:*

— *No RE n.º 19/2016, o TCE assinalou que, no que diz respeito aos custos e taxas de gestão, a legislação foi significativamente melhorada, prevendo limites máximos para os montantes acumulados inferiores aos aplicáveis durante o período de programação 2007-2013.*

— *No RE n.º 10/2016, o TCE assinalou que, nos últimos anos, a Comissão envidou esforços meritórios para melhorar a transparência.*

— *No RE n.º 31/2016, o TCE constatou que estava em curso um trabalho ambicioso e que, de um modo geral, tinham sido feitos progressos para atingir o objetivo. A implementação da meta conduziu a um financiamento mais elevado e mais concentrado na luta contra as alterações climáticas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *No RE n.º 04/2016, o TCE assinalou que, graças ao Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT), as três Comunidades de Conhecimento e Inovação (CCI), lançadas em 2010, reuniram mais de 500 parceiros de várias disciplinas, países e setores. As CCI são autónomas, o que constitui uma característica do EIT particularmente apreciada pelos parceiros dessas comunidades. Por intermédio do EIT, as CCI criaram novas oportunidades para realizar atividades inovadoras e promoveram uma cultura de empreendedorismo. O TCE congratulou-se com a decisão do EIT de rever os seus indicadores em 2015, com a aplicação de um novo sistema de gestão dos principais indicadores de desempenho.*

Sustentabilidade das finanças públicas

3.54. Três relatórios especiais adotados em 2016 abordaram a sustentabilidade das finanças públicas. Embora incidindo em instrumentos diferentes concebidos para salvaguardar os orçamentos da UE ou dos Estados-Membros, permitiram detetar algumas insuficiências comuns em matéria de execução. Dois elementos das conclusões do Tribunal (preocupações com a qualidade dos dados e a transparência) são problemas detetados em muitos domínios.

3.54. *A Comissão destaca o seguinte em relação à «orientação» e à «qualidade dos dados» mencionadas para o RE n.º 19/2016 na caixa 3.15:*

No momento da publicação, a Comissão fornecia grande número de orientações, manuais e possibilidades de intercâmbio de experiências. Todas estas informações estão disponíveis em: https://www.fi-compass.eu/resources/ec. Os temas abrangidos incluem, nomeadamente, a avaliação ex ante, *as modalidades de pagamento, os custos e taxas de gestão, a combinação dos FEEI e do FEIE, bem como a seleção dos organismos de execução dos instrumentos financeiros. Os temas foram selecionados com base na necessidade de orientação expressa pelos Estados-Membros.*

Os casos mencionados no relatório do TCE, exceto as orientações sobre o tratamento preferencial (apresentadas aos Estados-Membros em outubro de 2015), relacionam-se com as recomendações à Comissão para fornecer orientações adicionais aos Estados-Membros a fim de que estes possam beneficiar de economias de escala, respeitar as disposições fiscais ou tomar medidas adequadas para manter a natureza renovável dos fundos durante o período de oito anos exigido após o final do período de elegibilidade para o período de programação 2014-2020. A única referência no RE n.º 19/2016 à qualidade dos dados relaciona-se com os custos e as taxas de gestão comunicados pelas autoridades de gestão. No que diz respeito a um certo número de instrumentos financeiros, o relatório do TCE revela que os dados sobre os custos e as taxas de gestão não foram transmitidos ou não eram plausíveis. A apresentação obrigatória de informações sobre os custos e as taxas de gestão incorridos e pagos foi legalmente prevista apenas à data de encerramento, em março de 2017.

Além disso, a Comissão sublinha que, com base na experiência do período de programação 2007-2013, os requisitos para o período 2014-2020 são muito mais detalhados e está previsto um fornecimento mais estruturado dos dados.

Caixa 3.15 — Problemas comuns detetados nos relatórios sobre a sustentabilidade das finanças públicas

	Orientações	Qualidade dos dados	Transparência
RE nº 10/2016 — Procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)	X	X	X
RE nº 19/2016 — Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros	X	X	N/A
RE nº 29/2016 — Mecanismo Único de Supervisão (MUS)	X	X	X

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.55. Exemplos de constatações comuns nestes relatórios:

i) orientações pouco desenvolvidas (RE nº 29/2016): para melhorar o processo de tomada de decisão do Conselho de Supervisão do MUS e garantir a eficiência e eficácia das reuniões do Conselho de Supervisão, devem ser elaboradas mais orientações sob a forma de listas de verificação, modelos e fluxogramas;

ii) qualidade dos dados (RE nº 19/2016): a Comissão não tem uma perspetiva global dos custos e taxas de gestão relativos à execução dos instrumentos financeiros do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Social Europeu. Do mesmo modo, a Comissão não dispõe de informações sobre os custos administrativos gerais suportados adicionalmente por cada Estado-Membro para a execução dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* através de *subvenções* ou *instrumentos financeiros* durante o período de 2014-2020;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.55.

i) *Orientações pouco desenvolvidas (RE n.º 29/2016): a Comissão observa que o RE n.º 29/2016 não continha recomendações dirigidas à Comissão, mas sim ao BCE.*

ii) *Qualidade dos dados (RE n.º 19/2016): para o período 2007--2013, a Comissão controla os custos e as taxas de gestão através do mapa recapitulativo dos dados para os instrumentos financeiros com base nas informações prestadas pelos Estados--Membros. Este requisito foi introduzido em 2011.*

Para o período 2014-2020, a Comissão disporá de um maior conjunto de dados completos e fiáveis para controlar a aplicação dos instrumentos financeiros, incluindo os custos e taxas de gestão.

Para ambos os períodos, as autoridades nacionais são responsáveis por garantir a elegibilidade dos custos e taxas de gestão, em conformidade com as regras aplicáveis e o princípio da subsidiariedade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

iii) transparência (RE nº 10/2016): em geral, as análises subjacentes às propostas da Comissão relativas às decisões e recomendações no âmbito dos PDE eram pouco transparentes. O Tribunal constatou que é necessário equilibrar a maior complexidade e o âmbito mais alargado da apreciação económica, reforçando a transparência e facilitando, assim, o controlo público. O Eurostat não transmitiu ao Comité Económico e Financeiro nem tornou públicos todos os conselhos *ex ante* ou *ex post* que forneceu aos Estados-Membros de forma bilateral. Os motivos das *reservas* e alterações pelo Eurostat, bem como os procedimentos subjacentes a essas reservas, podem também ser mais transparentes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

iii) *Transparência (RE n.º 10/2016): o Eurostat dispõe de um procedimento que especifica as medidas, o calendário e o papel de cada um dos intervenientes na avaliação dos dados notificados relativos ao PDE. Este procedimento inclui reuniões regulares com os quadros superiores e com o diretor-geral. Em resultado da auditoria do TCE, o Eurostat publica, efetivamente, desde o verão de 2016, pareceres* ex ante *e* ex post, *destinados aos Estados--Membros no seu sítio Web e transmitidos ao CEF. Estão disponíveis na seguinte secção do sítio Web do Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states*

No que diz respeito às razões que levaram às reservas e alterações do Eurostat com base no critério profissional, o Eurostat estabeleceu procedimentos para a emissão de reservas e alterações aos dados, em resultado da auditoria do TCE.

Ambiente, energia e alterações climáticas

3.56. Em 2016, o Tribunal publicou quatro relatórios sobre o ambiente, a energia e as alterações climáticas. Embora incidissem sobre temas diferentes, levantaram também algumas questões comuns. Tal como em outros domínios, a qualidade dos dados e o acompanhamento surgiram como temas de preocupação comuns. Neste domínio, também surgiram preocupações relacionadas com a oportunidade.

3.56. *Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.57.*

Caixa 3.16 — Problemas comuns detetados nos relatórios sobre o ambiente, a energia e as alterações climáticas

	Qualidade dos dados	Execução oportuna	Acompanhamento e supervisão
RE nº 3/2016 — Poluição causada por nutrientes no mar Báltico	X	X	X
RE nº 18/2016 — Certificação de biocombustíveis	X	N/A	X
RE nº 22/2016 — Desmantelamento nuclear na Lituânia, na Bulgária e na Eslováquia	N/A	X	X
RE nº 31/2016 — Ação climática da UE	X	X	X

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.57. Exemplos de constatações comuns nestes relatórios:

i) qualidade dos dados (RE nº 3/2016): o processo de acompanhamento da poluição provocada por descargas de nutrientes no mar Báltico não garantiu a fiabilidade dos dados para efeitos de avaliação da conformidade com as metas da HELCOM ([52]);

ii) oportunidade (RE nº 22/2016): quase todos os projetos fundamentais de infraestruturas nos três Estados-Membros auditados registaram atrasos. Os maiores atrasos verificaram-se na Lituânia, onde a data final de desmantelamento tinha sido adiada por mais nove anos, até 2038; (RE nº 31/2016): o Tribunal constatou que estavam em curso trabalhos ambiciosos para atingir o objetivo de atribuir, no mínimo, 20 % do orçamento da UE para o período de 2014-2020 a ações relacionadas com o clima, mas existe o sério risco de o objetivo não vir a ser cumprido. Em termos globais, a Comissão estima que seriam gastos 18,9 % em ação climática, um valor inferior ao objetivo de 20 %;

iii) acompanhamento (RE nº 18/2016): a Comissão não supervisionava o funcionamento dos regimes voluntários de certificação dos biocombustíveis, não podendo, por isso, ter a certeza de que estes aplicavam efetivamente as normas com base nas quais foram certificados ou detetar infrações às regras.

Valor acrescentado/redução dos custos

3.58. A criação de valor acrescentado é um tema recorrente em todos os relatórios especiais do Tribunal, que foi levado a formular recomendações, em muitos casos, sobre a elaboração de legislação ou de procedimentos ou, mais raramente, sobre a redução dos custos. O Tribunal detetou problemas comuns nesta matéria em quatro relatórios sobre as instituições, organismos e agências da UE. Preocupações com o acompanhamento e a transparência foram também frequentes neste domínio, tal como em muitos dos relatórios do Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.57.

ii) *Oportunidade (RE n.º 22/2016): a Comissão salientou que os programas de desmantelamento encontram-se em diferentes estádios de desenvolvimento e maturidade nos três Estados-Membros. Os programas da Central Nuclear de Bohunice (Eslováquia) e de Kozloduy (Bulgária) são os mais avançados e a sua conclusão está agendada para 2025 e 2030, respetivamente. Este último programa foi encurtado em 5 anos aquando da sua revisão em 2011.*

Em Ignalina (Lituânia), o desmantelamento dos reatores do tipo de Chernobyl é o primeiro processo deste tipo, o que de facto implica grandes desafios. No passado, verificaram-se atrasos no quadro financeiro plurianual. As estruturas de controlo e gestão foram posteriormente reforçadas para atenuar os problemas encontrados.

Não obstante os progressos já realizados, a Comissão reconheceu a necessidade de se proceder a uma melhoria constante dos programas de desmantelamento.

iii) *Acompanhamento (RE n.º 18/2016): a Comissão referiu que o seu poder de supervisão da execução de todas as operações foi limitado pelo legislador. A Comissão supervisiona os regimes voluntários em conformidade com as competências jurídicas previstas na Diretiva «Energias Renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, que exige que os regimes voluntários apresentem um relatório anual sobre o seu funcionamento.*

A Comissão concordou que a supervisão e a transparência, incluindo no que se refere aos procedimentos para apresentação de queixa, podem ser reforçadas.

([52]) HELCOM é o organismo de governação da Convenção de Helsínquia para a Proteção do Meio Marinho da Zona do Mar Báltico.

Caixa 3.17 — Problemas comuns detetados nos relatórios sobre as instituições, organismos e agências da UE

	Valor acrescentado/ /redução dos custos	Acompanhamento	Transparência
RE nº 4/2016 — Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT)	X	X	X
RE nº 7/2016 — Edifícios do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)	X	X	N/A
RE nº 12/2016 — Utilização das subvenções pelas agências	X	X	X
RE nº 17/2016 — Contratação pública das instituições da UE	N/A	X	X

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.59. Exemplos de constatações comuns nestes relatórios:

i) valor acrescentado (RE nº 4/2016): não obstante uma justificação válida, o quadro operacional complexo e os problemas de gestão do EIT não permitiram que este fosse globalmente eficaz, devendo este reorientar a sua abordagem para a produção de impacto;

ii) acompanhamento (RE nº 7/2016): o SEAE não teve em conta todos os fatores pertinentes quando verificava a área disponível por pessoa nos seus edifícios, nem assegurou sempre que as rendas que pagava pelos edifícios de escritórios e residências estavam em consonância com os preços de mercado ou se os encargos cobrados aos outros inquilinos permitiam recuperar os custos totais;

iii) transparência (RE nº 12/2016): o Tribunal detetou insuficiências nos casos em que as agências auditadas aplicaram procedimentos específicos de seleção de peritos e de atribuição de subvenções baseados nas exceções previstas nos seus regulamentos de base; consequentemente, os riscos que se colocam aos princípios de igualdade de tratamento, de transparência e de potencial conflito de interesses não foram integralmente tratados; (RE nº 17/ /2016): a visibilidade das atividades de contratação das instituições da UE na Internet era reduzida; a informação sobre os resultados da contratação não estava acessível de forma a permitir um acompanhamento eficaz pela autoridade de quitação e do público em geral de forma a aumentar a transparência e reforçar a confiança.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.59.

i) *Valor acrescentado (RE n.º 4/2016): o EIT adotou uma série de medidas a fim de suprimir as falhas de eficácia. O EIT tem abordado a complexidade do quadro operacional, através da* Task Force *para a simplificação, a estratégia de acompanhamento do EIT e os princípios da boa governação e da sustentabilidade financeira. Por último, o EIT tem reforçado a sua liderança e estruturas de gestão e governação.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

PARTE 3 — SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES

3.60. O seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios de auditoria do Tribunal é uma etapa essencial no ciclo da auditoria de resultados. Para além de proporcionar ao Tribunal e às outras partes interessadas (principalmente o Parlamento Europeu e o Conselho) informações sobre o impacto do seu trabalho, o acompanhamento contribui para incentivar a Comissão e os Estados-Membros a executarem as recomendações.

3.61. Esta secção contém os resultados da avaliação anual do Tribunal que analisa até que ponto medida a Comissão tomou medidas corretivas relacionadas com as suas recomendações.

Âmbito e método

3.62. Este ano o Tribunal selecionou 13 relatórios que:

— foram publicados pelo menos há três anos;

— continuavam a ser pertinentes;

— não foram anteriormente objeto de seguimento num relatório especial ou num relatório anual.

Estes relatórios continham um total de 131 recomendações formuladas entre 2010 e 2013 sobre uma variedade de temas (ver ***caixa 3.18***). O ***anexo 3.1*** apresenta informações pormenorizadas sobre o estado da sua execução.

Caixa 3.18 — Mais recomendações seguidas do que em qualquer ano anterior

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.63. O Tribunal efetuou o exercício de seguimento com base em análises documentais e entrevistas com pessoal da Comissão. A fim de assegurar uma análise fiel e equilibrada, enviou em seguida as suas constatações à Comissão e teve em conta as respostas desta na análise final. O Tribunal tirou conclusões sobre a execução de 108 recomendações. Não lhe foi possível tirar conclusões sobre as restantes 23, porque não diziam diretamente respeito à Comissão ou porque já não eram pertinentes.

De que forma a Comissão tratou as recomendações do Tribunal?

3.64. Das 108 recomendações, o Tribunal concluiu que a Comissão executou totalmente 72, ao passo que 18 foram executadas na maior parte dos aspetos, 12 em alguns aspetos e seis não foram executadas (ver ***caixa 3.19***).

Caixa 3.19 — Elevado número de recomendações executadas

Fonte: TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.65. Estes resultados estão, em larga medida, em sintonia com os dos anos anteriores. No entanto, a percentagem de recomendações totalmente executadas foi a mais elevada desde que o Tribunal começou a publicar valores consolidados.

3.66. Mesmo nos casos em que não foram totalmente executadas, as recomendações do Tribunal tinham frequentemente desencadeado medidas corretivas (ver ***caixa 3.20***). Uma grande maioria destas estava em vigor no prazo de dois anos.

Caixa 3.20 — As recomendações deram frequentemente origem a importantes medidas corretivas

Fonte: TCE.

3.67. O Tribunal não conseguiu verificar 21 recomendações (16 % do total global), uma vez que eram dirigidas apenas aos Estados-Membros ([53]).

3.68. A Comissão declarou que iria rever as questões importantes com os Estados-Membros para os casos específicos em regime de *gestão partilhada* nos quais desempenhava um papel de supervisão. Um grupo de trabalho conjunto da Comissão e do Tribunal está atualmente a estudar a possibilidade de criação de um mecanismo de comunicação e verificação desses resultados. O Tribunal pretende também colaborar com o Comité de Contacto ([54]) e o Conselho para instituir mecanismos de cooperação que possam fornecer mais informações úteis sobre a execução das recomendações pelos Estados-Membros.

([53]) No Relatório Especial nº 20/2012 e no Relatório Especial nº 23/ /2012.

([54]) O Comité de Contacto é composto pelos presidentes das ISC da UE, incluindo o TCE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Resultados variados

3.69. O seguimento do Tribunal indica que as suas recomendações deram origem a várias melhorias importantes. As insuficiências por corrigir são descritas no ***anexo 3.2***.

3.70. Seis recomendações não foram executadas (ver os títulos dos relatórios no ***anexo 3.1***):

— RE nº 20/2012 [ponto 77, alínea a)]: as propostas legislativas de 2015 relativas aos resíduos não tiveram em conta a recomendação do Tribunal no sentido de estabelecer metas vinculativas a nível da UE. Esta situação deve-se ao facto de a Comissão estar a passar do estabelecimento de metas para o apoio a medidas de prevenção de resíduos, tais como a redução do desperdício alimentar e a conceção ecológica;

— RE nº 14/2012 [ponto 54, alínea b)]: até ao momento, ainda não foi realizada nenhuma avaliação do impacto dos fundos da UE afetados à aplicação das normas de higiene e à segurança dos alimentos nos matadouros;

— RE nº 14/2012 [ponto 54, alínea c)]: tendo em conta que a avaliação anteriormente referida não foi realizada, não foi possível considerar se são necessárias novas medidas;

— RE nº 2/2013 (primeira parte da recomendação 7, ponto 104): a Comissão não aplicou medidas eficazes que garantam a adicionalidade do sucessor do Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos. Esta situação foi confirmada em novembro de 2016 por uma avaliação independente que manifestou preocupações quanto à falta de adicionalidade de 28 % dos projetos e recomendou o estabelecimento de critérios de seleção claros para a garantir;

3.70.

— *RE n.º 20/2012. A Comissão continua a apoiar a prevenção de resíduos, jurídica e financeiramente, como a categoria mais elevada na hierarquia dos resíduos, por exemplo, através dos fundos de coesão da UE. Nesta fase do processo legislativo não se consegue prever se a revisão da legislação relativa aos resíduos contém referências à prevenção de resíduos (incluindo objetivos de reutilização), dado que as propostas da Comissão em matéria de resíduos estão ainda em curso (o que prosseguirá no segundo semestre de 2017).*

— *RE n.º 14/2012. Se os Estados-Membros tiverem incluído as normas de higiene e de segurança dos alimentos na sua avaliação* ex post *dos programas de desenvolvimento rural 2007-2013, a Comissão incluirá os resultados na sua avaliação sumária. Em qualquer caso, a medida deixou de ser aplicada no período de programação em curso.*

— *RE n.º 14/2012. A medida deixou de ser aplicada no período de programação em curso (2014-2020).*

— *RE n.º 2/2013. Será sempre difícil garantir a adicionalidade de cada projeto* ex ante*, pois esta avaliação depende de uma série de fatores que estão constantemente a mudar, associados às condições económicas em mutação. No entanto, os instrumentos financeiros para o período 2014-2020 foram melhorados em termos de avaliação, de acompanhamento e de requisitos de apresentação de relatórios, e a avaliação intercalar do INNOVFIN foi concebida de forma a responder às preocupações do TCE. O acesso difícil ao financiamento continua a ser um problema para as PME.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
— RE nº 12/2012 [ponto 108, alínea d)]: contrariamente à recomendação do Tribunal, o diretor-geral do Eurostat continua a ser nomeado sem a participação prévia do Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística ou do Parlamento Europeu e do Conselho;	— *RE n.º 12/2012. Um quadro jurídico adequado e as salvaguardas necessárias existem para assegurar que os procedimentos de nomeação e destituição do Diretor-Geral do Eurostat são transparentes, garantindo a plena conformidade com o princípio de independência, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 223/2009 a este respeito.* *A transparência foi confirmada pelo recente processo relativo ao lugar de Diretor-Geral do Eurostat, que foi aberto a candidatos externos. Além disso, o relatório independente do Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística (CCEGE) sobre a aplicação do Código de Prática das Estatísticas Europeias pela Comissão (Eurostat) é mais bem servido se não participar diretamente na nomeação do Diretor-Geral do Eurostat. Por último, as relações interinstitucionais entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão estão bem estabelecidas, por exemplo no que respeita ao processo legislativo, mas também ao fazer com que a Comissão, no seu conjunto, se tenha de responsabilizar perante o Parlamento. O diálogo estatístico anual previsto no Regulamento (CE) n.º 223/2009 visa garantir a participação adequada do Parlamento, que é mantido informado sobre as questões estatísticas, nomeadamente ao prever que o Diretor-Geral do Eurostat recentemente nomeado deve comparecer perante a comissão competente do Parlamento Europeu imediatamente após a sua nomeação.*
— RE nº 23/2012 [ponto 73, alínea e), última frase]: inicialmente, a Comissão não aceitou esta recomendação sobre o acompanhamento da aplicação de cláusulas de reembolso nas decisões de financiamento dos projetos de recuperação, com o argumento de que o acompanhamento era da responsabilidade das *autoridades de gestão* dos Estados-Membros.	— *RE n.º 23/2012. Conforme mencionado na sua resposta a esta recomendação, a Comissão considera que a inclusão de uma cláusula de reembolso na carta de subvenção emitida pela autoridade de gestão é um exemplo de boas práticas que pode ser utilmente incluído pelos Estados-Membros nas suas regras nacionais.* *No entanto, de acordo com o princípio da gestão partilhada, uma vez que as autoridades de gestão emitem as decisões de atribuição das subvenções, estas devem também monitorizar a aplicação da cláusula de reembolso quando acompanham a execução dos projetos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.71. No início, a Comissão não aceitou 11 recomendações, nove das quais diziam respeito à DG DEVCO (incluindo seis do RE nº 9/2013). No entanto, à exceção de uma, posteriormente foram todas parcial ou totalmente executadas (ver ***caixa 3.21***).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.71. *Após a reorganização da Comissão em 2015, duas das nove recomendações inicialmente rejeitadas pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) passaram a ser da competência da Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR).*

As sete recomendações restantes inicialmente rejeitadas foram abrangidas pelo exercício de acompanhamento de 2016 do TCE:

— *uma recomendação do RE n.º 13/2013, exigindo que a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) crie um novo sistema de cálculo e de elaboração de relatórios sobre os custos administrativos globais envolvidos na prestação da ajuda ao desenvolvimento para a Ásia Central foi rejeitada, dado que Tribunal de Contas deveria ter levantado a questão de uma mudança do atual sistema ABB a nível da Comissão e acordada com a autoridade orçamental.*

— *no RE n.º 9/2013, a DG DEVCO e o SEAE não concordaram com 6 das 12 recomendações, devido ao facto de se ter considerado que a maioria das ações já tinha sido executada, tal como explicado nas respostas conjuntas do SEAE e da Comissão ao Tribunal de Contas. Por conseguinte, este resultado positivo não deveria constituir surpresa.*

Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.70 relativo ao RE n.º 12/2012.

Caixa 3.21 — Quase todas as recomendações que não foram inicialmente aceites acabaram por ser executadas

Número do RE	Rejeitada e não executada	Rejeitada e parcialmente executada	Rejeitada e totalmente executada
RE nº 23/2012 Recuperação			O princípio do poluidor-pagador é atualmente uma condição para o financiamento dos projetos de recuperação.
RE nº 14/2013 Autoridade Palestiniana		O programa PEGASE de apoio financeiro direto à Palestina era inicialmente prestado sem quaisquer condições explícitas, situação que se alterou com a introdução de uma abordagem orientada para os resultados.	

Número do RE	Rejeitada e não executada	Rejeitada e parcialmente executada	Rejeitada e totalmente executada
RE nº 13/ /2013 Ásia Central		Não se sentiu a necessidade de criar um novo sistema de cálculo e de elaboração de relatórios sobre os custos administrativos globais envolvidos na prestação da ajuda ao desenvolvimento na Ásia Central, uma vez que o sistema de orçamentação por atividades existente era suficiente.	
RE nº 9/2013 República Democrática do Congo		Não foi acordado um calendário normalizado para os projetos de governação na República Democrática do Congo porque a Comissão preferiu continuar numa base assente nos melhores conhecimentos, podendo os projetos ser alterados ou prorrogados. No entanto, de um modo geral, foram criados indicadores realistas e calendarizados.	Embora a recomendação relativa ao equilíbrio da ajuda entre todas as províncias da RDC não tenha sido aceite, o Tribunal detetou um equilíbrio razoável da ajuda entre as regiões centrais e as periféricas.
		Em vez de reforçar a utilização da condicionalidade e do diálogo político, a Comissão afirmou que aplicava os princípios internacionalmente aceites para os Estados frágeis. Contudo, o Tribunal constatou que existe condicionalidade e diálogo político, embora ainda não sejam plenamente eficazes.	Não foi necessário instituir medidas que permitam prevenir ou atenuar os riscos, uma vez que a Comissão e o SEAE as adaptavam à evolução da situação. O Tribunal constatou que, para o novo período de programação, a Comissão teve mais em conta os possíveis riscos e intensificou as suas medidas de atenuação em conformidade.
			A Comissão não aceitou a necessidade de uma maior flexibilidade durante a execução dos programas, visto que as alterações aos programas eram prática corrente. O Tribunal constatou que atualmente os programas são ajustados com base em avaliações, acompanhamento e auditorias regulares.
			A Comissão não aceitou a necessidade de encorajar um diálogo político coordenado, para além do que já fazia. O Tribunal detetou provas de reuniões a todos os níveis, bem como de declarações conjuntas.
RE nº 4/2013 Egito			A Comissão afirmou que as questões relativas à gestão das finanças públicas e à fraude no Egito seriam debatidas através de um diálogo económico informal. O Tribunal constatou que foi constituída uma comissão nacional para a corrupção, em conformidade com a sua recomendação.
RE nº 12/ /2012 EUROSTAT	A Comissão considera que estão em vigor o quadro jurídico e as salvaguardas necessários para garantir que os procedimentos de nomeação e demissão do Eurostat são transparentes, assegurando o pleno cumprimento do princípio da independência.		

Fonte: TCE e base de dados das recomendações, ações e quitação da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

3.72. Uma boa avaliação do desempenho e correspondente elaboração de relatórios fornecem uma indicação do sucesso das operações e salientam os domínios em que devem ser introduzidas melhorias. O quadro em vigor na Comissão para a elaboração de relatórios sobre o desempenho é complexo, heterogéneo e constituído por vários canais de comunicação (ver pontos 3.3-3.12).

3.73. À semelhança de outros governos e organizações internacionais, a Comissão pretende atualmente concentrar-se mais no desempenho. O Tribunal detetou seis domínios de boas práticas aplicadas por governos e organizações internacionais em todo o mundo em que a Comissão poderá considerar introduzir melhorias (ver pontos 3.13-3.51):

3.73.

1. **Margem para melhorar o quadro de desempenho (pontos 3.15-3.23)**

— A utilização, pela Comissão, de dois conjuntos de objetivos e indicadores, um para os programas e outro para as DG, não reflete o facto de a Comissão ser, em última instância, responsável pela execução do orçamento da UE em conformidade com os princípios de boa gestão financeira. O Tribunal apresenta exemplos de governos que, através da harmonização dos métodos de medição utilizados, envidaram esforços no sentido de criar um quadro claro e melhorar as informações sobre o seu desempenho. A Comissão não comunica informações sobre as despesas repartidas por objetivos gerais e específicos.

— *O TCE observou, no seu relatório anual de 2015, que muitos dos objetivos nos planos de gestão da Comissão não foram fixados ao nível correto de responsabilização. Desde então, a Comissão reviu o seu ciclo de planeamento estratégico e programação. O objetivo consistia em facultar um quadro mais claro para a responsabilização da Comissão e das Direções-Gerais e simplificar e concentrar mais os documentos de planeamento nas prioridades da Comissão e nas competências da Direção-Geral. Os objetivos e os indicadores selecionados para os planos estratégicos estão atualmente adaptados às suas competências específicas e refletem o facto de as responsabilidades dos serviços da Comissão irem além da execução orçamental e da gestão do programa.*

Por este motivo, já não é necessário proceder ao alinhamento dos objetivos e indicadores do quadro de desempenho dos serviços da Comissão com os definidos nas bases jurídicas dos programas. Contudo, os serviços da Comissão são convidados a fazer referência às fichas de programa na descrição das suas atividades no quadro dos programas. Esta medida contribui para limitar a duplicação de informações e assegurar a coerência dos dados, e será reforçada no futuro.

A Comissão considera que tem uma responsabilidade clara pela execução do orçamento. Cada Diretor-Geral assina no seu relatório anual de atividades uma declaração de fiabilidade, indicando que os recursos foram utilizados para os fins previstos de acordo com o princípio da boa gestão financeira, e que as operações subjacentes são legais e regulares. A nível institucional, o Colégio assume responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE ao adotar todos os anos o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— A Comissão utiliza muitos objetivos e indicadores diferentes. Está atualmente a analisá-los no âmbito da iniciativa «Orçamento centrado nos resultados», mas outras entidades já foram mais longe no sentido de simplificar o seu quadro de desempenho.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *O quadro de desempenho do orçamento da UE foi desenvolvido para satisfazer os requisitos jurídicos e dar resposta às solicitações das partes interessadas e às necessidades da própria Comissão.*

As informações sobre o desempenho dos programas de despesas são utilizadas pela Comissão para: a) o acompanhamento da evolução do programa; b) a prestação de contas e a transparência; c) o processo de tomada de decisão sobre a gestão de um programa; d) a justificação ou proposta de ajustamento da afetação de fundos às autoridades orçamentais; e) a elaboração de propostas de alterações à base jurídica ou de programas futuros.

Contudo, a Comissão observa que, embora as informações sobre o desempenho sejam tidas em conta durante o processo orçamental anual, estas não constituem o único fator determinante nas decisões orçamentais.

Mais de 700 indicadores estão incluídos nas bases jurídicas dos programas do período 2014-2020 para ajudar a monitorizar o seu desempenho durante o seu ciclo de vida. Estes indicadores resultam do processo legislativo e, por conseguinte, refletem as expectativas dos colegisladores no que diz respeito ao tipo e nível de pormenor das informações necessárias para avaliar o desempenho. A comunicação de informações sobre esses indicadores nas fichas de programa permite à autoridade orçamental ter em conta as informações sobre o desempenho durante o processo orçamental. No âmbito da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão está a rever os indicadores para os programas de despesas, tal como estabelecido na base jurídica, com vista a retirar alguns ensinamentos válidos para a preparação da próxima geração de programas de despesas.

A Comissão faz notar que o número de objetivos e de indicadores utilizados nos planos estratégicos pelos serviços da Comissão foi significativamente reduzido com a recente reforma. O número de objetivos gerais foi reduzido de 84 para 11, o de indicadores de impacto de 187 para 37, o de objetivos específicos de 426 para 386, e o de indicadores de resultados de 969 para 825.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2. **A elaboração de relatórios sobre o desempenho não é exaustiva (pontos 3.24-3.32)**

— Em comparação com outras entidades, a Comissão apresenta poucas informações sobre os desafios e os insucessos. Uma elaboração de relatórios equilibrada significa analisar de forma mais clara o desempenho anterior a fim de tomar melhores decisões para o futuro; reforça igualmente a objetividade das informações obtidas.

— *A Comissão comprometeu-se a elaborar relatórios de desempenho de elevada qualidade que descrevem os resultados de uma forma equilibrada.*

O relatório anual sobre a gestão e a execução é um resumo de alto nível da forma como o orçamento da UE tem apoiado as prioridades políticas da União Europeia e dos principais resultados alcançados com o orçamento da UE, não se destinando a ser um relatório exaustivo e pormenorizado. Remete para outros relatórios de execução onde podem ser encontradas informações mais pormenorizadas sobre a execução (avaliações, fichas de programa, relatórios anuais de atividades, etc.).

O relatório anual de 2015 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE faz referência a uma série de lacunas e problemas a resolver. A secção 1 do relatório não se refere apenas aos desafios que afetam a execução atempada dos programas, mas também às limitações na avaliação do desempenho do programa (por exemplo, referências às avaliações do programa de saúde 2007-2013 e dos programas da rubrica orçamental 4 que apontam para a existência de limitações na avaliação do desempenho global destes programas).

— A escassez de informações sobre a qualidade dos dados nos relatórios da Comissão afeta a transparência. Outras entidades apresentam relatórios mais exaustivos sobre a fiabilidade das informações relativas ao desempenho.

— *O quadro de controlo interno criado por cada serviço da Comissão foi concebido para fornecer uma garantia razoável no que respeita, entre outros aspetos, à fiabilidade do relato financeiro. Cada Direção-Geral elabora relatórios sobre este aspeto nos termos da parte 2 do seu relatório anual de atividades, e a secção 2 do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE apresenta uma síntese e informações sobre a avaliação pelas Direções-Gerais do funcionamento dos sistemas de controlo interno dos serviços da Comissão.*

No que diz respeito às avaliações, a caixa de ferramentas «Legislar melhor» estipula que a avaliação dos documentos de trabalho elaborados pelos serviços da Comissão no final de uma avaliação deve incluir um resumo claro de quaisquer falhas dos dados utilizados para apoiar as conclusões e a solidez dos resultados. Além disso, as orientações para legislar melhor estipulam que as eventuais limitações dos elementos de prova utilizados e a metodologia aplicada, nomeadamente em termos da sua capacidade para apoiar as conclusões, devem ser claramente explicadas nos relatórios de avaliação. Tal é ainda mais reforçado na revisão das orientações/caixa de ferramentas «Legislar melhor».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3. **Os relatórios sobre o desempenho são bastante narrativos e poderiam utilizar melhor os recursos visuais e de navegação (pontos 3.33-3.35)**

— A Comissão está a envidar esforços para criar relatórios mais atraentes para os leitores e as partes interessadas. Algumas outras entidades concentram-se melhor no que é essencial, recorrendo mais aos gráficos, quadros, códigos de cores, infografias, sítios Internet interativos com ferramentas de navegação, etc.

— *A Comissão reconhece a importância de utilizar recursos visuais nos seus vários relatórios de desempenho e efetuou melhorias neste domínio. Por exemplo, a versão de 2015 do relatório utiliza caixas para tornar as principais mensagens e exemplos mais visíveis e facilitar a leitura do relatório. A edição de 2016 do relatório melhorou a apresentação, utilizando gráficos, diagramas e imagens, e incluindo uma síntese. Este e outros relatórios do pacote integrado de relatórios financeiros são acompanhados de fichas de informação de uma página, que facultam um resumo facilmente acessível das principais informações ao leitor. Além disso, as instruções para os RAA convidam as DG a utilizar elementos visuais a fim de facilitar a leitura desses documentos.*

A caixa de ferramentas «Legislar melhor» inclui um instrumento específico sobre ajudas visuais. Este instrumento visa constituir um exemplo dos instrumentos considerados particularmente relevantes para as intervenções políticas a fim de aumentar a consciencialização dos serviços da Comissão para o valor acrescentado desses recursos. Não se destina, de modo algum, a reunir todos os recursos visuais atualmente existentes.

4. **A Comissão não demonstra que utiliza sistematicamente os resultados das avaliações (pontos 3.36-3.42)**

— Nem todas as avaliações realizadas pela Comissão ou em seu nome incluem recomendações e propostas de ações para execução, como é o caso dos melhores exemplos de outras organizações internacionais e governos. A Comissão não realizou, nem mandou realizar, um estudo sobre a utilização que faz dos resultados das avaliações desde 2005.

— *As orientações para legislar melhor preveem que todos os documentos de trabalho dos serviços da Comissão incluam uma avaliação dos resultados e conclusões, que constituem a base para uma possível ação de seguimento por parte da Comissão. Incluem também requisitos para a divulgação dos resultados da avaliação e a identificação das medidas de seguimento adequadas. As avaliações, pela sua natureza jurídica, não obrigam a Comissão a ter de tomar medidas diretamente. Um relatório formal ao legislador expõe normalmente as ações de seguimento que estão a ser examinadas pela Comissão.*

No pacote «Legislar melhor» de 2015, a Comissão comprometeu-se a avaliar o funcionamento do sistema até ao final de 2019. Os trabalhos preparatórios para esta avaliação estão agora a começar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
— Ao contrário de outros governos e organizações, a Comissão não dispõe de um sistema institucional documentado para o acompanhamento regular das recomendações das avaliações, planos de ação ou respostas da gestão.	— *O seguimento das avaliações é um elemento intrínseco do sistema «Legislar Melhor» da Comissão, em que os resultados da avaliação são tidos em conta nas avaliações de impacto, que são documentos disponíveis ao público, e na programação e planeamento anuais das atividades da Comissão. A Comissão acompanha os resultados das suas avaliações no quadro do seu programa de trabalho. Ao planear o programa de trabalho, a Comissão revê sistematicamente os resultados da avaliação e determina o seu seguimento. O acompanhamento dos resultados da avaliação é fixado no painel de avaliação REFIT, que é atualizado anualmente, e nos relatórios da Comissão ao legislador que acompanham as avaliações.*
5. **Os principais relatórios sobre o desempenho não incluem uma declaração sobre a qualidade das informações sobre o desempenho (pontos 3.43-3.45)**	
— O Colégio de Comissários e os diretores-gerais não assumem a responsabilidade pelas informações sobre o desempenho que prestam.	— *Os princípios orientadores da cadeia de responsabilização estão consagrados nos Tratados da UE. Na sequência do Livro Branco sobre a governação, a cadeia de responsabilidades na Comissão foi definida com a atribuição de um papel destacado aos gestores orçamentais delegados no âmbito de um sistema descentralizado, operando sob a responsabilidade política do Colégio na qualidade de gestor orçamental. Tal é particularmente verdade para a organização da gestão financeira. No final do ciclo de relatórios, o Colégio adota o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE e assume inteira responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE com base nas declarações anuais dos gestores orçamentais delegados.* *A declaração da Comissão sobre a responsabilidade pela gestão do orçamento da UE é incluída para deixar claro que a Comissão tem, em última análise, a responsabilidade financeira pela gestão do orçamento da UE, enquanto a responsabilidade pelos resultados alcançados com o orçamento da UE é partilhada com uma vasta gama de intervenientes a nível europeu e nacional.*
6. **As informações sobre o desempenho fornecidas pela Comissão não estão facilmente acessíveis (pontos 3.46-3.51)**	
— A Comissão produz uma grande quantidade de informações sobre o desempenho. Outros governos e organizações agrupam as suas informações sobre o desempenho de forma mais racional, por exemplo, num sítio Internet específico com um motor de pesquisa bem desenvolvido, guias do utilizador e outros instrumentos de navegação.	— *Ao abrigo da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados» foi desenvolvido um sítio Internet específico da UE para os resultados. Este sítio Internet é uma base de dados que pretende tornar-se o único ponto de entrada para todos os projetos financiados pela UE — em regime de gestão direta, indireta e partilhada. Até ao final de maio de 2017, a base de dados acolheu cerca de 1 600 projetos financiados pela UE dentro e fora da UE.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.74. Nos pontos 3.52-3.59, o Tribunal apresenta desafios comuns identificados em alguns dos seus relatórios especiais de 2016.

3.75. Este ano, o seguimento das recomendações anteriores (ver pontos 3.60-3.71) demonstrou que:

— a Comissão aceita e executa uma elevada proporção de recomendações no prazo de três anos a contar das auditorias do Tribunal;

— as recomendações que inicialmente não são aceites podem posteriormente ser parcial ou totalmente executadas.

Recomendações

3.76. Os resultados do exame do Tribunal aos progressos realizados pela Comissão na execução das recomendações relativas a questões de desempenho no Relatório Anual relativo a 2013 são apresentados no ***anexo 3.3***. Nesse ano, o capítulo 10 continha três recomendações. Duas foram executadas em alguns aspetos e uma não foi executada.

3.77. Na sequência das conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1:** *simplifique a elaboração de relatórios sobre o desempenho* ([55]),

a) continuando a reduzir o número de objetivos e de indicadores que utiliza para os seus diversos relatórios sobre o desempenho e concentrando-se naqueles que melhor medem o desempenho do orçamento da UE. Ao preparar o próximo Quadro Financeiro Plurianual, a Comissão deve propor indicadores menos numerosos e mais adequados para o quadro jurídico da próxima geração de programas. Neste âmbito, deve igualmente ponderar a pertinência de indicadores relativamente aos quais só é possível obter informações vários anos mais tarde;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

a) *A Comissão aceita esta recomendação.*

No âmbito da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão está atualmente a proceder a uma revisão dos indicadores para os programas de despesas, tal como estabelecido na sua base jurídica. O resultado desta revisão será tido em conta na elaboração das propostas para o próximo QFP.

([55]) Ver igualmente o Parecer nº 1/2017 do Tribunal sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (pontos 90-99): http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=40627

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
b) apresentando as informações financeiras de uma forma que permita compará-las com as informações sobre o desempenho, para que a ligação entre as despesas e o desempenho seja clara;	**b)** *A Comissão aceita esta recomendação.* *Considera que esta recomendação está a ser implementada através das fichas de programa, que são o instrumento por meio do qual a Comissão justifica os recursos financeiros para os programas de despesas no âmbito do projeto de orçamento. Para o projeto de orçamento de 2018, estas fichas incluem, para cada programa, informações sobre a programação e execução financeiras, juntamente com informações sobre o desempenho. Por conseguinte, considera que as fichas de programa apresentam informações de uma forma que permite relacionar as despesas com o desempenho.*
c) explicando e melhorando a coerência global entre os seus dois conjuntos de objetivos e de indicadores para os programas, por um lado, e as DG, por outro.	**c)** *A Comissão aceita esta recomendação.* *Nos próximos relatórios anuais de atividades, a Comissão tenciona reforçar este aspeto ao utilizar mais as referências cruzadas às fichas de programa.*
— **Recomendação 2:** *equilibre melhor a elaboração de relatórios sobre o desempenho*, apresentando de forma clara, nos seus principais relatórios sobre o desempenho, as informações relativas aos principais desafios que se colocam à concretização dos resultados.	*A Comissão aceita esta recomendação.* *A Comissão comprometeu-se a elaborar relatórios de desempenho de elevada qualidade que descrevam os resultados de forma equilibrada.* *No relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, a Comissão relata os principais desafios que se colocam a nível de gestão numa secção separada (nos termos da secção 2). O relatório descreve ainda o modo como todos os problemas encontrados durante o ano foram resolvidos pelos serviços da Comissão. No futuro, a Comissão esforçar-se-á por dar mais informações sobre os principais desafios para alcançar resultados nos seus principais relatórios de desempenho (relatórios anuais de atividades, relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE e fichas de programa).*
— **Recomendação 3:** *continue a melhorar a facilidade de utilização dos seus relatórios sobre o desempenho*, através de um maior recurso a métodos e ferramentas como gráficos, quadros, códigos de cores, infografias e sítios Internet interativos.	*A Comissão aceita esta recomendação.* *A Comissão está empenhada em melhorar continuamente a facilidade de utilização dos seus relatórios sobre o desempenho. O relatório anual de 2016 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE já foi consideravelmente melhorado com gráficos, diagramas e imagens.*
— **Recomendação 4:** *demonstre melhor que os resultados das avaliações são bem utilizados:*	
a) exigindo que as avaliações incluam sempre conclusões relativamente às quais seja possível tomar medidas, ou recomendações, que a Comissão deve acompanhar posteriormente;	**a)** *A Comissão aceita esta recomendação.* *As conclusões das avaliações e o seu seguimento já são uma parte intrínseca do sistema «Legislar Melhor» da Comissão e do processo anual de programação e planeamento das atividades da Comissão. Este sistema é reforçado com a revisão das orientações e da caixa de ferramentas «Legislar melhor».*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) realizando, ou solicitando, um novo estudo sobre a utilização e o impacto das avaliações na instituição, incluindo a sua oportunidade.

— **Recomendação 5:** indique, nos principais relatórios sobre o desempenho, se, tanto quanto é do seu conhecimento, as informações sobre o desempenho são de qualidade suficiente;

— **Recomendação 6:** *torne as informações sobre o desempenho mais facilmente acessíveis*, desenvolvendo um portal Internet e um motor de busca específicos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) *A Comissão aceita esta recomendação.*

No pacote «Legislar melhor» de 2015, a Comissão comprometeu-se a avaliar o funcionamento do sistema até ao final de 2019. Os trabalhos preparatórios para esta avaliação estão agora a começar.

A Comissão aceita esta recomendação.

A fim de melhorar a transparência, a Comissão irá prestar informações sobre a fonte e a qualidade dos dados, se estes estiverem disponíveis. Uma vez que um volume significativo dos dados de desempenho é disponibilizado pelos Estados-Membros, a Comissão irá analisar em que medida é que estes fornecem informações sobre a qualidade dos dados de desempenho.

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão irá envidar esforços no sentido de tornar as informações sobre o desempenho mais facilmente acessíveis. A Comissão está empenhada em realizar uma avaliação com vista a estudar a viabilidade, os custos e os potenciais benefícios de tal presença na Internet. As medidas recomendadas seriam aplicadas sob reserva do resultado dessa avaliação. Em conformidade com a decisão Sinergias e Eficiências da Comissão de abril de 2016, não se deve procurar ter um portal Internet e um motor de busca específicos, mas antes uma presença na Internet relevante, utilizando o motor de busca institucional do sítio Europa.

ANEXO 3.1

ESTADO PORMENORIZADO DAS RECOMENDAÇÕES POR RELATÓRIO

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
1	RE nº 14/2010	A gestão pela Comissão do sistema de controlos veterinários aplicável às importações de carne no seguimento das reformas da legislação em matéria de higiene realizadas em 2004 (Recursos naturais)	§ 90, 1º travessão	x					
			§ 90, 2º travessão	x					
			§ 90, 3º travessão	x					
			§ 90, 4º travessão		x				
			§ 90, 5º travessão		x				
			§ 90, 6º travessão	x					
			§ 90, 7º travessão	x					
			§ 90, 8º travessão	x					
			§ 91	x					
2	RE nº 11/2012	Ajudas diretas para vacas em aleitamento e para ovelhas e cabras no âmbito da aplicação parcial das disposições do RPU (Recursos naturais)	§ 58	x					
			§ 60	x					
			§ 64	x					
			§ 64			x			

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
3	RE nº 14/2012	Aplicação da legislação da UE em matéria de higiene nos matadouros dos países que aderiram à UE desde 2004 (Recursos naturais)	§ 52, alínea a)	x					
			§ 52, alínea b)	x					
			§ 52, alínea c)	x					
			§ 52, alínea d)	x					
			§ 53, alínea a)	x					
			§ 53, alínea b)	x					
			§ 53, alínea c)	x					
			§ 53, alínea d)		x				
			§ 54, alínea a)	x					
			§ 54, alínea b)				x		
			§ 54, alínea c)				x		

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
4	RE nº 20/2012	O financiamento dos projetos de infraestruturas de gestão dos resíduos urbanos pelas ações estruturais é eficaz para auxiliar os Estados-Membros a alcançarem os objetivos da política da UE em matéria de resíduos? (Recursos naturais)	§ 72, alínea a), i)						x
			§ 72, alínea a), ii)						x
			§ 72, alínea a), iii)						x
			§ 72, alínea b)			x			
			§ 74, alínea a)						x
			§ 74, alínea b)		x				
			§ 74, alínea c)	x					
			§ 76, alínea a), i)						x
			§ 76, alínea a), ii)						x
			§ 76, alínea a), iii)						x
			§ 76, alínea b), i)	x					
			§ 76, alínea b), ii)			x			
			§ 77, alínea a)				x		
			§ 77, alínea b)	x					
			§ 77, alínea c)	x					
			§ 77, alínea d)					x	

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
5	RE nº 23/2012	As ações estruturais da UE foram bem-sucedidas no apoio à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados? (Coesão)	§ 65, alínea a) (EM)						x
			§ 65, alínea b) (EM)						x
			§ 65, alínea c) (EM)						x
			§ 65, alínea a) (COM)			x			
			§ 65, alínea b) (COM)	x					
			§ 68, alínea a) (EM)						x
			§ 68, alínea b) (EM)						x
			§ 68, alínea c) (EM)						x
			§ 68, alínea d) (EM)						x
			§ 68, alínea e) (EM)						x
			§ 68, alínea f) (EM)						x
			§ 68, alínea a) (COM e EM)	x					
			§ 73, alínea a) (EM)						x
			§ 73, alínea b) (EM)						x
			§ 73, alínea c) (EM)						x
			§ 73, alínea d) (EM)						x
			§ 73, alínea e) (EM)						x
			§ 73, alínea a) (COM)	x					
			§ 65, alínea b) (COM)	x					
			§ 73, alínea e) (EM última frase)				x		

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
6	RE nº 5/2013	Os fundos da Política de Coesão da UE são bem despendidos nas estradas? (Coesão)	§ 55, Rec. 1			x			
			§ 55, Rec. 2, alínea a)	x					
			§ 55, Rec. 2, alínea b)		x				
			§ 55, Rec. 2, alínea c)	x					
			§ 55, Rec. 3	x					
			§ 55, Rec. 4			x			
7	RE nº 17/2013	Financiamento pela UE da luta contra as alterações climáticas no contexto da ajuda externa (Ações externas)	§ 69, Rec. 1	x					
			§ 69, Rec. 2	x					
			§ 69, Rec. 3			x			
			§ 69, Rec. 4		x				
			§ 69, Rec. 5	x					

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
8	RE nº 14/2013	Apoio financeiro direto da UE à Autoridade Palestiniana (Ações externas)	§ 81, alínea a)	x					
			§ 81, alínea b)	x					
			§ 81, alínea c)	x					
			§ 82, alínea a)	x					
			§ 82, alínea b)	x					
			§ 83		x				
			§ 84		x				
			§ 85			x			
9	RE nº 13/2013	Ajuda ao desenvolvimento da UE à Ásia Central (Ações externas)	§ 87, 1º travessão	x					
			§ 87, 2º travessão	x					
			§ 87, 3º travessão			x			
			§ 87, 4º travessão	x					
			§ 87, 5º travessão	x					
			§ 87, 6º travessão		x				

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
10	RE nº 9/2013	Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo (Ações externas)	§ 94, Rec. 1, alínea a)	x					
			§ 94, Rec. 1, alínea b)		x				
			§ 94, Rec. 1, alínea c)		x				
			§ 94, Rec. 1, alínea d)		x				
			§ 94, Rec. 2, alínea a)	x					
			§ 94, Rec. 2, alínea b)	x					
			§ 94, Rec. 3, alínea a)	x					
			§ 94, Rec. 3, alínea b)		x				
			§ 94, Rec. 3, alínea c)	x					
			§ 94, Rec. 4, alínea a)		x				
			§ 94, Rec. 4, alínea b)			x			
			§ 94, Rec. 4, alínea c)	x					

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
11	RE nº 4/2013	Cooperação da UE com o Egito na Área da Governação (Ações externas)	§ 80, alínea a)	x					
			§ 80, alínea b)	x					
			§ 80, alínea c)	x					
			§ 80, alínea d)	x					
			§ 80, alínea e)	x					
			§ 81, alínea a)	x					
			§ 81, alínea b)	x					
			§ 81, alínea c)	x					
			§ 82	x					

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
12	RE nº 12/2012	A Comissão e o Eurostat melhoraram o processo de elaboração de estatísticas europeias fiáveis e credíveis? (Outros)	§ 107			x			
			§ 108, alínea a)	x					
			§ 108, alínea b)	x					
			§ 108, alínea c)			x			
			§ 108, alínea d)				x		
			§ 108, alínea e)		x				
			§ 108, alínea f)	x					
			§ 108, alínea g)	x					
			§ 109, alínea a)	x					
			§ 109, alínea b)	x					
			§ 109, alínea c)	x					
			§ 109, alínea d)	x					
			§ 109, alínea e)		x				
			§ 109, alínea f)		x				
			§ 109, alínea g)	x					

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	Não pôde ser verificada
13	RE nº 2/2013	A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa--Quadro de Investigação? (Crescimento inteligente e inclusivo)	§ 99, Rec. 1, 2º e 3º trav.	x					
			§ 99, Rec. 1, 1º e 4º trav.	x					
			§ 99, Rec. 2		x				
			§ 100, Rec. 3, 1º trav.	x					
			§ 100, Rec. 3, 2º trav.	x					
			§ 101	x					
			§ 102	x					
			§ 103	x					
			§ 104, prim. parte				x		
			§ 104, seg. parte					x	
Número total de recomendações			**131**	**72**	**18**	**12**	**6**	**2**	**21**

Respostas da Comissão

RE n.º 14/2012:

Resposta ao ponto 54 c). A Comissão considera que a recomendação deixou de ser pertinente. No atual período de programação (2014-2020), a medida deixou de ser aplicada.

ANEXO 3.2

PRINCIPAIS MELHORIAS E INSUFICIÊNCIAS POR RESOLVER POR RELATÓRIO

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
1	RE nº 14/2010	A gestão pela Comissão do sistema de controlos veterinários aplicável às importações de carne no seguimento das reformas da legislação em matéria de higiene realizadas em 2004	Foi adotada a proposta da Comissão relativa às atividades de controlo das importações, que simplifica e clarifica o quadro regulamentar. Harmonização das regras aplicáveis aos controlos reforçados. Melhoria da rede de sistemas informáticos. Elaboração de documentos de orientação e programas de formação. Melhoria do modelo de avaliação dos riscos utilizado para programar as auditorias da Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos. Os Estados-Membros tomam medidas corretivas na sequência das recomendações formuladas pela Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos. A estratégia da UE em matéria de bem-estar dos animais foi incluída nos acordos internacionais sobre medidas sanitárias e fitossanitárias.	Alguns acordos internacionais sobre medidas sanitárias e fitossanitárias estão ainda em processo de negociação. Os países terceiros (com algumas exceções) ainda resistem em reconhecer a UE como entidade única. Espera-se que o novo Regulamento da UE sobre controlos oficiais entre em vigor até ao final de 2019. Devem ainda ser adotados os atos de execução. O Conselho e o Parlamento não tiveram em consideração o artigo da proposta da Comissão que delega poderes na Comissão em matéria de definição das regras aplicáveis aos indicadores de desempenho. A verificação do montante específico de taxas relativas ao controlos das importações não é considerada uma prioridade no âmbito das auditorias das importações da Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos.
2	RE nº 11/2012	Ajudas diretas para vacas em aleitamento e para ovelhas e cabras no âmbito da aplicação parcial das disposições do Regime de Pagamento Único	Foram incluídos requisitos para a orientação do apoio associado voluntário. Os Estados-Membros necessitam agora de apresentar uma definição do tipo específico de produção na justificação das medidas. A Comissão instituiu um quadro comum de acompanhamento e avaliação, acompanhado de regras e indicadores específicos.	Apesar de já terem sido realizados ou estarem em curso alguns trabalhos de avaliação, a Comissão ainda não efetuou uma avaliação exaustiva do impacto do regime.
3	RE nº 14/2012	Aplicação da legislação da UE em matéria de higiene nos matadouros dos países que aderiram à UE desde 2004	Realizam-se regularmente auditorias de seguimento das recomendações da DG SANTE aos Estados-Membros. Estão disponíveis orientações, cursos de formação e seminários. Foi desenvolvida uma base de dados eletrónica dos guias setoriais nacionais em matéria de higiene. Foi adotado um quadro de procedimentos operacionais normalizados para clarificar as responsabilidades da relação entre a DG SANCO e a Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação.	Não existem relatórios gerais sobre a auditoria/análise dos planos de controlo nacionais plurianuais dos Estados-Membros. Não existe um relatório de avaliação sobre as tendências na elaboração de guias nacionais ou a respetiva qualidade. Faltam estatísticas sobre a formação destinada aos operadores do setor alimentar pelos Estados-Membros. Não existe uma avaliação do impacto dos fundos da UE utilizados para a aplicação das normas de higiene e segurança dos alimentos.

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
4	RE nº 20/2012	O financiamento dos projetos de infraestruturas de gestão dos resíduos urbanos pelas ações estruturais é eficaz para auxiliar os Estados--Membros a alcançarem os objetivos da política da UE em matéria de resíduos?	A condicionalidade ex ante assegura a existência de planos de gestão dos resíduos e estabelece uma relação entre o apoio da UE e as realizações. Melhor definição das quantidades de resíduos. Existem orientações e partilha de informações sobre os planos relativos aos resíduos. Foram tomadas medidas de prevenção dos resíduos e reciclagem de produtos. Foi clarificado o tratamento dos resíduos.	Não existem garantias de que as medidas descritas nos planos de gestão dos resíduos assegurem que os resíduos são tratados antes da sua deposição nos aterros e de que existe uma concentração nas infraestruturas de gestão dos resíduos que tratam os resíduos separados na origem. Não existem garantias de que os sistemas e bases de dados de acompanhamento dos resíduos forneçam dados fiáveis. Não são sistematicamente aplicadas as taxas de ajuda reduzidas. Não foram definidas metas em matéria de prevenção dos resíduos.
5	RE nº 23/2012	As ações estruturais da UE foram bem-sucedidas no apoio à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados?	O desenvolvimento urbano sustentável integrado e a recuperação são claramente promovidos. A recuperação e a descontaminação dos espaços abandonados são uma prioridade para 2014-2020. Existe uma definição do princípio do poluidor-pagador e estão em vigor orientações para a respetiva aplicação. É controlado o cumprimento das regras da UE aplicáveis aos auxílios estatais e os pagamentos intermédios podem ser suspensos em caso de incumprimento. Foram emitidas mais orientações para lembrar aos Estados-Membros a sua obrigação de determinar o défice de financiamento.	Não existem normas da UE para a definição de sítios contaminados e a importância dos riscos que colocam para o ambiente e a saúde. Não existe uma metodologia da UE para a definição de normas de reparação dos danos específicas do espaço. Não existe um acompanhamento da aplicação das cláusulas de reembolso.
6	RE nº 5/2013	Os fundos da Política de Coesão da UE são bem despendidos nas estradas?	O novo guia da análise custo/benefício publicado em 2014 inclui um estudo de caso de projetos rodoviários com uma repartição dos custos e os principais motivos que justificam as diferenças nos custos unitários. Os principais princípios das análises custo/benefício constam de atos jurídicos e as orientações são mais pormenorizadas. O futuro cofinanciamento dos grandes projetos rodoviários e dos projetos do Mecanismo Interligar a Europa está condicionado a uma análise custo/benefício, incluindo um estudo de viabilidade, análise das opções, análise da procura com previsões de tráfego e modelação. A qualidade é verificada por peritos independentes. Existe um intercâmbio das melhores práticas relativas às previsões de tráfego e é prestada assistência aos Estados-Membros (pela iniciativa JASPERS).	O exercício de cálculo do custo unitário ainda não está totalmente concluído. Continuam a existir preocupações acerca de projetos que, não sendo grandes projetos, são plenamente concebidos, selecionados e executados ao nível dos Estados-Membros. Não existe uma base de dados a nível da UE com uma definição dos custos de referência.

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
7	RE nº 17/2013	Financiamento pela UE da luta contra as alterações climáticas no contexto da ajuda externa	Foi publicado o roteiro do financiamento da luta contra as alterações climáticas. A Comissão emitiu orientações para a elaboração de relatórios e apresentou uma proposta de metodologia para determinar a adicionalidade. São apresentadas as dotações de autorização. Está disponível ao público uma avaliação independente da Aliança Global contra as Alterações Climáticas. Foi adotado em 2015 o plano de ação para a diplomacia climática. Foram constituídos grupos de trabalho de peritos, que se reúnem regularmente.	Não existem indicações sobre se a meta da UE de atribuir 20 % das despesas à ação climática está a ser cumprida na ajuda ao desenvolvimento. A avaliação independente apreciou apenas superficialmente o motivo pelo qual os Estados-Membros optaram por não cofinanciar a Aliança Global contra as Alterações Climáticas.
8	RE nº 14/2013	Apoio financeiro direto da UE à Autoridade Palestiniana	Foram identificadas as relações entre o plano de ação da UE e da Autoridade Palestiniana e o apoio da UE à Palestina. O apoio da UE é programado numa base plurianual. O quadro orientado para os resultados inclui indicadores específicos e calendarizados. Foram abertos concursos públicos. Foi decidido cessar o financiamento de vencimentos e pensões de funcionários públicos em Gaza. Foram levantadas questões específicas relacionadas com o apoio da UE em reuniões técnicas com as autoridades israelitas.	A condicionalidade não foi aplicada sistematicamente. Ainda não foi recebida documentação relativa à execução da decisão sobre vencimentos e pensões. A Comissão e o SEAE não elaboraram um plano de ação pormenorizado das medidas que Israel deve tomar para reforçar a eficácia do apoio da UE à Palestina, nem utilizaram o potencial efeito de alavanca oferecido pelo quadro de uma cooperação mais alargada entre a UE e Israel.

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
9	RE nº 13/2013	Ajuda ao Desenvolvimento da UE à Ásia Central	Os valores da UE são promovidos através de uma abordagem mais pragmática e flexível. O número de setores sofreu uma redução. Estão elaboradas estimativas dos recursos humanos necessários (em pessoa-anos). São aplicadas condições ao apoio orçamental. A gestão das finanças públicas é acompanhada e são aplicadas medidas anticorrupção. Foram desenvolvidos novos programas. Os indicadores-chave de desempenho são comunicados e acompanhados.	Falta a comunicação dos custos administrativos (recursos humanos, equipamento, etc.) a nível regional ou nacional. Não estão disponíveis informações sobre as despesas reais em comparação com as planeadas nem sobre os objetivos concretizados a nível regional.
10	RE nº 9/2013	Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo	A programação melhorada incide também no desenvolvimento rural e das infraestruturas. Os agentes locais estiveram envolvidos no desenvolvimento do programa ambiental e foi dada resposta às suas necessidades. Realizou-se diálogo político. A UE salientou repetidamente a importância da realização de eleições, como exigido pela constituição. Registaram-se melhorias na transparência da governação dos recursos naturais. As melhorias registadas na governação, na transparência e na prestação de contas tiveram efeitos positivos na fraude e na corrupção. A Comissão identifica os principais riscos e propõe introduzir medidas de atenuação. O número de setores visados pela ajuda da UE é inferior ao do período anterior. Os indicadores são geralmente calendarizados e mais realistas. As alterações aos programas são documentadas. Os responsáveis realizaram reuniões e emitiram declarações conjuntas.	A Comissão não afeta ajuda para apoiar o processo eleitoral. O diálogo político sobre as eleições presidenciais e legislativas continua a ser ineficaz. Não está definido no Programa Indicativo Nacional o apoio para reforçar o processo de auditoria externa e as instituições de supervisão nacionais. Faltam indicadores de corrupção bem definidos. A aplicação das leis anticorrupção não consta do programa. Muitos grupos temáticos importantes estão inativos. Geralmente, também não dispõem de informações sobre as suas missões, objetivos, estratégias, orçamentos, responsabilidades, nem sobre a coordenação entre os membros.

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
11	RE nº 4/2013	Cooperação da UE com o Egito na Área da Governação	Foi identificado um número limitado de prioridades em matéria de direitos humanos e democracia, tendo sido retomado o respetivo diálogo. Aumentou o financiamento do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos e das organizações da sociedade civil. Está assegurada a coordenação e adequada distribuição dos fundos entre os vários instrumentos. Um roteiro adapta o apoio das organizações da sociedade civil e o Regulamento Financeiro permite acelerar o procedimento. Nas reuniões, salienta-se a gestão das finanças públicas e a luta contra a corrupção. A condicionalidade foi aplicada: a Comissão suspendeu as operações de apoio orçamental no Egito.	
12	RE nº 12/2012	A Comissão e o Eurostat melhoraram o processo de elaboração de estatísticas europeias fiáveis e credíveis?	O sistema de estatísticas europeias foi reforçado. O quadro regulamentar foi alterado, reconhecendo a importância do Código de Conduta. O Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística esteve envolvido nas análises pelos pares, que estão agora disponíveis ao público. Estão definidas orientações e procedimentos para o programa estatístico da UE. As prioridades são revistas. São comunicados regularmente os progressos realizados na execução dos projetos de modernização. Foram analisados os custos de pessoal para aumentar a eficiência. As orientações sobre a contratação pública reforçam a concorrência.	São necessários procedimentos transparentes e objetivos para o recrutamento e a demissão dos responsáveis pelos institutos de estatísticas. Continuam a existir obstáculos no acesso e na utilização eficaz dos dados. A coordenação das estatísticas e os recursos são domínios de preocupação. Não foi instituída uma função de supervisão para dirigir as verificações e as inspeções.

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
13	RE nº 2/2013	A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?	O Horizonte 2020 introduziu mais flexibilidade na comunicação dos custos. Requisitos simplificados para os candidatos. Maior coerência na gestão do 7º Programa-Quadro através do Centro Comum de Apoio. Fluxos de trabalho informáticos integrados, indicadores, serviço de auditoria comum. O quadro das Iniciativas Tecnológicas Conjuntas é mais flexível.	O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia não está abrangido pelo Centro Comum de Apoio e as suas regras não são sistematicamente harmonizadas com o quadro do Horizonte 2020, dando origem a ineficiência para os seus beneficiários. A Comissão não aplicou medidas eficazes que garantam a adicionalidade do sucessor do Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos. Esta situação foi confirmada em novembro de 2016 por uma avaliação independente que manifestou preocupações quanto à falta de adicionalidade de 28 % dos projetos e recomendou o estabelecimento de critérios de seleção claros para garantir a adicionalidade.

Respostas da Comissão

RE n.º 12/2012:

Um quadro jurídico adequado e as salvaguardas necessárias existem para assegurar que os procedimentos de nomeação e destituição no que se refere ao Diretor-Geral do Eurostat são transparentes, garantindo a plena conformidade com o princípio de independência, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 223/2009 a este respeito.

A transparência foi confirmada pelo recente processo relativo ao lugar de Diretor-Geral do Eurostat, que foi aberto a candidatos externos. Além disso, a transmissão de informações independentes pelo CCEGE sobre a aplicação do Código de Prática das Estatísticas Europeias pela Comissão (Eurostat) é mais bem assegurada se este não estiver diretamente envolvido na nomeação do Diretor-Geral do Eurostat. Por último, as relações interinstitucionais entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão estão bem estabelecidas, por exemplo no que respeita ao processo legislativo, mas também ao tornar a Comissão, no seu conjunto, responsável perante o Parlamento. O diálogo estatístico anual previsto no Regulamento (CE) n.º 223/2009 visa garantir a participação adequada e a informação do Parlamento sobre questões estatísticas, prevendo nomeadamente que o Diretor-Geral do Eurostat recentemente nomeado compareça perante a comissão competente do Parlamento Europeu imediatamente após a sua nomeação.

ANEXO 3.3

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	O Tribunal recomenda que a Comissão: **Recomendação 1:** na próxima revisão do Regulamento Financeiro, racionalize o seu quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho.			X				
	Recomendação 2: garanta que o relatório de avaliação apresenta uma síntese que reúna todas as informações disponíveis sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, para que os leitores possam ter uma visão global mais clara das realizações obtidas.			X				
	Recomendação 3: continue a desenvolver o seu sistema de gestão e de comunicação de informações sobre o desempenho, a fim de poder assumir a responsabilidade pela boa gestão financeira, bem como pela contribuição do orçamento da UE para as realizações políticas, nas declarações de fiabilidade anuais dos Diretores-Gerais.				X			

CAPÍTULO 4

Receitas

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	4.1-4.6
Breve descrição das receitas	4.2-4.5
Âmbito e método da auditoria	4.6
Regularidade das operações	4.7
Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno	4.8-4.20
Síntese das reservas relativas ao RNB e ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT	4.9
O impacto da globalização nas contas nacionais no âmbito do SEC 2010	4.10-4.13
Gestão dos RPT	4.14-4.18
Cálculo, pela Comissão, das contribuições EEE/EFTA e das contribuições dos Estados--Membros na sequência da entrada em vigor da DRP 2014	4.19
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	4.20
Conclusão e recomendações	4.21-4.23
Conclusão	4.21
Recomendações	4.22-4.23

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

Anexo 4.2 — 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 2016

Anexo 4.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas

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 ***caixa 4.1*** mostra a repartição das receitas em 2016.

Caixa 4.1 — Receitas — Repartição em 2016

(mil milhões de euros)

Total das receitas de 2016 ([1])	**144,7**

([1]) Este montante representa as receitas do orçamento da UE. Os montantes constantes da demonstração dos resultados financeiros são apresentados de forma diferente, utilizando o sistema de contabilidade de exercício. Devido à utilização deste sistema, é indicado na demonstração dos resultados financeiros um montante de 146,2 mil milhões de euros para as receitas da UE.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

Breve descrição das receitas

4.2. A maioria das receitas (91 %) provém de três categorias de recursos próprios:

— o **recurso próprio baseado no *rendimento nacional bruto* (RNB)** representa 66 % das receitas da UE e serve para equilibrar o orçamento da UE depois de terem sido calculadas as receitas provenientes de todas as outras fontes. A contribuição de cada Estado-Membro é proporcional ao seu RNB ([1]);

([1]) O cálculo inicial baseia-se nas previsões do RNB. As diferenças entre as previsões e o RNB final são ajustadas nos anos seguintes e afetam a repartição dos recursos próprios entre os Estados-Membros, em vez do montante total cobrado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— os **recursos próprios tradicionais (RPT)** representam 14 % das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação (20,0 mil milhões de euros) e as quotizações sobre o açúcar (0,1 mil milhões de euros), sendo ambos cobrados pelos Estados-Membros. O orçamento da UE recebe 80 % do montante total e os Estados-Membros conservam os restantes 20 % para cobrir as despesas de cobrança;

— o **recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)** fornece 11 % das receitas da UE. As contribuições provenientes deste recurso próprio são calculadas com base numa taxa uniforme aplicada à matéria coletável harmonizada do IVA dos Estados-Membros.

4.3. As receitas incluem igualmente montantes recebidos de outras fontes. As mais significativas são as contribuições e as restituições decorrentes de acordos e programas da União (5,9 mil milhões de euros, 4 % das receitas da UE), bem como multas e sanções (3,1 mil milhões de euros, 2 % das receitas da UE).

4.4. Em 1 de outubro de 2016, entrou em vigor uma nova decisão relativa ao sistema de recursos próprios da UE (DRP 2014) ([2]). Uma vez que se aplicava com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2014, a Comissão recalculou retroativamente as contribuições dos Estados-Membros para 2014 e 2015. Também ajustou as previsões das respetivas contribuições para 2016 ([3]).

4.5. A ***caixa 4.2*** indica de que forma o novo cálculo resultante da aplicação da DRP 2014 afetou o montante das receitas de recursos próprios cobradas em 2014 e 2015 em conjunto. A ***caixa 4.3*** mostra o impacto do novo cálculo sobre as contribuições dos vários Estados-Membros relativas a 2014 e 2015 em conjunto. Este cálculo não alterou o montante total das receitas da UE.

([2]) Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (JO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

([3]) As contribuições dos Estados-Membros foram calculadas de novo tendo em conta os seguintes elementos:
— é aplicável uma taxa de mobilização do IVA de 0,15 % à Alemanha, aos Países Baixos e à Suécia, enquanto a taxa de mobilização para os outros Estados-Membros continua a ser de 0,3 %;
— foram concedidas reduções de montante fixo dos pagamentos baseados no RNB à Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Suécia;
— a taxa de retenção dos RPT cobrados foi reduzida para 20 % (contra a taxa anterior de 25 %);
— para efeitos de recursos próprios, o RNB é calculado de acordo com o SEC 2010 (anteriormente aplicava-se o SEC 95). Ver nota de rodapé 10.

Caixa 4.2 - Impacto da nova decisão relativa aos recursos próprios sobre o montante cobrado dos vários recursos próprios em 2014 e 2015

(mil milhões de euros)

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

Caixa 4.3 - Impacto da nova decisão relativa aos recursos próprios sobre as contribuições dos vários Estados-Membros em 2014 e 2015

(mil milhões de euros)

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

4.6. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, em 2016 o Tribunal examinou os seguintes aspetos das receitas:

a) uma amostra de 55 ordens de cobrança ([4]) da Comissão, concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas;

b) se os *Relatórios Anuais de Atividades* da Direção-Geral do Orçamento (DG Orçamento) e do Eurostat apresentavam informações sobre a *regularidade* das receitas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal;

c) os sistemas da Comissão para:

   i) garantir que os dados do RNB e do IVA dos Estados-Membros constituem uma base adequada para calcular as contribuições para os recursos próprios, bem como os seus sistemas para calcular e cobrar essas contribuições ([5]);

   ii) gerir os RPT, incluindo os procedimentos de acompanhamento das auditorias dos direitos aduaneiros realizadas pelos Estados-Membros após a importação das mercadorias na UE (auditorias *a posteriori*);

   iii) gerir as multas e sanções;

   iv) calcular as contribuições dos países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) no âmbito do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE) ([6]), os mecanismos de correção, bem como o impacto da entrada em vigor da DRP 2014 sobre as contribuições dos Estados-Membros em 2014 e 2015;

d) os sistemas contabilísticos dos RPT ([7]), incluindo auditorias *a posteriori*, em três Estados-Membros selecionados (Bélgica, Bulgária e Suécia) ([8]).

([4]) Uma ordem de cobrança é um documento no qual a Comissão regista os montantes que lhe são devidos.

([5]) A auditoria partiu dos dados do RNB acordados e da matéria coletável harmonizada do IVA elaborada pelos Estados-Membros. Não examinou diretamente as estatísticas e os dados elaborados pela Comissão e pelos Estados-Membros.

([6]) A Islândia, o Listenstaine e a Noruega contribuem para o orçamento da UE nos termos do acordo do EEE. A Suíça também contribui para o orçamento da UE no âmbito de diferentes acordos.

([7]) A auditoria do Tribunal utilizou dados dos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros visitados. Não foi possível auditar as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

([8]) Estes três Estados-Membros foram selecionados segundo uma abordagem rotativa e tendo em conta a dimensão da sua contribuição.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.7. Os resultados dos testes das *operações* são resumidos no ***anexo 4.1***. Nenhuma das 55 operações examinadas apresentava *erros*.

EXAME DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

4.8. Como explicado no ponto 4.6, o Tribunal selecionou e examinou vários sistemas. As observações que se seguem não afetam a opinião global do Tribunal sobre as receitas da UE (ver capítulo 1), mas destacam domínios em que o cálculo e a cobrança das receitas poderiam ainda ser melhorados.

Síntese das reservas relativas ao RNB e ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT

4.9. Quando a Comissão deteta casos de potencial incumprimento dos regulamentos relativos aos recursos próprios ([9]), assinala os dados correspondentes como abertos e suscetíveis de serem alterados. Para os casos referentes ao RNB ou ao IVA, trata-se de emitir uma reserva, enquanto para os casos respeitantes aos RPT se trata de criar um ponto em aberto. No final de 2016 estavam pendentes duas reservas relativas ao RNB. Os números de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT foram semelhantes aos dos anos anteriores. Os números de reservas pendentes relativas ao RNB e ao IVA, bem como de pontos em aberto relativos aos RPT, por Estado-Membro são apresentados no ***Anexo 4.2***. O impacto destas reservas e pontos em aberto está ainda por determinar e pode levar a alterações das contribuições dos Estados-Membros.

([9]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades da tesouraria (JO L 168 de 7.6.2014, p. 39) e Regulamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia (JO L 168 de 7.6.2014, p. 29).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

O impacto da globalização nas contas nacionais no âmbito do SEC 2010

4.10. A DRP 2014 estipula que, ao determinar o RNB para cálculo dos recursos próprios, deve ser utilizado o quadro contabilístico SEC 2010 ([10]) em vez do SEC 95 ([11]). Uma importante diferença entre os dois quadros diz respeito ao tratamento das despesas relativas à investigação e desenvolvimento (I&D). No âmbito do SEC 95, esse domínio era considerado uma despesa corrente, enquanto no quadro do SEC 2010 é tratado como um investimento ([12]). As empresas multinacionais podem facilmente transferir os ativos de I&D entre países por motivos económicos ou fiscais.

4.11. O Tribunal comparou as previsões com os dados provisórios do RNB para todos os Estados-Membros, tendo constatado que, em geral, as diferenças não eram significativas. No entanto, os dados do RNB comunicados pela Irlanda aumentaram muito significativamente em 2015 devido à transferência de ativos de I&D para o país por parte de empresas multinacionais (ver ***caixa 4.4***).

([10]) O sistema europeu de contas nacionais e regionais SEC 2010 é o mais recente quadro contabilístico da UE compatível a nível internacional. É utilizado para dar uma descrição sistemática e pormenorizada de uma economia. Ver Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

([11]) Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade (JO L 310 de 30.11.1996, p. 1).

([12]) A alteração da regulamentação relativa às contas nacionais (do SEC 95 para o SEC 2010) no que se refere ao tratamento da I&D levou a um aumento do RNB dos Estados-Membros. Segundo uma estimativa recente realizada pela Comissão, o aumento médio do RNB declarado resultante destas alterações foi de 2,0 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 4.4 — Transferências de ativos de I&D: impacto nas contas nacionais da Irlanda

Em setembro de 2016, a Irlanda informou a Comissão de que o seu RNB tinha aumentado 23,9 % (+ 39,4 mil milhões de euros) em 2015. Esta situação resultou da transferência para a Irlanda de grandes montantes de ativos intangíveis por parte de um pequeno número de empresas multinacionais. Tratou-se sobretudo de despesas de I&D capitalizadas, que são registadas no balanço como produtos de propriedade intelectual. As especificações destes produtos servem de base à subcontratação em vários países do mundo.

Além disso, em caso de transferência de ativos de I&D, a compilação do RNB é complicada pelos seguintes fatores:

— a aplicação dos critérios de residência. Nos termos do SEC 2010, a produção ligada a estes ativos é registada no país em que estes são efetivamente controlados;

— a valorização dos ativos. Na Irlanda, as informações são objeto de controlos cruzados com as demonstrações financeiras das empresas.

4.12. A Comissão reagiu rapidamente ao aumento dos dados do RNB apresentados pela Irlanda, tendo verificado a razoabilidade da metodologia utilizada para compilar as contas nacionais da Irlanda. A Comissão solicitou igualmente aos Estados-Membros que preenchessem o questionário sobre I&D e outras questões relacionadas com as atividades multinacionais. As respostas dos Estados-Membros indicavam que estes não dispunham de informações suficientes nesta matéria. Por conseguinte, a Comissão dispunha apenas de poucas informações sobre a forma como estas questões tinham sido tratadas durante a compilação do RNB.

4.13. Assim, a Comissão terá de realizar trabalhos suplementares para determinar as potenciais implicações das atividades multinacionais nas contas nacionais, tanto ao nível da metodologia como do processo de verificação. Uma vez que os dados do RNB que serão utilizados para o cálculo dos recursos próprios para o período posterior a 2010 ainda não são definitivos ([13]), as contribuições dos Estados-Membros estão ainda sujeitas a ajustamentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.12. *Resposta comum aos pontos 4.11, 4.12 e 4.13.*

Esta questão tem uma grande prioridade e está atualmente a ser tratada no âmbito do atual ciclo de verificação.

A Comissão está atualmente a investigar mais alguns exemplos deste fenómeno. Foi criada uma task force *de alto nível com representantes dos Estados-Membros e uma das suas primeiras tarefas foi a criação de um sistema de «alerta precoce». Os institutos nacionais de estatística deverão informar o Eurostat logo que um importante processo de reestruturação se torne conhecido dos seus serviços a nível nacional e será criada uma* task force ad hoc *caso a caso dos Estados-Membros afetados para se chegar a acordo quanto aos aspetos metodológicos e de compilação do processo.*

O êxito desta iniciativa depende dos níveis de cooperação existente entre as empresas multinacionais e os institutos nacionais de estatística, e da cooperação, em especial em termos de partilha de informações, entre os institutos nacionais de estatística dos diferentes Estados-Membros.

([13]) Estes dados são sujeitos a revisão durante quatro anos, após os quais prescrevem, a menos que sejam emitidas reservas pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Gestão dos RPT

4.14. Cada Estado-Membro envia à Comissão uma declaração mensal dos direitos aduaneiros e quotizações sobre o açúcar cobrados («contabilidade A») e uma declaração trimestral dos direitos apurados que não estão incluídos nesta («contabilidade B»).

4.15. O Tribunal examinou a cobrança dos RPT na Bélgica, na Bulgária e na Suécia. A análise incidiu sobre a compilação da contabilidade A, os procedimentos de cobrança dos montantes registados na contabilidade B e as auditorias *a posteriori* (ver ponto 4.6). O Tribunal não detetou quaisquer problemas significativos na compilação da contabilidade A, mas verificou insuficiências recorrentes na gestão da contabilidade B ([14]).

4.15. *Embora as autoridades aduaneiras nacionais tenham de gerir diligentemente a sua contabilidade B, é evidente que, numa contabilidade deste tipo, um repositório de casos problemáticos, há sempre o risco de lacunas. É por esta razão que cada uma das visitas de controlo efetuadas pela Comissão inclui um exame da contabilidade B para a(s) estância(s) aduaneira(s) inspecionada(s). A Comissão continuará a acompanhar as deficiências detetadas pelo Tribunal de Contas com os Estados-Membros em causa.*

4.16. As mercadorias podem ser sujeitas a controlos aduaneiros após terem sido desalfandegadas para introdução em livre prática na UE (em vez de serem controladas quando são importadas). Este procedimento é designado por controlo *a posteriori*, uma categoria que inclui as auditorias *a posteriori*.

4.17. Tal como em anos anteriores ([15]), o Tribunal detetou insuficiências na forma como os Estados-Membros identificam e selecionam os importadores a submeter a auditorias *a posteriori*, bem como na forma como essas auditorias são realizadas. A Suécia e a Bulgária definiram o quadro dos seus controlos *a posteriori* de acordo com o Guia de Auditoria Aduaneira da Comissão. Na Bélgica, contudo, os controlos *a posteriori* foram selecionados com base nas características das diferentes operações e não nos perfis de risco das empresas, tendo-se constatado que, em geral, as auditorias *a posteriori* não eram realizadas.

4.17. *Nos seus controlos dos recursos próprios tradicionais, a Comissão recomenda sempre aos Estados-Membros que sigam o guia de auditoria aduaneira da Comissão, incluindo na preparação e execução dos seus controlos* a posteriori. *Continuará a incentivar os Estados-Membros a fazê-lo. A falta de auditorias* a posteriori *na Bélgica está a ser seguida pelas autoridades nacionais.*

A Comissão continua a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de reforçar o quadro comum de gestão dos riscos para os controlos aduaneiros em relação aos riscos financeiros, em consonância com a estratégia e o plano de ação da UE para a gestão dos riscos aduaneiros. Foram criados grupos de projeto para desenvolver critérios e normas de risco comuns da UE para os riscos financeiros, e examinar a possibilidade de criar novas orientações para as auditorias a posteriori *relativas às questões levantadas pelo Tribunal de Contas. Ver também a resposta ao ponto 4.18.*

([14]) Ver o ponto 4.18 do Relatório Anual relativo a 2015, o ponto 4.22 do Relatório Anual relativo a 2014, o ponto 2.16 do Relatório Anual relativo a 2013 e os pontos 2.32 e 2.33 do Relatório Anual relativo a 2012.

([15]) Ver os pontos 4.15 e 4.16 do Relatório Anual relativo a 2015, o ponto 4.19 do Relatório Anual relativo a 2014, o ponto 2.14 do Relatório Anual relativo a 2013 e o ponto 2.31 do Relatório Anual relativo a 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.18. Em julho de 2016 ([16]), a Comissão constatou que seis Estados-Membros ([17]) não tinham realizado quaisquer auditorias *a posteriori* ou não tinham fornecido informações sobre essas auditorias ([18]). Esses Estados-Membros representavam cerca de 20 % de todos os direitos aduaneiros cobrados na UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.18. *A Comissão fornece regularmente esclarecimentos metodológicos a todos os Estados-Membros, insiste na necessidade de comunicação fiável e correta e, quando necessário, convida-os a fornecer as informações em falta e/ou a esclarecer as informações prestadas. A Comissão continuará a avaliar os relatórios dos Estados--Membros elaborados nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 do Conselho e insistirá junto deles sobre a necessidade de realizar controlos adequados, incluindo a realização de auditorias* a posteriori.

A Comissão evocará as novas matérias referidas nas observações 4.17 e 4.18 com os Estados-Membros no contexto dos trabalhos em curso referenciados no ponto 4.17.

Cálculo, pela Comissão, das contribuições EEE/EFTA e das contribuições dos Estados-Membros na sequência da entrada em vigor da DRP 2014

4.19. O Tribunal não constatou problemas significativos referentes ao novo cálculo das contribuições dos Estados--Membros na sequência da entrada em vigor da DRP 2014. No entanto, detetou pequenos erros no cálculo da contribuição EEE/ /EFTA para 2016. Esses erros são semelhantes aos detetados no ano passado ([19]).

4.19. *Em abril de 2017, foi criado um sistema de revisão interna para o cálculo da contribuição EEE/EFTA, a fim de evitar erros nos pedidos de mobilização de fundos a apresentar no futuro.*

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

4.20. As informações fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2016 publicados pela DG Orçamento e pelo Eurostat confirmam as observações e as conclusões do Tribunal. O Tribunal observa que a DG Orçamento emitiu uma *reserva* sobre os RPT não cobrados pelo Reino Unido. Trata-se do resultado de um inquérito do OLAF sobre a valorização das importações de têxteis e de calçado da China, cujo relatório final e recomendações foram publicados em março de 2017. O montante de RPT sobre o qual incide a reserva deve ainda ser confirmado com base nas informações a fornecer pelo Reino Unido.

([16]) Na reunião do CCRP de 7 de julho de 2016, a Comissão apresentou informações sobre os relatórios dos Estados-Membros relativos a 2015 previstos pelo artigo 17.º, n.º 5, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2004/ /436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 130 de 31.5.2000. p. 1).

([17]) Bélgica, Estónia, Itália, Portugal, Roménia e Eslovénia.

([18]) Em relatórios anteriores o Tribunal recomendou (ver recomendações 3 e 4 do Relatório Anual relativo a 2013 e a recomendação 3 do Relatório Anual relativo a 2014) que a Comissão melhore as atuais orientações sobre as auditorias *a posteriori* e incentive os Estados-Membros a aplicá-las. Embora a Comissão tenha realizado progressos nesta matéria, as recomendações do Tribunal ainda não foram plenamente executadas.

([19]) Ver ponto 4.20 do Relatório Anual relativo a 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

4.21. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas receitas não é significativo. Na opinião do Tribunal, os sistemas examinados relativos às receitas eram geralmente eficazes. Os principais controlos internos dos RPT avaliados em determinados Estados-Membros eram parcialmente eficazes.

Recomendações

4.22. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às cinco recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([20]) são apresentadas no ***anexo 4.3***. A Comissão executou totalmente duas recomendações, enquanto três foram executadas na maior parte dos aspetos.

4.23. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1:** analise, em cooperação com os Estados-Membros, todas as implicações potenciais das atividades multinacionais sobre a estimativa do RNB e lhes forneça orientações sobre a forma de abordar estas atividades quando compilam as contas nacionais;

A Comissão aceita esta recomendação. Estão em curso iniciativas para incentivar os Estados-Membros a reforçar a prioridade dos trabalhos neste domínio e, em especial, para traçar o perfil das grandes empresas multinacionais. A Comissão fornecerá as orientações e, se for caso disso, serão apresentadas reservas. Ver também a resposta comum aos pontos 4.11, 4.12 e 4.13.

— **Recomendação 2:** confirme, durante o atual ciclo de verificação do RNB, que os ativos de I&D foram inscritos corretamente nas contas nacionais dos Estados-Membros, prestando especial atenção à sua valorização e aos critérios de residência nos casos em que as atividades multinacionais tenham sido transferidas.

A Comissão aceita esta recomendação. É dada grande atenção à I&D no atual ciclo de verificação. A aplicação das regras pertinentes SEC 2010 é objeto de um controlo pormenorizado por parte de todos os Estados-Membros, incluindo o impacto da globalização.

([20]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

ANEXO 4.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

	2016	2015
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

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 2016

Estado-Membro	Reservas relativas ao RNB (situação em 31.12.2016)	Reservas relativas ao IVA (situação em 31.12.2016)	Pontos em aberto relativos aos RPT (situação em 31.12.2016)
Bélgica	0	4	29
Bulgária	0	2	4
República Checa	0	0	6
Dinamarca	0	3	19
Alemanha	0	8	8
Estónia	0	1	2
Irlanda	0	12	12
Grécia	2	8	26
Espanha	0	1	26
França	0	5	26
Croácia	0	1	0
Itália	0	4	18
Chipre	0	1	5
Letónia	0	2	2
Lituânia	0	0	0
Luxemburgo	0	10	1
Hungria	0	1	8
Malta	0	0	2
Países Baixos	0	5	46
Áustria	0	10	6
Polónia	0	4	8
Portugal	0	0	20
Roménia	0	2	16
Eslovénia	0	0	4
Eslováquia	0	0	2
Finlândia	0	4	10
Suécia	0	3	7
Reino Unido	0	4	22
Total 31.12.2016	**2**	**95**	**335**
Total 31.12.2015	55	85	325

As reservas específicas dos processos do RNB não estão incluídas no quadro.
Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

ANEXO 4.3

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	**Recomendação 1:** 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 promova a harmonização entre os Estados-Membros neste domínio.	X						
	Recomendação 2: A 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						
	Recomendação 3: 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					
	Recomendação 4: 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 continuará a avaliar os relatórios dos Estados--Membros elaborados nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 e insistirá junto deles sobre a necessidade de realizar controlos adequados, incluindo a realização de auditorias* a posteriori. *Nos seus controlos dos recursos próprios tradicionais, a Comissão recomenda sempre aos Estados-Membros que sigam o guia de auditoria aduaneira da Comissão. Nas visitas de controlo realizadas em 2017, a Comissão tem solicitado aos Estados-Membros que confirmem a sua utilização do guia na preparação e execução de controlos* a posteriori. *A recomendação faz referência a um processo contínuo que a Comissão prossegue.*

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 5:** 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					*Ao abrigo do quadro jurídico atual, a realização de controlos é da competência dos Estados-Membros. Nas suas visitas de controlo, a Comissão incentiva os Estados-Membros a utilizar corretamente as contabilidades A e B e continuará a fazê-lo. Continuará a examinar a utilização das contabilidades A e B no âmbito das suas visitas de controlo e solicitará aos Estados--Membros que garantam que estão completas e corretas.*

CAPÍTULO 5

«Competitividade para o crescimento e o emprego»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	5.1-5.6
Breve descrição do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego»	5.2-5.5
Âmbito e método da auditoria	5.6
Parte 1 — Regularidade das operações	5.7-5.27
A principal fonte de erros quantificáveis foi o reembolso de custos inelegíveis declarados pelos beneficiários	5.9-5.11
A maioria dos erros não quantificáveis diz respeito a projetos de investigação e inovação	5.12
Horizonte 2020: a simplificação continua em curso mas são necessários mais esforços	5.13-5.19
Os relatórios anuais de atividades confirmaram as constatações e conclusões do Tribunal, mas foram identificadas abordagens diferentes na apresentação das taxas de erro e dos montantes em risco	5.20-5.23
Serviço de Auditoria Comum: são necessários esforços significativos para melhorar os processos de planeamento, acompanhamento e elaboração de relatórios relativos ao Horizonte 2020	5.24-5.27
Conclusão e recomendações	5.28-5.31
Conclusão	5.28-5.29
Recomendações	5.30-5.31
Parte 2 — Questões relativas ao desempenho em projetos de investigação e inovação	5.32-5.35
A maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados	5.34-5.35

Anexo 5.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»

Anexo 5.2 — Síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»

Anexo 5.3 — 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 relativas à sub-rubrica do *QFP* «Competitividade para o crescimento e o emprego». A ***caixa 5.1*** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta sub-rubrica em 2016.

Caixa 5.1 — Sub-rubrica 1a do QFP — «Competitividade para o crescimento e o emprego» — Repartição de 2016

(mil milhões de euros)

Total dos pagamentos do exercício	18,5
- *adiantamentos* ([1])	*12,2*
+ *apuramentos de adiantamentos* ([1])	*8,9*
Total da população auditada	**15,2**

([1]) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 10 do ***anexo 1.1***).

Fonte: *Contas consolidadas* da União Europeia de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Breve descrição do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego»

5.2. Os objetivos políticos desta sub-rubrica incluem melhorar a investigação e a inovação, reforçar os sistemas de educação e promover o emprego, garantir a criação de um mercado único digital, promover as energias renováveis e a eficiência energética, modernizar o setor dos transportes e melhorar o ambiente empresarial, em particular para as pequenas e médias empresas (PME).

5.3. A investigação e a inovação representam 59 % 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 do Horizonte 2020, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação 2014-2020 (a seguir designado «Horizonte 2020»).

5.4. A maioria das despesas é efetuada sob a forma de *subvenções* concedidas a *beneficiários* públicos ou privados que participam em projetos. A Comissão procede a adiantamentos aos beneficiários após a assinatura da convenção de subvenção ou decisão de financiamento. A Comissão reembolsa os custos financiados pela UE, declarados pelos beneficiários, deduzindo quaisquer adiantamentos pagos.

5.5. O principal risco que afeta a *regularidade das operações* é a declaração, pelos beneficiários, de custos inelegíveis, que não sejam detetados nem corrigidos pela Comissão antes do reembolso. Este risco é particularmente elevado em relação ao Sétimo Programa-Quadro, que contém regras de elegibilidade complexas, muitas vezes mal interpretadas pelos beneficiários (especialmente os que estão menos familiarizados com as regras, tais como PME, novos participantes e entidades que não pertencem à UE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

5.6. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, em o Tribunal examinou os seguintes aspetos do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego»:

a) 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 de despesas desta sub-rubrica do QFP. Era composta por 92 operações relativas a investigação e inovação (79 no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e 13 no âmbito do Horizonte 2020) e 58 operações relativas a outros programas e atividades;

b) se os *relatórios anuais de atividades* da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da Direção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) e da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE) apresentavam informações sobre a regularidade das despesas globalmente coerentes com os resultados obtidos pelo Tribunal ([1]);

c) a auditoria realizada em 2016 pelo Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão aos progressos registados pela Comissão na realização das suas auditorias *ex post* relativas às despesas no âmbito da investigação e da inovação.

([1]) O Tribunal também procedeu a um exame limitado do cálculo das taxas de erro publicadas nos relatórios anuais de atividades da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT), da Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW), da Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA) e da Agência de Execução para a Investigação (REA).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 5.1***. Das 150 operações examinadas, 74 (49 %) apresentavam *erros*. Com base nos 48 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,1 % ([2]).

5.8. A ***caixa 5.2*** apresenta a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2016. O Tribunal identificou erros quantificáveis referentes a custos inelegíveis em 37 das 92 operações relativas a investigação e inovação constantes da amostra, representando quase 90 % da taxa de erro estimada pelo Tribunal para o domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego» em 2016.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.7. *O nível de erro estimado comunicado pelo TCE constitui 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.*

Caixa 5.2 — A maioria dos erros ocorreu em projetos relativos a investigação e inovação

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

([2]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 2,1 % e 6,1 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A principal fonte de erros quantificáveis foi o reembolso de custos inelegíveis declarados pelos beneficiários

5.9. Seis dos erros quantificáveis excederam 20 % do valor das respetivas operações (ver ***anexo 5.2***). Estes seis casos dizem respeito a custos de pessoal inelegíveis declarados pelos beneficiários em projetos desenvolvidos no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

5.10. O Tribunal identificou erros quantificáveis em oito das 58 operações constantes da amostra relativas a outros programas e atividades. Os erros dizem respeito a infrações das regras de elegibilidade por parte dos beneficiários, tais como o cálculo incorreto dos custos de pessoal e a declaração de custos sem provas comprovativas ou de custos incorridos fora do período da respetiva declaração ([3]).

5.11. Em 19 casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários, a Comissão ou os auditores independentes ([4]) dispunham de informações suficientes para prevenir ou detetar e corrigir os erros antes de aceitarem as despesas. Se a Comissão ou os auditores independentes tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,2 pontos percentuais ([5]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.9. *Resposta comum aos pontos 5.9 e 5.10.*

Nos projetos de investigação e inovação, os custos de pessoal representam uma grande 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, a fim 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 na Caixa 5.2. O Programa-Quadro Horizonte 2020 foi concebido para resolver, na medida do possível, estas fontes de erro graças à introdução de uma série de simplificações (ver o ponto 5.12).

5.11. *A Comissão dispõe de um sólido sistema de controlos* ex ante, *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 TCE 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 custos, que representam 15 dos 19 casos referidos pelo TCE, trata-se de um problema bem conhecido, abordado em relatórios anteriores. A fim de dar seguimento às recomendações formuladas pelo TCE, a Comissão organizou uma série de reuniões destinadas aos beneficiários e auditores independentes responsáveis pela certificação, no intuito de promover uma maior sensibilização para os erros mais comuns. Além disso, foram enviados comentários aos auditores responsáveis pela certificação que tenham cometido erros, tendo sido fornecido um modelo mais didático para os certificados de auditoria no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020. No que se refere à investigação, estima-se que os certificados de auditoria reduzem a taxa de erro em 50 % comparativamente às declarações não certificadas. Por conseguinte, embora se reconheça que não identificam todos os erros, constituem uma ferramenta importante para reduzir a taxa de erro global.

([3]) Os erros variaram entre 1 % e 20 % do valor examinado e dizem respeito a projetos no âmbito do programa da Rede Transeuropeia de Transportes, (dois casos), do programa Competitividade e Inovação (dois casos), do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (dois casos), do Mecanismo Interligar a Europa (um caso), e a um pagamento de subsídio anual ao Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (um caso).

([4]) Em determinados casos, por exemplo, nas declarações de custos relativas a projetos do Sétimo Programa-Quadro de Investigação que beneficiam de uma contribuição da UE superior a 375 000 euros, os auditores independentes devem certificar que os custos declarados são elegíveis.

([5]) As informações incluídas na documentação comprovativa e nas bases de dados ou decorrente de controlos cruzados normalizados e (outros) controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A maioria dos erros não quantificáveis diz respeito a projetos de investigação e inovação

5.12. Nas 150 operações constantes da amostra, o Tribunal também identificou 61 erros não quantificáveis relacionados com casos de incumprimento das regras de financiamento ([6]). Estes casos dizem principalmente respeito a projetos de investigação e inovação, e estão essencialmente relacionados com insuficiências nos sistemas de registo de tempo dos beneficiários e atrasos na distribuição da contribuição da UE, por parte do coordenador do projeto, aos outros participantes no projeto. Apesar de, em algumas situações, existirem motivos razoáveis para a sua ocorrência, esses atrasos na transferência da contribuição da UE podem ter consequências financeiras graves para os beneficiários, especialmente as PME ([7]).

Horizonte 2020: a simplificação continua em curso mas são necessários mais esforços

5.13. O Tribunal referiu anteriormente que as regras de financiamento do programa Horizonte 2020 são mais simples do que as do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e que a Comissão desenvolveu esforços consideráveis para reduzir a complexidade administrativa ([8]).

5.14. A simplificação é importante, na medida em que reduz os encargos administrativos. Em 2016, a Comissão introduziu medidas destinadas a uma maior simplificação: uma nova definição da remuneração adicional para os investigadores, a simplificação do programa de trabalho do Horizonte 2020 para o período de 2018-2020, um apoio orientado para empresas em fase de arranque e inovadores, e uma utilização mais generalizada de financiamento forfetário para os projetos. Estas medidas representam uma melhoria, em comparação com anteriores programas-quadro.

5.15. As medidas de simplificação têm por objetivo reduzir os riscos de incerteza jurídica e de tratamento incoerente dos beneficiários. Esta tem sido uma questão recorrente nos anteriores programas-quadro e o Tribunal entende que é possível continuar a simplificar o quadro jurídico.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.12. *A Comissão considera ser mais adequado que a transferência de fundos entre os membros do consórcio seja gerida no âmbito do mesmo.*

A Comissão chamou a atenção dos coordenadores para a sua obrigação de transferir os fundos sem demora e, quando é detetado um caso de atraso na distribuição de fundos, ou há uma queixa sobre o assunto, a prática normal da Comissão consiste em acompanhar com o coordenador do projeto as razões deste atraso.

5.15. *A simplificação é um processo contínuo. A criação do Centro de Apoio Comum constitui uma ação fundamental que visa garantir a segurança jurídica e um tratamento coerente dos beneficiários.*

([6]) 25 operações continham erros quantificáveis e não quantificáveis.

([7]) Ver também o Relatório Anual relativo a 2012, pontos 8.18 e 8.42 (Recomendação 2), e o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 8.12.

([8]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 5.12.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.16. Em julho de 2016 a Comissão publicou regras revistas para o cálculo dos custos de pessoal, mas a principal fonte de orientação («Convenção de Subvenção Modelo Anotada») só foi atualizada em novembro de 2016. As regras revistas incluem uma fórmula complicada que pode ser utilizada para calcular alguns custos com pessoal, o que aumenta a complexidade para os beneficiários. O Tribunal constatou que, na prática, a aplicação correta da fórmula ainda poderia levar os beneficiários a declararem mais custos do que os efetivamente incorridos.

5.17. As regras também foram simplificadas no que se refere à utilização de consultores, que tem constituído igualmente uma fonte de erro no Sétimo Programa-Quadro de Investigação ([9]). Porém, a alteração das regras também resultou em menos flexibilidade para os beneficiários: ao abrigo do Sétimo Programa-Quadro de Investigação, a definição de consultores internos engloba tanto as pessoas singulares como as pessoas coletivas, enquanto, no âmbito do Horizonte 2020, apenas as pessoas singulares podem ser consideradas como tal.

5.18. A Convenção de Subvenção Modelo Anotada evoluiu para um documento muito detalhado, com mais de 700 páginas. Relativamente a dois projetos do Horizonte 2020, o Tribunal constatou que a Comissão aprovou convenções de subvenção em que algumas das cláusulas exigidas estavam omissas ou incorretamente formuladas, o que aumenta a incerteza jurídica.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.16. *A nova opção para o cálculo dos custos de pessoal introduzida nas subvenções do Programa-Quadro Horizonte 2020 visava satisfazer repetidos pedidos dos participantes, em especial a fim de lhes permitir utilizar mais facilmente as suas práticas habituais de contabilidade de custos. Está também à disposição de todos os beneficiários uma opção simples. Esses cálculos estão sujeitos a uma salvaguarda adicional, nomeadamente que os beneficiários devem assegurar que é respeitado o montante total dos custos de pessoal (por pessoa e ano) declarado no âmbito de subvenções da UE e da Euratom.*

Em 25 de agosto de 2016, a Comissão publicou nas Perguntas Mais Frequentes (FAQ) do Portal dos Participantes explicações e exemplos sobre a aplicação da nova opção relativa aos custos de pessoal.

5.17. *A Comissão decidiu que o recurso a consultores seria limitado às pessoas singulares, com base na experiência adquirida no âmbito do Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ). No 7.º PQ, alguns custos relativos a consultores, declarados como custos diretos de pessoal, foram normalmente considerados não elegíveis nas auditorias.*

As regras do Programa-Quadro Horizonte 2020 relativas a consultores internos são mais simples e mais claras. Têm em maior conta as especificidades nacionais dos Estados-Membros. Relativamente a entidades jurídicas que prestam serviços de consultoria, os custos podem ser imputados como custos de subcontratação.

5.18. *A Convenção de Subvenção Anotada agrupa num único documento todas as explicações necessárias sobre as disposições do Programa-Quadro Horizonte 2020 relativas a subvenções. No 7.º PQ, essas explicações estavam repartidas em vários documentos com mais de 1 000 páginas no total. A Convenção de Subvenção Anotada abrange 24 subvenções diferentes. No entanto, os beneficiários não necessitam de ler todo o documento, mas apenas os artigos ou partes relevantes para a sua subvenção.*

A Comissão reconhece que se têm verificado alguns erros menores num pequeno número das primeiras convenções de subvenção do Programa-Quadro Horizonte 2020. A Comissão presta muita atenção aos aspetos práticos da aplicação das convenções de subvenção do Programa-Quadro Horizonte 2020 (processos informáticos, processos comerciais, etc.), pelo que está continuamente a atualizar o sistema informático e a formar o seu pessoal, com vista a evitar erros aquando da assinatura e execução das convenções de subvenção.

([9]) Ver, por exemplo, o Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, ponto 5.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.19. Tal como anteriormente observado pelo Tribunal, apesar de executar projetos com fundos do Horizonte 2020, o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) mantém-se fora do quadro comum de gestão e controlo da Comissão para as despesas efetuadas no âmbito da investigação e inovação ([10]). Em alguns casos, o EIT aplica condições diferentes das instituídas pelas regras do Horizonte 2020. Por exemplo, ao abrigo das regras do Horizonte 2020, os beneficiários podem utilizar um auditor independente à sua escolha para certificar os seus custos declarados, enquanto o EIT nomeia o seu próprio auditor externo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.19. *As convenções de subvenção assinadas entre o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) e as Comunidades de Conhecimento e Inovação (KIC) baseiam-se no modelo de convenção de subvenção do Programa-Quadro Horizonte 2020. O quadro de gestão e controlo do EIT, supervisionado pela Comissão, assegura o cumprimento das referidas regras.*

A obrigação de apresentação de um certificado das demonstrações financeiras é aplicada no âmbito de todo o Programa-Quadro. A centralização no que diz respeito à obtenção dos certificados de auditoria constitui uma solução prática adequada à situação particular do EIT. Reduz os encargos administrativos para os beneficiários e pode simultaneamente melhorar o nível de garantia obtido, dando resposta a recomendações de auditorias anteriores do TCE.

Os relatórios anuais de atividades confirmaram as constatações e conclusões do Tribunal, mas foram identificadas abordagens diferentes na apresentação das taxas de erro e dos montantes em risco

5.20. Os relatórios anuais de atividades examinados pelo Tribunal apresentam uma apreciação correta da gestão financeira destas direções-gerais no que se refere à regularidade das operações e as informações fornecidas confirmam as constatações e conclusões do Tribunal. Por exemplo, os relatórios de todas as direções-gerais que executam despesas de investigação e inovação incluem uma *reserva* sobre os pagamentos de reembolso de pedidos de pagamento, no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

5.20. *A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE.*

5.21. Apesar de as informações apresentadas nos relatórios examinados confirmarem as observações e conclusões do Tribunal, foram identificadas abordagens diferentes para o cálculo das taxas de erro em partes do Sétimo Programa-Quadro de Investigação. No que se refere aos subprogramas no domínio do Espaço e Segurança, a DG GROW e a DG Migração e Assuntos Internos calcularam uma *taxa de erro residual* combinada, enquanto, para a parte do orçamento desses subprogramas delegada na REA, a Agência de Execução calculou as taxas de erro residual específicas para cada subprograma.

5.21. *Cada DG ou serviço deve estimar uma taxa de erro residual no seu relatório anual de atividades.*

A Agência de Execução para a Investigação (REA) gere três programas, cada um com diferentes características de riscos inerentes. Por conseguinte, é normal que considere cada subprograma de forma diferente no que diz respeito à taxa de erro residual em cada um deles.

5.22. Relativamente aos subprogramas «Marie Curie» e «Investigação a favor das PME», a Comissão utilizou uma taxa de erro baseada não só nos resultados das auditorias *ex post* selecionadas aleatoriamente, mas também nos resultados das auditorias orientadas para os beneficiários com financiamento mais elevado. No que se refere ao subprograma Marie Curie, esta abordagem produziu uma taxa de erro de 1,2 %, enquanto a taxa de erro baseada apenas nas auditorias selecionadas aleatoriamente teria sido de 4,1 %.

5.22. *A REA referiu no seu relatório anual de atividades a razão pela qual incluiu auditorias de grandes beneficiários. Cerca de 15 % dos grandes beneficiários com melhores classificações (em termos de valor da sua participação) representam 80 % do orçamento das Ações Marie Curie (MCA). Em consequência, a inclusão das auditorias destes grandes beneficiários é altamente relevante aquando da avaliação do risco de erro no total das subvenções MCA.*

([10]) Ver o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 5.23.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.23. Tal como sucedeu em 2014 ([11]), o Tribunal identificou incoerências nas abordagens da Comissão para calcular a estimativa dos montantes globais em risco. O Tribunal identificou a utilização de quatro abordagens diferentes para as despesas administrativas ([12]). No que se refere às despesas operacionais, a incoerência diz respeito à utilização de diferentes taxas de erro para as partes do orçamento de investigação e inovação delegadas em empresas comuns ou geridas através de instrumentos financeiros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.23. *A Comissão tomou medidas para harmonizar a apresentação da abordagem relativa às grandes rubricas de despesas, em especial para os Programas-Quadro. No entanto, reconhece que se verificaram algumas incoerências no que diz respeito a certas rubricas das despesas, como os custos administrativos. Abordagens diferentes podem ser justificadas, mas, sempre que possível, a Comissão velará por uma harmonização no futuro.*

Serviço de Auditoria Comum: são necessários esforços significativos para melhorar os processos de planeamento, acompanhamento e elaboração de relatórios relativos ao Horizonte 2020

5.24. As auditorias *ex post* realizadas pela Comissão aos beneficiários constituem um controlo-chave no que se refere à regularidade das operações. As auditorias fornecem à Comissão elementos fundamentais para a sua avaliação da regularidade das operações e constituem a base para a recuperação dos fundos que foram utilizados para reembolsar custos inelegíveis. A partir de 2014, o Serviço de Auditoria Comum da Comissão para as despesas de investigação e inovação é responsável pela aplicação das estratégias de auditoria *ex post* da Comissão, no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e do Horizonte 2020.

5.25. Em 2016, o SAI examinou os progressos realizados pelo Serviço de Auditoria Comum, relativamente à investigação e inovação, na concretização dos objetivos da estratégia de auditoria *ex post* da Comissão, no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

5.25. *O Serviço de Auditoria Interna (SAI) é um elemento importante do sistema de controlo global da Comissão e proporciona garantias à instituição sobre o funcionamento dos seus sistemas internos. Dispõe de um plano plurianual de auditoria baseado na análise de riscos.*

5.26. O SAI reconheceu que o Serviço de Auditoria Comum obtivera bons resultados na concretização das metas estratégicas anuais relativas ao número de auditorias encerradas em 2014 e 2015. No entanto, o SAI concluiu que o Serviço de Auditoria Comum necessita de envidar esforços consideráveis para melhorar os seus processos internos, concretizar os objetivos globais da estratégia e preparar-se devidamente para os desafios da estratégia de auditoria *ex post* do Horizonte 2020. Em especial, o SAI sublinhou a necessidade de reduzir o período de tempo para encerramento das auditorias e de melhorar os processos internos de planeamento, acompanhamento e elaboração de relatórios sobre as mesmas. O Serviço de Auditoria Comum aceitou todas as recomendações feitas pelo SAI.

5.26. *Em 2016, o Serviço de Auditoria Comum (SAC) atingiu os seus objetivos anuais estratégicos em matéria de encerramento de auditorias. O SAC apresentou um plano de ação pormenorizado que o SAI considerou satisfatório para fins de redução dos riscos identificados. O SAI prevê a realização de uma auditoria de acompanhamento em 2018 com vista a avaliar a eficácia na aplicação das recomendações.*

([11]) Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, pontos 5.29 a 5.31.

([12]) Taxas de erro mínimas e máximas de 0 %/0,5 %, 0 %/0,6 %, 0 %/ /1,99 % e 0 %/2 %, respetivamente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.27. O Tribunal assinalou anteriormente que os diferentes organismos de execução tiveram dificuldade em encontrar uma posição comum sobre a forma de executar as recomendações das auditorias *ex post* em matéria de recuperação de custos inelegíveis, aumentando por conseguinte o risco de tratamento incoerente dos beneficiários e a incerteza jurídica ([13]). Estava previsto que a Comissão definisse, até abril de 2017, uma abordagem comum para os organismos de execução darem seguimento aos resultados de auditoria, mas essa definição foi adiada até janeiro de 2018.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.27. *A Comissão está atualmente a envidar esforços consideráveis de coordenação* ad hoc *a fim de garantir que o risco identificado seja devidamente atenuado e que haja um tratamento harmonizado dos beneficiários. Para aumentar a eficácia, o Serviço de Apoio Comum assumirá essa coordenação a partir de janeiro de 2018, a tempo para a realização das primeiras auditorias no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020.*

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

5.28. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Competitividade para o crescimento e o emprego» é significativo.

5.29. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações deram origem a um nível de erro global estimado de 4,1 % (ver ***anexo 5.1***).

Recomendações

5.30. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([14]) são apresentadas no ***anexo 5.3***. A Comissão executou essas recomendações na maioria dos aspetos.

5.31. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1**: continue a simplificar as regras e os procedimentos do Horizonte 2020 de forma a reduzir a incerteza jurídica, tendo mais em conta as *opções de custos simplificados* do *Regulamento Financeiro* revisto, tais como custos unitários, montantes fixos, financiamento a taxa fixa e prémios.

A Comissão aceita a recomendação. Estão já a ser utilizadas algumas opções de custos simplificados no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020 e a Comissão estuda continuamente as possibilidades para o seu alargamento.

([13]) Ver o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 5.26.

([14]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano, uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
— **Recomendação 2**: assegure que os seus serviços adotam uma abordagem coerente no que se refere ao cálculo das taxas de erro e aos montantes globais em risco.	*A Comissão aceita esta recomendação.* *As circunstâncias específicas de cada direção-geral e de cada programa de despesas podem sempre implicar alguns ajustamentos da abordagem para o cálculo das taxas de erro. No entanto, a Comissão está continuamente a trabalhar no sentido de aumentar a coerência nesses cálculos.*
— **Recomendação 3:** dê uma resposta imediata às insuficiências das suas auditorias *ex post* identificadas pelo SAI, reduzindo o período de tempo para encerramento das auditorias *ex post* e melhorando os processos internos de planeamento, acompanhamento e elaboração de relatórios sobre as auditorias.	*A Comissão aceita a recomendação e já estabeleceu um plano de ação que está a ser executado.*

PARTE 2 — QUESTÕES RELATIVAS AO DESEMPENHO EM PROJETOS DE INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO

5.32. O Tribunal avaliou o *desempenho* de 60 dos projetos de investigação e inovação constantes da amostra ([15]). Em 23 casos, esses projetos já tinham sido concluídos. O Tribunal não avaliou diretamente a qualidade da investigação realizada nem o *impacto* dos projetos no que se refere à concretização do objetivo político de melhorar a investigação e a inovação.

5.33. Para cada projeto, o Tribunal examinou o relatório de avaliação, que é elaborado pelo agente da Comissão responsável pelo projeto no âmbito dos controlos realizados antes do reembolso dos custos declarados. O Tribunal verificou se o agente da Comissão responsável pelo projeto constatou que:

— os progressos comunicados sobre as *realizações* e os *resultados* estavam em conformidade com os objetivos definidos na convenção de subvenção;

— os custos imputados ao projeto eram razoáveis relativamente aos progressos comunicados;

— as realizações e os resultados do projeto foram divulgados em conformidade com os requisitos da convenção de subvenção.

([15]) A auditoria avaliou o desempenho de projetos de colaboração envolvendo múltiplos participantes e excluiu operações tais como ajudas à mobilidade pagas a investigadores individuais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados

5.34. Com base nos relatórios da Comissão, o Tribunal constatou que a maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados e, em 12 casos, a Comissão considerou que os projetos foram excecionalmente bem-sucedidos. No entanto, os relatórios da Comissão também revelaram que diversos projetos foram afetados por questões que obstaram ao seu desempenho:

— em nove casos, os progressos comunicados estavam apenas parcialmente em conformidade com os objetivos acordados com a Comissão;

— em quatro casos ([16]), a Comissão considerou que os custos comunicados não eram razoáveis relativamente aos progressos registados;

— em seis casos ([17]), as realizações e os resultados do projeto apenas foram parcialmente divulgados e, em um dos casos, não foram realizadas quaisquer atividades de divulgação.

5.35. Em termos gerais, o Tribunal constatou que as dificuldades na gestão e na coordenação dos projetos foram maiores quando estes incluíam um elevado número de participantes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.34. *O objetivo do processo de acompanhamento é identificar os casos em que os projetos não foram totalmente bem-sucedidos e tomar as medidas adequadas para resolver o problema.*

Dependendo da situação, a Comissão pode alterar o contrato (por exemplo, se os progressos científicos tiverem tornado os objetivos iniciais obsoletos), debater com os parceiros do projeto a forma de colocar o projeto de novo no bom caminho, reduzir o pagamento ou pôr termo ao contrato. O objetivo é resolver o problema durante o ciclo de vida do projeto com vista a assegurar que, no final do mesmo, o nível da investigação realizada seja excelente.

É de salientar que a divulgação é frequentemente efetuada após o termo do projeto, por exemplo devido ao tempo necessário para publicar/ /registar uma patente.

([16]) Em dois destes quatro casos, os progressos comunicados também estavam apenas parcialmente em conformidade com os objetivos.

([17]) Num destes seis casos, os progressos comunicados também estavam apenas parcialmente em conformidade com os objetivos.

ANEXO 5.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

	2016	2015
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**150**	150
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**4,1 %**	4,4 %
Limite superior de erro	6,1 %	
Limite inferior de erro	2,1 %	

ANEXO 5.2

SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO DE, PELO MENOS, 20 % NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

Introdução

Aplicando a metodologia geral de auditoria estabelecida no ***anexo 1.1***, o Tribunal testou uma amostra representativa de operações para estimar o nível de *irregularidade* na população nesta sub-rubrica do QFP. Os erros detetados nos testes realizados não constituem uma lista exaustiva, quer de erros individuais, quer de possíveis tipos de erro. As constatações que se seguem, referentes a erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada, são apresentadas a título de exemplo ([1]). Estes erros foram detetados em operações com um valor entre 155 000 euros e 1,3 milhões de euros, sendo o valor mediano ([2]) de 273 000 euros.

Exemplos de erros

Projetos no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação

Exemplo 1 — custos declarados não abrangidos por uma convenção de subvenção

O beneficiário (um organismo público não pertencente à UE, participante num projeto de desenvolvimento de revestimentos protetores para navios) declarou custos que foram, na realidade, incorridos por outra entidade que não fazia parte da convenção de subvenção. Os custos inelegíveis totalizaram 100 % dos custos totais examinados.

Exemplo 2 — custos excessivos de pessoal declarados

Os montantes declarados para reembolso não puderam ser reconciliados com as contas do beneficiário (uma organização de investigação sem fins lucrativos, participante num projeto de colaboração para o desenvolvimento de sistemas seguros de cadeia de abastecimento) e o beneficiário não pôde fornecer todas os cálculos subjacentes utilizados para elaborar a declaração de custos. O Tribunal constatou que a taxa horária utilizada para calcular os custos salariais era excessivamente elevada. Os custos inelegíveis totalizaram 81 % dos custos totais examinados.

Exemplo 3 — custos indiretos e pagamentos de prémios inelegíveis

O beneficiário (um organismo público participante num projeto de desenvolvimento de uma estrutura de Internet baseada na nuvem para serviços) apresentou custos de pessoal que incluíam pagamentos inelegíveis de prémios. Além disso, o beneficiário declarou *custos indiretos* reais, mas não satisfez o critério que obrigava a um sistema de contabilidade analítica para identificar os custos indiretos relacionados com o projeto. Os custos inelegíveis totalizaram 51 % dos custos totais examinados.

Exemplo 4 — Custos de pessoal incorretamente calculados e outros custos inelegíveis

O beneficiário (um organismo público não pertencente à UE, participante num projeto no domínio da tecnologia dos biocombustíveis) calculou incorretamente os custos de pessoal e também imputou custos sem provas suficientes da sua relação com o projeto. Os custos inelegíveis totalizaram 38 % dos custos totais examinados.

Exemplo 5 — custos de pessoal excessivos

O beneficiário (uma PME participante num projeto de desenvolvimento de soluções coordenadas para emergências sanitárias na UE) declarou custos de pessoal excessivamente elevados e também imputou montantes relativos a custos de pessoal incorridos fora do período da declaração de custos. Os custos inelegíveis totalizaram 37 % dos custos totais examinados.

Exemplo 6 — discrepâncias no registo do tempo

O Tribunal identificou numerosas discrepâncias nas fichas de registo do tempo subjacentes aos custos de pessoal declarados pelo beneficiário (um organismo público, participante num projeto de desenvolvimento de sistemas energeticamente eficientes com base em tecnologias da Internet). Os custos inelegíveis totalizaram 21 % dos custos totais examinados.

([1]) Estes erros representam mais de metade do nível global de erro estimado para a «Competitividade para o crescimento e o emprego».

([2]) Ou seja, metade de todos os erros com um impacto de, pelo menos, 20 %, foi detetada em operações com um valor inferior a 273 000 euros e o resto em operações com um valor superior a este montante.

ANEXO 5.3

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	O Tribunal recomenda que a Comissão: **Recomendação 1:** alargue e intensifique 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 7º PQ;		X					*A campanha da Comunicação estava inicialmente relacionada com o 7.º PQ e abrangia uma série completa de participantes (cerca de 4 500). A Comissão está agora a concentrar a atenção na disponibilização de orientações para o Programa-Quadro Horizonte 2020. Os beneficiários e seus auditores estão a participar nestas reuniões. Além disso, na Internet estão ao dispor de todas as partes interessadas orientações relativas a todos os aspetos materialmente relevantes da gestão das subvenções.*
	Recomendação 2: em todo o grupo de políticas, torne as suas atividades de controlo mais orientadas para os riscos, concentrando os controlos em beneficiários de risco elevado (por exemplo, entidades com menos experiência do financiamento europeu) e reduzindo o peso dos controlos nos beneficiários de menor risco;		X					*As estratégias de controlo da Comissão aplicáveis aos programas de financiamento em curso estão concebidas de forma a incluir um maior número de controlos baseados na análise de riscos.*
	Recomendação 3: para os novos programas do domínio da investigação e das outras políticas internas para 2014-2020, forneça orientações oportunas, coerentes e claras para os beneficiários e autoridades de gestão, relativamente aos requisitos de elegibilidade e de controlo revistos.		X					*Relativamente aos programas de financiamento em curso, a Comissão disponibilizou orientações pormenorizadas aos beneficiários sobre todos os aspetos importantes relacionados com a execução do programa. As informações são atualizadas periodicamente pela Comissão. Foram divulgadas não só através da Internet como também em campanhas de publicidade, em reuniões com os Estados-Membros e em reuniões* ad hoc *com os participantes e seus auditores.*

CAPÍTULO 6

«Coesão económica, social e territorial»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	6.1-6.6
Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»	6.2-6.4
Âmbito e método da auditoria	6.5-6.6
Parte 1 — Regularidade das operações	6.7-6.37
Resultados dos testes das operações	6.7-6.19
Utilização dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada no período de programação de 2007-2013	6.20-6.25
Relatórios Anuais de Atividades da Comissão e outras questões relativas a governação	6.26-6.27
Garantia da Comissão relativa ao período de programação de 2007-2013	6.28-6.29
Garantia da Comissão relativa ao período de programação de 2014-2020	6.30-6.37
Conclusão e recomendações	6.38-6.41
Conclusão	6.38-6.39
Recomendações	6.40-6.41
Parte 2 — Avaliação do desempenho dos projetos	6.42-6.57
Avaliação da conceção do sistema de desempenho	6.44-6.50
Avaliação do desempenho dos projetos	6.51-6.55
Conclusão	6.56-6.57

Anexo 6.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Coesão económica, social e territorial»

Anexo 6.2 — Síntese dos resultados dos testes das operações para cada Estado-Membro

Anexo 6.3 — Síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % no domínio da «Coesão económica, social e territorial»

Anexo 6.4 — 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 relativas à rubrica do QFP «Coesão económica, social e territorial». A ***caixa 6.1*** contém uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2016.

Caixa 6.1 — Sub-rubrica 1b do QFP: «Coesão económica, social e territorial» — Repartição de 2016

(mil milhões de euros)

Total dos pagamentos do exercício	37,8
- *adiantamentos* (1) (2)	*11,7*
+ *apuramentos de adiantamentos* (1)	*15*
+ *desembolsos para os destinatários finais de instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada*	*2,5*
- *pagamentos relativos ao período do QFP de 2014-2020*	*7,9*
Total da população auditada	**35,7**

(1) Em consonância com a definição harmonizada de *operações* subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 10 do ***anexo 1.1***).
(2) Este valor inclui as contribuições para os *instrumentos financeiros* no âmbito da *gestão partilhada*.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»

6.2. As despesas realizadas no âmbito da sub-rubrica 1b do QFP — «Coesão económica, social e territorial» visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros e regiões, através do reforço da competitividade de todas as regiões e do desenvolvimento da cooperação inter-regional ([1]). Estes objetivos são executados através dos seguintes fundos/instrumentos:

— o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER, 56 % dos pagamentos relativos a 2016), 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, 20 %), que financia projetos no domínio do ambiente e dos transportes, nos Estados-Membros com um RNB *per capita* inferior a 90 % da média da UE ([2]);

— o Fundo Social Europeu (FSE, 21 %), que visa melhorar o emprego e as oportunidades de emprego, promovendo um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos;

— outros instrumentos/fundos de menor dimensão (3 %), tais como o Instrumento Europeu de Vizinhança (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 (que presta auxílio material para ajudar as pessoas a saírem de uma situação de pobreza).

6.3. Salvo algumas exceções, o FEDER, o FC e o FSE são regidos por regras comuns. São executados através de programas plurianuais, em regime de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. Os Estados-Membros elaboram *programas operacionais (PO)* para cada *período de programação*, sujeitos à aprovação da Comissão ([3]). Os projetos a financiar através de um PO são selecionados a nível dos Estados-Membros. Os *beneficiários* apresentam os pedidos de pagamento dos custos incorridos às autoridades responsáveis dos Estados-Membros, que certificam as despesas e as declaram à Comissão. Estas despesas são auditadas por autoridades de auditoria funcionalmente independentes nos Estados-Membros. A Comissão também pode impor medidas corretivas.

([1]) Estes objetivos estão estipulados nos artigos 174º a 178º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU).

([2]) Tanto no que se refere ao período de programação de 2007-2013 como de 2014-2020, o FC é pertinente para a Bulgária, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. Espanha também foi elegível durante o período de 2007-2013, mas apenas para apoio transitório.

([3]) Relativamente ao período de programação de 2007-2013, a Comissão aprovou 440 PO (322 FEDER/FC e 118 FSE); para o período de 2014-2020, aprovou 392 PO (a maioria dos quais abrangendo mais do que um fundo).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.4. 2016 foi o último ano em que todos os pagamentos sujeitos à auditoria do Tribunal dizem respeito ao período de programação de 2007-2013.

Âmbito e método da auditoria

6.5. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, este ano o Tribunal examinou os seguintes aspetos da «Coesão económica, social e territorial»:

a) uma amostra de 180 operações ([4]), tal como definido no ponto 7 do ***anexo 1.1***. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. Foi constituída por operações de 14 Estados-Membros e incluiu um programa de Cooperação Territorial Europeia (CTE) ([5]);

b) uma amostra de 12 instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada, em oito Estados-Membros ([6]). O Tribunal também examinou as taxas de desembolso (a percentagem de fundos que chega aos *destinatários finais*) e, no caso das garantias, o rácio multiplicador comunicado no relatório da Comissão sobre os progressos registados relativo a 2015;

c) se os *relatórios anuais de atividades* (RAA) da DG Política Regional e Urbana (DG REGIO) e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) apresentaram informações respeitantes à *regularidade* das despesas globalmente coerentes com os *resultados* do Tribunal.

6.6. Na segunda parte do presente capítulo, centrado no *desempenho*, o Tribunal verificou os sistemas de medição do desempenho dos Estados-Membros para projetos fisicamente concluídos (todas as operações constantes da amostra do Tribunal, com exceção de 12 instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada).

([4]) A amostra foi retirada de todos os apuramentos e pagamentos, com exceção dos adiantamentos. As 180 operações resultam de 54 pagamentos intermédios relativos ao período de 2007-2013, e dizem respeito a 92 projetos do FEDER, 36 projetos do FC, 40 projetos do FSE, 11 instrumentos financeiros do FEDER e um instrumento financeiro do FSE.

([5]) Bulgária, República Checa, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Reino Unido e a CTE Grécia-Bulgária.

([6]) Bulgária, Alemanha, Grécia, Itália, Polónia, Portugal, Eslováquia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Resultados dos testes das operações

6.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 6.1***. Das 180 operações examinadas, 87 (48 %) apresentavam *erros*. Com base nos 25 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,8 % ([7]).

6.7. *A Comissão observa que o nível de erro comunicado pelo TCE 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 TCE. 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».*

Tendo em conta o caráter plurianual dos sistemas de gestão e de controlo no período de programação de 2007-2013 para a política de coesão, os erros podem ser corrigidos até ao encerramento. A Comissão está atualmente a analisar as declarações de encerramento para garantir que todas as correções necessárias foram aplicadas e não encerra qualquer programa, salvo se tiver uma garantia razoável de que o risco residual para o programa seja inferior ao nível de materialidade (2 %).

A Comissão observa ainda que a taxa de erro mais provável calculada pelo TCE tem vindo a melhorar ao longo dos anos.

Tal confirma que a taxa de erro relativa ao período de programação de 2007-2013 mantém-se substancialmente abaixo das taxas comunicadas para o período de 2000-2006. Esta evolução decorre do reforço das disposições de controlo no período de programação de 2007-2013 e de uma política rigorosa da Comissão de interrupção/suspensão dos pagamentos quando são identificadas deficiências, conforme comunicado nos relatórios anuais de atividades (RAA) de 2016 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão. Em 2016, a Comissão continuou a centrar as suas ações nos programas/Estados-Membros de maior risco, tendo em vista a preparação do encerramento, e tem vindo a aplicar medidas corretivas, quando necessário, de acordo com uma política rigorosa de interrupção e suspensão de pagamentos até ao encerramento.

([7]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 2,2 % e 7,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.8. O Tribunal salienta igualmente uma questão fundamental relativa à utilização dos fundos de instrumentos financeiros após o termo do período de elegibilidade, em 31 de dezembro de 2015 (ver pontos 6.20 a 6.21).

6.9. A ***caixa 6.2*** apresenta a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2016. As principais fontes de erro foram a inclusão de despesas inelegíveis nas declarações dos beneficiários, o incumprimento das regras do mercado interno (regulamentação nacional e da UE relativa à *contratação pública*) e a seleção de projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Para o novo período de 2014-2020, a capacidade de correção global é ainda reforçada pela possibilidade de a Comissão impor correções financeiras líquidas, em caso de deficiências graves detetadas pela Comissão ou pelo TCE não identificadas previamente pelo Estado--Membro. Este será um importante incentivo para os Estados-Membros detetarem e corrigirem irregularidades graves antes da certificação das contas anuais à Comissão, tal como sugerido com o primeiro conjunto de contas anuais e os pacotes de garantia recebidos até 15 de fevereiro de 2017.

6.8. *A Comissão remete para a sua posição sobre esta observação nas suas respostas ao TCE dos relatórios anuais de 2014 e 2015.*

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 6.20 e 6.21.

Caixa 6.2 — «Coesão económica, social e territorial» — Repartição do nível de erro estimado

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Despesas inelegíveis

6.10. Foram declarados custos inelegíveis em 10 % das operações examinadas pelo Tribunal (ver ***anexo 6.3***, exemplos 1 a 6). Estes casos representam 72 % de todos os erros quantificáveis, ou aproximadamente 2,0 pontos percentuais do nível de erro estimado.

6.10. *A Comissão acompanhará os casos identificados pelo TCE e proporá as ações que considerar necessárias.*

6.11. As principais causas das despesas inelegíveis dizem respeito a infrações das regras de elegibilidade nacionais/da UE. Na maioria, as regras infringidas são regras nacionais. Os erros mais frequentes foram a inexistência de uma pista de auditoria para justificar as despesas, custos salariais inelegíveis, cálculo incorreto (ou a ausência de cálculo) do défice de financiamento para projetos geradores de receitas, a declaração de IVA recuperável, a aplicação incorreta de correções financeiras e o incumprimento de outras regras específicas de elegibilidade.

6.11. *A Comissão considera que o seu convite aos Estados-Membros para uma maior simplificação das regras a nível nacional e para o aumento da utilização de opções de custos simplificados deve contribuir para a redução dos erros relacionados com a perda da pista de auditoria ou de despesas não elegíveis.*

6.12. Ao longo dos últimos cinco anos, 135 das 1 437 operações examinadas pelo Tribunal utilizaram *opções de custos simplificadas* para a declaração de custos. Durante este período, o Tribunal não quantificou quaisquer erros mas identificou dez erros não quantificáveis relacionados com a utilização destas opções ([8]), o que demonstra que os projetos que as usam são menos propensos a erros do que os reembolsos dos custos efetivos. Durante o período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros são, de um modo geral, encorajados a fazer uma utilização mais ampla das opções de custos simplificadas no domínio da coesão, sendo estas obrigatórias para todos os projetos do FSE com um valor inferior a 50 000 euros ([9]).

6.12. *A Comissão considera que as opções de custos simplificados são menos propensas a erros e, por conseguinte, tem colaborado 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.

Além de prestar uma orientação alargada e apoio direto aos Estados-Membros sobre a implementação de OCS, a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão realizou vários seminários de simplificação, com particular atenção para 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 OCS.

No contexto da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, a Comissão apresentou propostas em 2016 para oferecer novas medidas de simplificação e flexibilidade do quadro legislativo respeitante aos FEEI (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento). De acordo com esta proposta, o âmbito das opções de custos simplificados seria consideravelmente alargado e a sua utilização tornada obrigatória para as operações dos FEEI abaixo de 100 000 euros.

([8]) Ver também os relatórios anuais relativos a 2012 (ponto 6.23), 2013 (ponto 6.16), 2014 (ponto 6.29) e 2015 (ponto 6.15).

([9]) Artigo 14, nº 4, do Regulamento (UE) nº 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) e artigo 68º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 376).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.13. Os *grandes projetos* necessitam da aprovação da Comissão ([10]). A amostra do Tribunal incluiu três grandes projetos, relativamente aos quais as autoridades dos Estados-Membros não apresentaram a candidatura necessária dentro do prazo de encerramento de 31 de março de 2017. Perante a inexistência de uma decisão da Comissão de aprovação dos grandes projetos, as despesas declaradas são inelegíveis e devem ser recuperadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.13. *A Comissão acompanhou atentamente todas as apresentações de grandes projetos ou de alterações apresentadas pelos Estados-Membros e tomará todas as decisões necessárias até ao encerramento. Irá avaliar a elegibilidade das despesas em causa no encerramento nesta base. Caso existam grandes projetos para os quais não foi apresentada qualquer notificação à Comissão em conformidade com o artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a Comissão irá propor que os Estados-Membros apresentem uma candidatura para um grande projeto ou apliquem uma correção financeira, se for caso disso. Se um Estado-Membro apresentar uma candidatura, a Comissão poderia adotar uma decisão sobre um grande projeto.*

Projetos inelegíveis

6.14. O Tribunal identificou três projetos que não cumpriram as regras de elegibilidade estipuladas no regulamento e/ou os critérios de elegibilidade do PO ou do convite específico à apresentação de propostas. Estes projetos representam 12 % de todos os erros quantificáveis, ou aproximadamente 1,3 pontos percentuais do nível de erro estimado (ver ***anexo 6.3***, exemplos 7 e 8).

6.14. *A Comissão acompanhará os casos identificados pelo TCE e proporá as ações que considerar necessárias.*

([10]) Ver artigos 39º e 41º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25). Um grande projeto é uma operação constituída por um conjunto de trabalhos, atividades ou serviços, que se destina a, por si só, desempenhar uma função individual com uma natureza económica ou técnica precisa. Tem ainda objetivos claramente definidos e um custo total superior a 50 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Infrações às regras do mercado único

Contratação pública

6.15. Este ano, o Tribunal examinou 121 procedimentos de contratação para empreitadas de obras, serviços e fornecimentos sobre os quais incidiram os testes das operações. O valor total estimado foi de aproximadamente 3 mil milhões de euros ([11]) e a grande maioria desses contratos diz respeito a projetos do FEDER/FC ([12]).

6.16. O Tribunal identificou casos de incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à contratação pública em 23 procedimentos. Quatro constituíam infrações graves e o Tribunal classificou-os como erros quantificáveis. Estes projetos representam 16 % de todos os erros quantificáveis, ou aproximadamente 1,4 pontos percentuais do nível de erro estimado (ver ***anexo 6.3***, exemplos 9 a 11).

6.15 e 6.16. *As regras relativas aos contratos públicos são aplicáveis a todas as despesas públicas nos Estados-Membros e não são específicas da política de coesão. A não conformidade com as regras da UE ou nacionais relativas aos contratos públicos tem sido ao longo dos anos uma das principais fontes de erros neste domínio de intervenção, nomeadamente, 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.*

A Comissão remete, nomeadamente, para o seu plano de ação para os contratos públicos, estabelecido em 2013 e aprovado a nível político pela Comissão em dezembro de 2015, que pretende melhorar ainda mais a implementação das regras relativas aos contratos públicos nos Estados-Membros, através de medidas preventivas adicionais, como o fornecimento de orientações, a formação, o intercâmbio de boas práticas, a compilação de erros a evitar e os pactos de integridade (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/). O plano de ação para os contratos públicos foi atualizado em março de 2017, a fim de incluir novas ações relacionadas com a transposição das novas diretivas relativas aos contratos públicos e prestar uma maior atenção à contratação pública estratégica e na transparência.

O quadro jurídico dos FEEI de 2014-2020 também introduziu uma condicionalidade ex ante *específica em relação aos contratos públicos, o que, juntamente com as diretivas simplificadas de 2014, deverá conduzir a novas melhorias neste domínio.*

A Comissão procederá ao acompanhamento de todos os erros relativos aos contratos públicos comunicados pelo TCE, em conformidade com a Decisão C(2013) 9527 final da Comissão «relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a serem feitas pela Comissão, em caso de não conformidade das regras em matéria de contratos públicos».

([11]) Este montante representa as despesas totais dos contratos adjudicados, parte das quais foi certificada pelas declarações de despesas examinadas.

([12]) O valor do contrato, que representa cerca de 49 % dos 121 procedimentos foi superior ao limiar de aplicação das regras da UE em matéria de contratação pública (aprovadas em legislação nacional), sendo 33 relativos ao FEDER/FC e um ao FSE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.17. Em 2014, o Conselho e o Parlamento Europeu aprovaram três diretivas destinadas a simplificar e flexibilizar os procedimentos de contratação pública ([13]). Os Estados-Membros 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). Em 2 de junho de 2017, 17 Estados-Membros tinham cumprido esse requisito ([14]). No ano que se seguiu ao termo do prazo, os progressos registados foram insuficientes ([15]). A Comissão enviou pareceres fundamentados a alguns Estados-Membros. No entanto, em junho de 2017 continua a ser necessário avançar com processos e intentá-los, com a maior brevidade possível, junto do Tribunal de Justiça Europeu, contra os Estados-Membros incumpridores ([16]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.17. *A partir de junho de 2017, dezassete Estados-Membros tinham concluído o processo de transposição para as três diretivas, quatro Estados-Membros transpuseram as diretivas relativas aos contratos públicos, mas não a diretiva em matéria de concessões e sete Estados-Membros ainda não tinham transposto qualquer uma das três diretivas. A Comissão não considera esta situação satisfatória, tendo em vista, nomeadamente, o reforço da assistência que prestou, e continua a prestar aos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão, atempadamente, deu início a processos por infração ao abrigo do artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) contra todos os Estados-Membros que não cumprem as suas obrigações de transposição e enviou 21 cartas de notificação em maio de 2016 e, posteriormente, 15 pareceres fundamentados aos referidos Estados-Membros em dezembro de 2016. As respostas fornecidas pelos Estados-Membros e os desenvolvimentos mais recentes estão agora a ser analisados tendo em conta os próximos recursos junto do Tribunal de Justiça. Na sequência de uma análise aprofundada de todas as informações relacionadas com as disposições já adotadas e notificadas, a Comissão avaliará, para cada caso, a necessidade de imposição de sanções financeiras proporcionadas, tal como previsto pelo Tratado.*

Auxílios estatais

6.18. Este ano, o Tribunal identificou 11 projetos, em sete Estados-Membros ([17]), que infringiam as regras da UE relativas aos *auxílios estatais*. A principal causa de incumprimento foi a falha na avaliação e/ou notificação de projetos de auxílios estatais. Contudo, o Tribunal não quantificou quaisquer erros relativos a auxílios estatais, por ter entendido que os casos de incumprimento não tiveram impacto ao nível do financiamento público da UE e/ou dos Estados-Membros. Em muitos casos, os projetos do FSE enquadram-se na regra «*de minimis*» e são, por conseguinte, menos propensos a infrações às regras relativas aos auxílios estatais do que os projetos do FEDER e do FC.

6.18. *A Comissão constata que houve uma diminuição do número de casos de auxílios estatais com um impacto na taxa de erro estimada do TCE ao longo dos anos. No entanto, devido aos riscos que a não conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais implicam para este domínio de ação, a Comissão tomou medidas corretivas e preventivas no âmbito de um plano de ação em matéria de auxílios estatais estabelecido em 2015, para melhorar a implementação das regras em matéria de auxílios estatais nos Estados-Membros. Tal inclui igualmente o acompanhamento das recomendações formuladas pelo TCE no seu Relatório Especial n.º 24/2016.*

A Comissão acompanhará os casos identificados pelo TCE e proporá as ações que considerar necessárias.

([13]) Diretivas 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).

([14]) Os Estados-Membros que promulgaram as três diretivas até àquela data foram a República Checa, Dinamarca, Alemanha, Grécia, França, Itália, Irlanda, Hungria, Chipre, Letónia, Malta, Países Baixos, Polónia, Roménia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

([15]) Relatório Anual relativo a 2015, ponto 6.24. Em maio de 2016, as três diretivas tinham sido transpostas por oito Estados-Membros.

([16]) Ver o artigo 258º do TFUE.

([17]) Nove projetos do FEDER/FC (incluindo dois dos instrumentos financeiros JESSICA) e dois do FSE (incluindo de um instrumento financeiro).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As informações nem sempre foram utilizadas de forma adequada

6.19. A Comissão e, de modo mais significativo, as autoridades dos Estados-Membros, aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente nove das operações constantes da amostra. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram nível de erro estimado para este capítulo em 3,3 pontos percentuais. Em 18 casos de erros quantificáveis, os Estados-membros dispunham de informações suficientes ([18]) para evitarem, ou detetarem e corrigirem o erro, antes de apresentarem a declaração de despesas à Comissão. Se os Estados-Membros tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 3,7 pontos percentuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.19. *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. Os resultados destas auditorias realizadas até 2016 são apresentados nos RAA de 2016 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (ver páginas 61 a 64 e 65 a 66, respetivamente).

No período de programação de 2014-2020, as verificações de gestão e os controlos (incluindo as verificações no local) terão de ser efetuadas em tempo útil, para efeitos da certificação à Comissão das contas anuais dos programas, da apresentação de declarações de gestão e do cálculo dos níveis residuais de erro fiáveis nas contas, como resultado das correções efetuadas desde o final do exercício contabilístico. A Comissão enviou orientações atualizadas aos Estados-Membros, com base nos ensinamentos retirados do período de programação anterior, que, combinados com a utilização obrigatória das opções de custos simplificados, deverão contribuir para melhorar a qualidade das verificações de gestão.

A Comissão considera que estes procedimentos de controlo reforçados devem permitir obter reduções duradouras da taxa de erro, como ilustrado através dos pacotes de garantia recebidos em 2017.

([18]) Sob a forma de documentação comprovativa, incluindo controlos cruzados normalizados, informações das bases de dados e resultados dos controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Utilização dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada no período de programação de 2007-2013

6.20. Em conformidade com o artigo 56º, nº 1, do Regulamento (CE) nº 1083/2006, o prazo final de elegibilidade dos pagamentos para o período de 2007-2013 foi 31 de dezembro de 2015. Em abril de 2015, a Comissão apresentou a sua própria interpretação nas orientações de encerramento, de que o período de elegibilidade terminaria em 31 de março de 2017 ([19]), mas não requereu a alteração do regulamento ao Conselho e ao Parlamento.

6.21. Tal como referido nos dois últimos relatórios anuais ([20]), o Tribunal considera que esta interpretação do período de elegibilidade não respeita a hierarquia das normas, segundo a qual uma disposição legal apenas pode ser alterada por legislação de valor jurídico igual ou superior. Com base nestes elementos, o Tribunal considera que todos os pagamentos realizados ou garantias prestadas através de instrumentos financeiros aos destinatários finais após 31 de dezembro estão fora do período de elegibilidade previsto no artigo 56º, nº 1, do Regulamento nº 1083/2006. O Tribunal estima que o valor dos pagamentos realizados ou das garantias prestadas aos destinatários finais desde 31 de dezembro de 2015 se eleva a 2,5 mil milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.20 e 6.21. *A Comissão considera que 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.*

A Comissão manifestou a sua posição sobre a mesma observação já nas suas respostas ao Relatório Anual do TCE relativo aos exercícios de 2014 e 2015. 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 dentro do período de elegibilidade fixado. A Comissão verificará os montantes correspondentes comunicados pelos Estados-Membros no encerramento e confirmará os valores em causa no seu relatório a ser publicado em outubro de 2017.

([19]) Decisão da Comissão C(2015) 2771.
([20]) Ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 6.52, e o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 6.45.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As contribuições foram subutilizadas e os instrumentos não alcançaram o seu pleno potencial

6.22. A dotação acumulada relativa a 2015 foi de cerca de 16,9 mil milhões de euros ([21]). A ***caixa 6.3*** indica de que forma este montante foi desembolsado até ao momento.

Caixa 6.3 — Taxas de desembolsos acumulados para o período de 2011-2015 no FEDER e no FSE

(mil milhões de euros)

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base no relatório de execução da Comissão.

([21]) 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 67º, nº 2, alínea j), do Regulamento (CE) nº 1083/2006, situação em 31 de dezembro de 2013], EGESIF 16 0027 00, 20 de setembro de 2016. Os valores relativos a 2016 serão publicados em 1 de outubro de 2017.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.23. Em 31 de dezembro de 2015, apenas foram utilizados 75 % de todo o financiamento disponível através dos instrumentos financeiros do FEDER e do FSE. Tal como indicado no relatório do ano passado ([22]), este nível reduzido indica que diversos Estados-Membros não conseguirão utilizar plenamente as suas dotações dos instrumentos financeiros, apesar da prorrogação do prazo de elegibilidade. Uma taxa de desembolso inferior a 100 % não explora cabalmente o potencial efeito da arquitetura de «renovação» dos instrumentos ([23]), que constitui uma das suas principais vantagens em relação às *subvenções*.

6.24. A ***caixa 6.4*** apresenta as taxas de desembolso relativas aos instrumentos financeiros no domínio da coesão em 31 de dezembro de 2015. As taxas registadas em quatro Estados-Membros (Espanha, Itália, Países Baixos e Eslováquia) foram substancialmente inferiores à média da UE de 75 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.23 e 6.24. *A Comissão sublinha que a taxa média de desembolso de 75 % no final de 2015, um aumento substancial em comparação com a de 57 % no final de 2014, representa uma situação muito heterogénea entre os Estados-Membros, em função de uma série de fatores, incluindo a crise financeira, a experiência limitada de alguns Estados-Membros e o arranque tardio de alguns instrumentos em todo o período de programação. Tendo em conta o ciclo de vida dos instrumentos financeiros, um aumento substancial das taxas de desembolso continua a ser esperado no último ano de implementação e é apenas no encerramento que uma conclusão final sobre as taxas de desembolso pode ser retirada.*

A Comissão apresentará, até 1 de outubro de 2017, um relatório sobre a situação no momento do encerramento (final de março de 2017) com base nos dados comunicados pelos Estados-Membros. Os Estados-Membros têm de deduzir no momento do encerramento os montantes remanescentes nos instrumentos financeiros não totalmente utilizados, em conformidade com o artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

No período de programação de 2014-2020, os pagamentos em frações em instrumentos financeiros, sujeitos ao nível efetivo de desembolso aos beneficiários finais, limitarão o risco da subutilização dos instrumentos financeiros e da criação de dotações por liquidar durante a implementação.

([22]) Relatório Anual relativo a 2015, ponto 6.42.

([23]) Os instrumentos financeiros permitem que os Estados-Membros utilizem os fundos mais do que uma vez, ou seja, todos os retornos dos investimentos ou empréstimos, incluindo lucros, voltam a ser investidos nas mesmas atividades.

Caixa 6.4 — Desembolso de instrumentos financeiros no domínio da coesão em 31 de dezembro de 2015

Legenda

Intervalos das taxas de desembolso dos instrumentos financeiros financiados pelo domínio da «Coesão económica, social e territorial»

- Sem instrumentos
- 30-39 %
- 40-49 %
- 50-59 %
- 60-69 %
- 70-79 %
- 80-89 %
- 90-100 %
- > 100 %

Fronteiras administrativas: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Cartografia: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

(1) Na Dinamarca, os intermediários financeiros só são reembolsados após efetuarem os pagamentos aos destinatários finais. Por conseguinte, o nível de contribuições do PO para os beneficiários finais é superior ao dos instrumentos financeiros.

(2) Na Polónia e em Portugal, a comunicação dos pagamentos aos destinatários finais inclui os lucros e reembolsos. Tendo em conta que estes montantes não constituem recursos dos PO, o total não deve ultrapassar 100 %.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base na nota de orientação da Comissão EGESIF_16-0011-00, de 20 de setembro de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comunicação de informações incompletas ou inadequadas sobre os instrumentos financeiros pelos Estados-Membros

6.25. As informações prestadas pela Comissão 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 consideráveis para melhorar a qualidade dos dados, mas, em alguns casos, os números continuam incompletos ou inexatos. Este ano, o Tribunal identificou inexatidões em quatro dos 12 instrumentos examinados. Estes erros resultam na sobredeclaração do desempenho e, se não forem corrigidos, podem aumentar artificialmente o montante declarado de despesas elegíveis no momento do encerramento, especialmente no caso dos fundos de garantia.

Relatórios anuais de atividades da Comissão e outras questões relativas a governação

6.26. O Tribunal analisou os relatórios anuais de atividades (RAA) relativos a 2016 da DG REGIO e DG EMPL, bem como as declarações correspondentes ([24]). Em especial, verificou-se a coerência e exatidão dos cálculos dos montantes em risco pela Comissão, e se o nível de erro estava em conformidade com a estimativa do Tribunal.

6.27. Estes RAA apenas prestam informações provisórias sobre os montantes em risco e o risco residual ([25]), tanto para o encerramento do período de 2007-2013 como para o pacote de garantia anual desenvolvido para o período de 2014-2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.25. *No momento do encerramento, os Estados-Membros têm de certificar a utilização eficaz dos fundos em relação aos instrumentos financeiros. Estas despesas devem ter sido verificadas pelas autoridades de gestão e de auditoria antes de ser apresentado o processo de encerramento. Com efeito, relativamente a um determinado número de programas operacionais, as autoridades de auditoria manifestaram limitações nos seus pareceres de auditoria devido à necessidade de concluírem o seu trabalho de auditoria a este respeito. Esta auditoria em curso trabalho abrange, entre outros domínios, os pagamentos ao nível dos beneficiários finais. Por conseguinte, a Comissão não encerrará os programas pertinentes até ter garantias razoáveis sobre os montantes efetivamente desembolsados e a sua elegibilidade ser obtida, ou irá aplicar as correções financeiras adequadas.*

6.27. *No momento em que foi emitido o RAA de 2016, as Direções-Gerais não estavam ainda em posição de validar as informações sobre os montantes em risco e as taxas de risco residual, como comunicado pelas autoridades de auditoria. Tal deve-se ao calendário do exercício de encerramento (31 de março de 2017) e ao prazo legal para a apresentação do período de 2014-2020 dos documentos relativos à aprovação das contas anuais (até 1 de março) e da aprovação das contas pela Comissão (até 31 de maio de 2017).*

No entanto, a Comissão utilizou plenamente todas as informações disponíveis no momento do RAA de 2016, incluindo os dados comunicados pelas autoridades de auditoria, com alguns ajustamentos limitados.

([24]) Todos os anos, até ao final de abril, cada Direção-Geral elabora um RAA relativo ao exercício anterior. Esse relatório é submetido à apreciação do Parlamento Europeu e do Conselho, sendo posteriormente publicado. O relatório é acompanhado por uma declaração do diretor-geral, que indica se o orçamento sob a sua responsabilidade foi executado de forma legal e regular e, essencialmente, se o nível de irregularidades foi inferior ao *limiar de materialidade* da Comissão, equivalente a 2 %. No caso dos PO em que tal não sucede, o diretor-geral pode emitir uma reserva total ou parcial.

([25]) No seu RAA, a Comissão refere-se à «*taxa de risco residual*» quando trata do encerramento do período de programação de 2007-2013 e à «taxa de erro total residual» quando trata do período de programação de 2014-2020. Estas duas taxas são conceptualmente iguais mas aplicam-se a períodos temporais diferentes. No presente capítulo, o Tribunal refere-se a ambas como «taxa(s) residual(is)».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Garantia da Comissão relativa ao período de programação de 2007-2013

6.28. Apesar de o prazo de apresentação dos documentos relativos ao encerramento para o período de 2007-2013 terminar em 31 de março de 2017 ([26]), a avaliação da Comissão relativa a essa documentação só tem de ser apresentada até 31 de agosto de 2017. Se a Comissão identificar questões relevantes na sua avaliação, este prazo pode ser prorrogado. A Comissão prestará informações sobre o resultado da sua avaliação das taxas residuais comunicadas pelas autoridades de auditoria nos seus RAA relativos a 2017 (abril de 2018).

6.29. A Comissão só pode encerrar um programa quando a taxa residual, tendo em conta todas as correções financeiras, for inferior a 2 % ([27]). Num relatório especial recentemente publicado sobre os preparativos do encerramento dos programas de 2007-2013 ([28]), o Tribunal constatou que a Comissão instituiu disposições adequadas para o encerramento, pelos Estados-Membros, dos OP no domínio da coesão. Num outro relatório especial, sobre as correções financeiras executadas pela Comissão no domínio da coesão durante o período de programação de 2007-2013 ([29]), o Tribunal também concluiu que a Comissão utilizou de forma eficaz as medidas à sua disposição para proteger o orçamento da UE de despesas irregulares.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.28. *A Comissão está a realizar uma avaliação pormenorizada dos documentos de encerramento apresentados pelos Estados-Membros, que estará concluída até ao fim do prazo regulamentar de 31 de agosto de 2017. Os resultados deste exercício serão efetivamente comunicados no RAA de 2017.*

([26]) Com exceção da Croácia, cujo prazo termina em 31 de março de 2018.

([27]) Orientações para o encerramento dos programas operacionais, Decisão da Comissão C(2015) 2771, anexo VI.

([28]) Relatório Especial nº 36/2016: «Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013»

([29]) Relatório Especial nº 4/2017: «Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: a Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Garantia da Comissão relativa ao período de programação de 2014-2020

Comentários relativos ao início do período de 2014-2020

6.30. Três anos após o início do período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros apenas nomearam 77 % das autoridades dos programas responsáveis pelos fundos da política de coesão ([30]). Até 1 de março de 2017, a Comissão recebeu as contas finais com as despesas abrangendo apenas 0,7 % do orçamento afetado a todo o período de programação. Em meados de 2017, os atrasos na execução orçamental foram superiores aos registados no mesmo momento durante o período de 2007-2013 ([31]).

6.30. *Os 77 % das autoridades designadas dos programas são responsáveis por 88 % do total das dotações da política de coesão. A Comissão observa que a designação é uma responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão instou repetidamente 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.*

Tal ainda não se traduziu em pedidos de pagamento por parte dos Estados-Membros a níveis semelhantes durante o período de 2007--2013, mas todas as condições estão atualmente em vigor para o aproveitamento no terreno. A taxa de absorção no final de 2016 é, no geral, de 3,7 % para o FEDER/FC e de 3,3 % para os projetos do FSE/ /IEJ, o que reflete já uma certa melhoria em comparação com os números disponíveis em meados de 2016, com base nas contas recebidas até 1 de março de 2017.

No entanto, a Comissão sublinha que, nos primeiros anos de implementação, a seleção dos projetos a cofinanciar é um passo fundamental para uma implementação bem-sucedida da política de coesão. Neste contexto, em 2016, a Comissão observa que o ritmo da seleção dos projetos foi acelerado, atingindo uma taxa de seleção, no geral, de 26 % para os projetos do FEDER/FC e de 32 % para os projetos do FSE/IEJ, conforme comunicado pelos Estados-Membros. Este número é semelhante ao mesmo momento no período de programação de 2007-2013.

Novo modelo de garantia da Comissão para as despesas no domínio da coesão

6.31. Os Estados-Membros apresentam um «pacote de garantia», que inclui as contas após certificação pelas *autoridades de certificação*. Com esse pacote, os Estados-Membros confirmam a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e dos controlos internos de um PO, bem como a legalidade e regularidade das despesas certificadas, apresentando as taxas residuais calculadas pelas autoridades de auditoria. A taxa residual inclui as correções financeiras aplicadas e registadas nas contas para atenuar os riscos detetados pelas auditorias das operações.

([30]) FEDER, FC e FSE/IEJ.

([31]) O Tribunal analisou a questão dos atrasos no Relatório Especial nº 2/2017: «Negociação, pela Comissão, dos *acordos de parceria* e programas do domínio da coesão para 2014-2020».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.32. A Comissão tem até 31 de maio para aceitar ou rejeitar as contas e deve pagar o saldo final no prazo de um mês a contar dessa data. Antes de aceitar as contas, a Comissão centra-se essencialmente em controlos administrativos da exaustividade e exatidão. As questões relativas à legalidade e regularidade não são consideradas nesta fase, ainda que a Comissão possa subsequentemente lançar auditorias da legalidade e regularidade nos Estados-Membros, para examinar o trabalho das autoridades de auditoria ([32]). Por conseguinte, as suas conclusões sobre a legalidade e regularidade serão comunicadas nos RAA do ano n +1.

Observações sobre as informações prestadas nos RAA relativos ao período de 2014-2020

6.33. Para o período de 2014 a 2020, 18 Estados-Membros apresentaram as contas das despesas relativas a 71 dos 419 PO aprovados ([33]), num total de 3,3 mil milhões de euros ([34]). A Comissão aceitou 69 contas no prazo regulamentar de 31 de maio de 2017 ([35]). Tal como sucedeu com a declaração de encerramento para o período anterior (ver ponto 6.29), a aceitação administrativa das contas ocorreu após a aprovação dos RAA. Além disso, a Comissão só deu início à verificação da legalidade e regularidade dos 71 PO em junho de 2017. Por conseguinte, os resultados apenas serão publicados em junho de 2018, com os RAA relativos a 2017.

6.34. O Tribunal identificou um conjunto de riscos metodológicos que devem ser resolvidos, de forma a assegurar a transparência e a fiabilidade das taxas residuais comunicadas:

— o período de referência dos RAA não é idêntico ao período aplicado às contas anuais apresentadas pelos Estados-Membros. As DG devem prestar informações sobre a execução dos pagamentos para o ano civil n, mas os Estados-Membros apresentam as despesas declaradas à Comissão para o exercício que decorre entre julho do ano n-1 e junho do ano n. Deste modo, a Comissão fornece a garantia para um período diferente (ano civil) do período utilizado pelas autoridades dos Estados-Membros (exercício financeiro). Consequentemente, cada RAA deve indicar claramente o resultado da avaliação completa das contas pela Comissão, inicialmente apresentadas no RAA do ano anterior;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.32. *A Comissão continua a realizar uma análise documental exaustiva de todos os documentos recebidos nos pacotes de garantia; nomeadamente, as taxas de erro comunicadas, os riscos residuais e os pareceres de auditoria emitidos pelas autoridades de auditoria. Em conformidade com a estratégia de auditoria única implementada pelas Direções-Gerais em causa, esta análise documental é complementada com as auditorias de conformidade baseadas nos riscos. O principal objetivo consiste em procurar, através da revisão do trabalho das autoridades de auditoria, após a aprovação das contas, uma garantia razoável de que qualquer deficiência grave no sistema de gestão e de controlo continua a ser detetada, declarada e, por conseguinte, corrigida.*

6.33. *No âmbito da nova estrutura para o período de programação de 2014-2020, a Comissão complementará a sua análise documental das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria com auditorias no local baseadas nos riscos. Antes de confirmar a fiabilidade dos dados comunicados nos relatórios anuais de atividades subsequentes, a Comissão estará igualmente em posição de tomar em consideração as observações que o TCE poderia ter comunicado nesta fase. Tal permitirá reforçar a qualidade dos dados fornecidos às autoridades de quitação nos respetivos relatórios anuais de atividades.*

6.34.

— *A Comissão utiliza todas as informações disponíveis no momento da comunicação dos RAA, tal como tem sido o caso durante vários anos.*

A Comissão sublinha que o regulamento para o período de programação de 2014-2020 e o calendário fixado para o pacote de garantia permite um melhor alinhamento dos prazos para a comunicação de relatórios com as autoridades dos programas, em comparação com o período de programação de 2007-2013. O Diretor-Geral deve fornecer garantias quanto às despesas durante o ano civil, tendo em conta as garantias fornecidas pela autoridade do programa no seu pacote de garantia e a retenção de 10 % sobre cada dividendo intercalar. A Comissão aceita fornecer nos RAA os resultados da sua avaliação completa sobre a legalidade e a regularidade dos pacotes de garantia apresentados pelos Estados-Membros no ano anterior (ver resposta da Comissão ao ponto 6.33).

([32]) Artigo 139º, nº 5, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.
([33]) Inclui 391 PO dos FEEI e 28 PO do FEAD.
([34]) Incluindo uma dotação antecipada de 0,7 mil milhões de euros relativa a instrumentos financeiros.
([35]) Inclui 61 PO dos FEEI e 8 PO do FEAD.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
— nos termos do artigo 137º, nº 2, do Regulamento que estabelece disposições comuns, os Estados-Membros devem excluir das suas contas todas as despesas previamente incluídas num pedido de pagamento relativamente ao qual esteja em curso um processo de avaliação da legalidade e regularidade. Qualquer parte desses montantes que seja subsequentemente considerado legal e regular pode ser incluída num futuro pedido de pagamento. O Tribunal detetou um caso em que a *autoridade de auditoria* incluiu montantes deste tipo no cálculo das taxas residuais. A Comissão deve relembrar novamente as autoridades de auditoria de que os montantes previstos no artigo 137º, nº 2, devem ser claramente identificáveis e não devem ser tidos em conta para efeitos de cálculo das taxas residuais;	— *Com efeito, a Comissão já esclareceu, junto das autoridades de auditoria, na nota de orientação sobre o relatório de controlo anual e parecer de auditoria ([1]) os critérios para calcular uma correção financeira no cálculo da taxa de risco residual. Tal como o Tribunal observa, o que é decisivo é saber se a correção financeira tenciona reduzir os riscos identificados pelas autoridades de auditoria em resultado da auditoria das operações (ver as observações do TCE no ponto 6.32).* *Os montantes que são objeto de uma avaliação permanente das seguintes disposições do artigo 137.º, n.º 2, que foram deduzidos das contas, fornecem novas garantias de que todas as despesas certificadas nas contas anuais são legais e regulares e não deverão ter impacto sobre o cálculo da taxa de risco residual pelas autoridades de auditoria. Consequentemente, a Comissão irá esclarecer de forma mais aprofundada as suas orientações aos Estados-Membros.*
— os formulários de apresentação das contas não incluem uma secção específica para as retiradas individuais e os montantes previstos no artigo 137º, nº 2. Para efeitos de aceitação das contas, apesar de serem apresentados valores agregados, só é possível assegurar a existência de uma pista de auditoria adequada mediante informações detalhadas ao nível das operações. Disponibilizar diretamente essas informações no sistema comum de comunicação aumentaria a transparência e permitiria os controlos necessários.	— *Os montantes que são objeto de uma avaliação permanente devem ser divulgados globalmente no apêndice 8 das contas com uma explicação por parte da autoridade de certificação, sendo necessário da parte da autoridade de auditoria a verificação destas explicações e de eventuais discrepâncias.* *A autoridade de certificação deve manter registos contabilísticos completos e pormenorizados no programa do sistema de controlo das movimentações individuais e as modificações feitas entre pedidos de dividendos intercalares e os montantes declarados nas contas anuais para controlar a possibilidade dada pelo artigo 137.º, n.º 2, da declaração posterior destes montantes. Tais montantes, se considerados, posteriormente, legais e regulares e introduzidos nos pedidos de pagamento nos anos subsequentes serão sujeitos ao mesmo mecanismo de verificação e controlo, como para qualquer outra nova despesa.*

([1]) *EGESIF_15-0002-03 de 09/10/2015.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

É necessário clarificar a definição de população auditada dos adiantamentos de instrumentos financeiros e auxílios estatais

6.35. A Comissão deve clarificar as regras sobre o modo como as autoridades de auditoria dos Estados-Membros têm de definir as populações objeto de auditoria dos instrumentos financeiros ([36]). Os pagamentos a um instrumento são efetuados assim que a sua estrutura jurídica está instituída e são incluídos nos pedidos de *pagamentos intermédios* à Comissão ([37]). O regulamento limita a definição de despesas elegíveis aos pagamentos aos destinatários finais, recursos autorizados para contratos de garantia e reembolso dos custos e honorários de gestão ([38]). Considerar que a população auditada é a dotação inicial e não as despesas elegíveis nas contas anuais resulta numa subestimativa da taxa residual. Esta questão também afeta os adiantamentos relativos a auxílios estatais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.35. *A Comissão compromete-se a trabalhar em conjunto com as autoridades de auditoria e o TCE, para garantir que um entendimento comum é aplicado para as taxas de erro a serem comunicadas. Nomeadamente, a fim de dispor de uma avaliação qualitativa da taxa de erro, a Comissão instou as autoridades de auditoria a utilizar a opção regulamentar para obter um estrato específico dos instrumentos financeiros [artigo 28.º, n.º 10, do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014]. Serão fornecidas orientações complementares a este respeito às autoridades de auditoria.*

O artigo 127.º do Regulamento Disposições Comuns (RDC) aplicável ao período de 2014-2020 estabelece que são realizadas auditorias a uma amostragem adequada das operações com base nas despesas declaradas.

A Comissão sublinha que os pagamentos relativos aos instrumentos financeiros no período de 2014-2020 serão efetuados em frações, sob reserva de obrigações regulamentares em relação à utilização efetiva do pagamento anterior, que deverão ser incluídas no âmbito das auditorias de operações realizadas pelas autoridades de auditoria. De acordo com a primeira fração, as autoridades de auditoria devem verificar se os requisitos aplicáveis (contratos públicos, avaliação ex ante*) são cumpridos e os erros detetados têm um impacto sobre a taxa de erro.*

Relativamente aos adiantamentos de auxílios estatais, tal como já foi efetuado para o encerramento no período de 2007-2013, a Comissão irá esclarecer às autoridades de auditoria que têm de realizar trabalhos de auditoria (isto é, auditorias de sistemas), para confirmar que as autoridades de gestão criaram um sistema que garanta que os adiantamentos são devidamente fundamentados dentro do prazo regulamentar.

([36]) Ver também Relatório Anual relativo a 2015, pontos 6.60 a 6.63.
([37]) Artigo 41º do Regulamento (UE) nº 1303/2013.
([38]) Artigo 42º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Coerência entre as informações constantes dos RAA e as observações do Tribunal

6.36. A ***caixa 6.5*** contém uma síntese das informações prestadas pelos RAA para o período de programação de 2007--2013.

Caixa 6.5 — Síntese das informações constantes dos RAA para o período de 2007-2013

(mil milhões de euros)

Atividade	Fundo	Total das despesas pertinentes	Despesas pertinentes de 2016	PO	Taxa de erro relativa a 2016		Risco residual	Número de reservas
					Mín.	Máx.		
Período de programação de 2007-2013	FEDER/FC	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	FSE	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Total	**324,7**	**32,6**	**440**	**2,6 %**	**4,2 %**	**0,5 %**	**89**

Fonte: RAA relativos a 2016 daDG REGIO e DG EMPL.

6.37. A estimativa da taxa de erro do Tribunal é superior às taxas de erro comunicadas pela Comissão nos seus RAA com base nos resultados das autoridades de auditoria. No entanto, esses dois conjuntos de erros não são totalmente comparáveis, essencialmente devido às seguintes razões:

— as taxas residuais comunicadas nos RAA não se referem ao mesmo período das publicadas pelo Tribunal ([39]);

— as taxas residuais calculadas pela Comissão têm um caráter plurianual e têm em conta todas as correções financeiras aplicadas ao nível da UE e dos Estados-Membros;

— os resultados do Tribunal baseiam-se numa amostra estatisticamente representativa de operações ao nível da UE, ao passo que, embora as autoridades de auditoria apliquem, geralmente, a amostragem estatística, podem igualmente selecionar auditorias das operações com base em amostragens não estatísticas.

6.37. *A Comissão sublinha que esta avaliação da fiabilidade das taxas de erro de cada ano comunicada pelos Estados-Membros baseia--se 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. Sempre que necessário, a Comissão solicita e obtém das autoridades de auditoria quaisquer informações adicionais necessárias. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.27.*

A Comissão considera que, no relatório anual de 2016, como foi o caso nos últimos seis anos consecutivos para a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão e nos cinco anos consecutivos para a Direção-Geral da Política Regional e Urbana, antes deste relatório anual, o resultado da avaliação da Comissão está em conformidade com as taxas de erro calculadas pelo TCE (ver as páginas 75 e 64 dos respetivos RAA).

([39]) As taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria para o ano n dizem respeito a despesas certificadas à Comissão no ano n-1. As taxas de erro do Tribunal para o ano n dizem respeito a despesas pagas pela Comissão no ano n.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

6.38. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Coesão económica, social e territorial» é significativo.

6.39. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global estimado se situe em 4,8 % (ver ***anexo 6.1***).

6.38 e 6.39. *A Comissão observa que o nível de erro estimado apresentado pelo TCE melhorou ao longo dos anos e está em conformidade com as taxas de erro comunicadas nos RAA dos serviços respetivos da Comissão.*

Em 2016, a Comissão continuou a centrar as suas auditorias e ações nos programas/Estados-Membros de maior risco, tendo em vista a preparação do encerramento, e a aplicar medidas corretivas quando necessário através de uma política rigorosa de interrupção e suspensão de pagamentos. É com a aplicação de uma análise e procedimentos rigorosos no encerramento que é possível excluir qualquer risco material remanescente de despesas irregulares.

A Comissão observa ainda que, tendo em conta o caráter plurianual dos sistemas de gestão e controlo no âmbito do período de programação de 2007-2013 da política de coesão, os erros podem ser corrigidos até ao encerramento, como ilustrado na secção 2.1.3 dos respetivos RAA de 2016 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.

Para fazer face às taxas de erro materiais comunicadas pelo TCE no âmbito da política de coesão, os requisitos reforçados em matéria de legalidade e regularidade e a responsabilização das autoridades do programa incluem, no período de programação de 2014-2020, a introdução das contas anuais que devem estar isentas das irregularidades materiais, e um reforço da capacidade corretiva da Comissão pela possibilidade de aplicar correções financeiras líquidas em determinadas condições.

Estes requisitos serão importantes incentivos para os Estados-Membros detetarem, comunicarem e corrigirem deficiências graves antes da certificação das contas anuais à Comissão e deverão contribuir para uma redução duradoura das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria, como ilustrado pelo primeiro pacote de garantia de que beneficiaram em 2017.

A Comissão remete ainda para as respostas aos pontos 6.7 e 6.19.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

6.40. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às 11 recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([40]) são apresentadas no ***anexo 6.4***. Destas, a Comissão executara totalmente oito recomendações, duas foram executadas na maior parte dos aspetos e uma não foi executada de todo.

6.40. *A Comissão observa que não tinha aceitado a recomendação comunicada nos termos do presente ponto como não implementada.*

6.41. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1:** preste especial atenção, quando do encerramento dos programas de 2007-2013, a domínios em que existe um risco mais elevado de despesas não elegíveis ou da divulgação de informações inexatas suscetíveis de resultar num reembolso excessivo. A Comissão deverá centrar-se especialmente em:

a) assegurar que os montantes comunicados para os instrumentos financeiros quando do encerramento não sejam artificialmente aumentados devido à sobredeclaração dos montantes utilizados ao nível dos destinatários finais. O risco é mais elevado para os fundos de garantia, nos quais um multiplicador artificialmente reduzido significaria um aumento injustificado dos custos elegíveis;

b) verificar que os adiantamentos relativos a auxílios estatais foram cobertos por despesas efetivas ao nível do projeto, que constitui a única despesa elegível. A Comissão deve assegurar que as autoridades de gestão realizaram verificações suficientes para a obtenção de uma pista de auditoria adequada no que respeita ao apuramento dos adiantamentos e à dedução de montantes injustificados.

c) certificar-se de que as despesas de todos os grandes projetos são apoiadas por uma decisão da Comissão que aprova o projeto, sob pena de as despesas declaradas serem inelegíveis. Existe um risco especial quando os projetos de maior envergadura são divididos em secções mais pequenas que se encontram abaixo do limiar dos grandes projetos.

A Comissão aceita esta recomendação e já está a tomar em consideração, entre outras, os domínios específicos assinalados pelo Tribunal no que diz respeito aos instrumentos financeiros, auxílios estatais e grandes projetos durante a sua avaliação dos pacotes de encerramento do período de 2007-2013 atualmente em curso.

A Comissão recorda que é da responsabilidade dos Estados-Membros a notificação de grandes projetos à Comissão.

([40]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 2:** dê resposta, durante o período de 2014-2020, a questões que possam afetar o cálculo fiável da taxa residual, através da introdução de controlos e orientações consistentes no que se refere:

a) à população auditada de adiantamentos de instrumentos financeiros e auxílios estatais. A população deve ter devidamente em conta, relativamente aos instrumentos financeiros, os montantes utilizados ao nível dos beneficiários finais e, no que se refere aos auxílios estatais, as despesas efetivas ao nível do projeto, tal como apresentadas nas contas;

b) à cobertura de auditoria dos instrumentos financeiros geridos pelo BEI. A Comissão deve assegurar que as disposições de auditoria são adequadas, tanto a nível dos intermediários financeiros como dos destinatários finais. A aprovação final das alterações à base jurídica existente, propostas pela Comissão no *Regulamento Omnibus* ([41]), bem como a obrigação de auditoria a nível do Estado-Membro, será fundamental nesta matéria;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação.

a. *No contexto descrito na sua resposta ao ponto 6.36, e tendo em vista o disposto no regulamento sobre as despesas elegíveis e a população auditada, a Comissão compromete-se a trabalhar em conjunto com as autoridades de auditoria e o TCE, para garantir que um entendimento comum é aplicado ao tratamento dos instrumentos financeiros e aos adiantamentos de auxílios estatais na população auditada e correspondentes trabalhos de auditoria a realizar, a fim de obter uma garantia razoável.*

b. *A Comissão propôs no Regulamento «Omnibus», que adotou em setembro de 2016, a alteração do artigo 40.º do RDC.*

A alteração proposta ao artigo 40.º, aplicável a todos os instrumentos financeiros implementados pelo BEI (Banco Europeu de Investimento) e outras instituições financeiras internacionais (IFI), esclarece a existência de dois níveis de controlos/auditorias: 1) ao nível do BEI e das IFI; 2) ao nível dos organismos em jurisdições dos Estados-Membros.

Em relação ao primeiro nível, o Grupo BEI ou outras IFI irão fornecer relatórios de controlo acompanhados de um relatório/ /parecer de auditoria anuais emitidos pelos auditores designados no acordo de financiamento.

Em relação ao segundo nível, os Estados-Membros terão de realizar verificações por parte das autoridades de gestão e auditorias por parte das autoridades de auditoria ao nível dos intermediários financeiros e para as autoridades de auditoria, quando pertinente, ao nível dos beneficiários finais, na sua jurisdição. Estas verificações e auditorias, tendo em conta os riscos identificados, irão abranger a implementação dos instrumentos. Os resultados destas verificações e auditorias irão complementar os relatórios recebidos do Grupo BEI e das IFI.

([41]) Proposta de regulamento relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, COM(2016) 605 final, 14 de setembro de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) à exclusão dos montantes com avaliação em curso mencionados no artigo 137º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do cálculo da taxa residual comunicada pelos Estados-Membros, uma vez que a sua inclusão tem o efeito de subestimar essa taxa e reduzir a transparência e a fiabilidade deste indicador fundamental.

— **Recomendação 3:** ao reconsiderar a conceção e o mecanismo de execução dos FEEI pós-2020, reforce a ênfase do programa no desempenho e simplifique o mecanismo de pagamentos, através do incentivo, quando necessário, à introdução de medidas suplementares destinadas a ligar o nível dos pagamentos ao desempenho, em vez de reembolsar apenas as despesas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

c. *A Comissão considera ter já tomado medidas, mas está disposta a esclarecer melhor as suas atuais orientações aos Estados--Membros.*

Tal como explicado na resposta da Comissão ao ponto 6.34, em conformidade com o quadro regulamentar do período de 2014--2020, os Estados-Membros devem excluir das suas contas determinados montantes que tenham sido previamente incluídos num pedido de pagamento, mas em relação ao qual está em curso um processo de avaliação da legalidade e regularidade das despesas. Toda e qualquer despesa que seja subsequentemente considerada legal e regular pode ser incluída num pedido de pagamento futuro.

Por conseguinte, os montantes que são objeto de avaliação permanente segundo as disposições do artigo 137.º, n.º 2, não têm qualquer impacto sobre o cálculo da taxa de risco residual. A Comissão esclareceu, junto das autoridades de auditoria, na nota de orientação sobre o relatório de controlo anual e parecer de auditoria ([2]) os critérios para calcular uma correção financeira na taxa de risco residual. A possibilidade oferecida pelo regulamento para incluir esses montantes sob avaliação permanente num pedido de dividendos intercalares subsequente, se estes forem considerados legais e regulares, não é pertinente para efeitos do cálculo da taxa de risco residual e fornece mais garantias de que todas as despesas certificadas nas contas anuais são legais e regulares.

A Comissão aceita esta recomendação, na medida em que aceita plenamente considerar soluções alternativas de conceção e mecanismos de execução, incluindo a opção recomendada pelo TCE, mas não pode assumir ainda uma posição pormenorizada sobre as suas propostas para os FEEI após 2020. Observa, além disso, que a proposta de alteração do Regulamento Disposições Comuns apresentada e adotada pela Comissão no final de 2016 (o chamado Regulamento «Omnibus»), se adotada por outras instituições, permitirá, sob certas condições, o afastamento do reembolso das despesas a favor de pagamentos com base nos resultados dos projetos.

A apresentação atempada de propostas legislativas para a política de coesão constitui uma prioridade para a Comissão. O calendário, todavia, depende da adoção da proposta para o Regulamento do quadro financeiro plurianual (QFP). A proposta da Comissão para o pacote legislativo relativo à política de coesão após 2020 será apresentada posteriormente.

A Comissão trabalhará em estreita colaboração com os colegisladores, com vista a uma adoção atempada e entrada em vigor do quadro legislativo.

([2]) *EGESIF_15-0002-03 de 09/10/2015.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

PARTE 2 — AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS PROJETOS

6.42. O princípio da *boa gestão financeira* na execução do orçamento da UE pressupõe uma incidência não só na conformidade regulamentar, mas também na concretização dos objetivos definidos ([42]).

6.43. Nos últimos três anos, quando os projetos examinados estavam fisicamente concluídos, além de verificar a regularidade, o Tribunal também examinou o desempenho ([43]). Este ano, uma vez que o período de elegibilidade terminou em 31 de dezembro de 2015, todos os 168 projetos examinados pelo Tribunal (com exclusão dos instrumentos financeiros) deveriam estar concluídos à data da auditoria. O Tribunal examinou, relativamente aos 168 projetos:

— aspetos pertinentes da conceção do sistema de desempenho (em especial se os PO tinham indicadores de *realizações* e de *resultados* relevantes para os respetivos objetivos, e se os objetivos em termos de realizações e de resultados especificados nos documentos do projeto ([44]) correspondiam aos objetivos do PO para cada eixo prioritário);

— desempenho dos projetos, ou seja, se os projetos concretizaram os seus objetivos e alcançaram as metas definidas para cada indicador.

Avaliação da conceção do sistema de desempenho

6.44. Relativamente ao período de programação de 2007--2013, os beneficiários eram juridicamente obrigados a definir e comunicar as realizações. Para avaliar o contributo de um projeto na concretização dos objetivos do PO, os Estados--Membros também dispunham da possibilidade de definir indicadores de resultados que ligassem os resultados do projeto aos respetivos indicadores do eixo prioritário do PO.

6.45. As disposições regulamentares para o período 2014--2020 incluem algumas medidas que, se executadas de forma adequada, devem contribuir para a avaliação do desempenho dos programas. Num exemplo, as autoridades de auditoria são obrigadas a examinar a fiabilidade dos dados de desempenho ([45]). Noutro exemplo e na sequência da sua análise do desempenho, a Comissão pode impor sanções quando os indicadores financeiros e de realizações de um eixo prioritário sejam gravemente subalcançados ([46]).

([42]) Ver o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 10.10.
([43]) Ver também o Relatório Anual relativo ao exercício de 2014, pontos 6.80-6.86, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2015, pontos 6.77 a 6.89.
([44]) Candidaturas de projetos, convenções de subvenção, contratos e/ /ou decisões de cofinanciamento.
([45]) Artigo 22º, n.os 6 e 7, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.
([46]) Artigo 142º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Um terço dos projetos examinados foi abrangido por um sistema de medição do desempenho com indicadores de realizações e de resultados ligados aos objetivos do PO

6.46. O Tribunal constatou que em 63 dos 168 projetos (38 %) estava em vigor um sistema de medição do desempenho, ligando as realizações e os resultados dos projetos aos objetivos do PO.

6.47. Em 101 outros casos (60 %), o Tribunal detetou um conjunto de insuficiências na forma como as autoridades dos Estados-Membros conceberam os seus sistemas de desempenho, tanto a nível do PO como do projeto. As insuficiências mais frequentes foram:

— em 70 casos (42 % de 168), as autoridades não definiram indicadores de resultados nem definiram metas para medir o desempenho ao nível de projeto, ou os indicadores de resultados definidos não eram coerentes com os do PO. Nestas circunstâncias, não é possível determinar se esses projetos contribuíram de alguma forma para a concretização dos objetivos gerais do programa (ver também o ponto 6.55);

— em 13 casos, as autoridades classificaram incorretamente as realizações como resultados, ou *vice-versa*, no PO e/ou nos documentos de aprovação do projeto;

— em 12 casos, os indicadores de realizações dos projetos não eram coerentes com os do PO.

6.48. Em relação aos quatro casos remanescentes (2 %) ([47]), as autoridades não dispunham de um sistema de desempenho que definisse e medisse as realizações e os resultados ao nível do projeto. Nestes quatro casos, o Tribunal não pôde avaliar o desempenho dos projetos.

6.49. Apesar de os regulamentos para os período de programação de 2007-2013 e 2014-2020 não exigirem que os Estados-Membros definissem indicadores de resultados ao nível dos projetos, isso sucedeu em 90 (54 %) dos 168 projetos examinados pelo Tribunal. É uma boa prática que as autoridades de gestão e os organismos intermédios definam, sempre que possível, indicadores de resultados deste tipo, já que permitem medir a contribuição específica de um projeto para a concretização dos objetivos do respetivo eixo prioritário.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.47. *Embora o enquadramento legislativo dos fundos estruturais para o período de 2007-2013 não obrigue as autoridades do programa a definir indicadores de resultados a nível dos projetos, a Comissão instou-as a tal, sempre que pertinente. Alguns indicadores de resultados não poderiam, com efeito, ser significativamente mensurados a nível de um único projeto.*

6.49. *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 o 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.*

([47]) Estes quatro projetos localizaram-se na Irlanda.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.50. O Tribunal identificou projetos sem indicadores de resultados em 11 dos 14 Estados-Membros dos quais o Tribunal obteve a amostra de operações ([48]). Foram, contudo, mais comuns na Bulgária, em Espanha e em Itália para o FEDER/FC, e na Irlanda e em Espanha para o FSE. Nesses países, mais de metade dos projetos concluídos examinados pelo Tribunal não dispunham de indicadores de resultados, ou os indicadores não eram coerentes com o PO.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação do desempenho dos projetos

6.51. A ***caixa 6.6*** sintetiza os resultados da avaliação do Tribunal relativa ao desempenho dos projetos.

Caixa 6.6 — Avaliação do desempenho dos projetos

Avaliação do desempenho	Número de projetos relativamente aos quais o Tribunal avaliou:				
	Os indicadores de realizações e de resultados	**Apenas os indicadores de realizações (não foram definidos indicadores de resultados)**	**Nem os indicadores de realizações nem de resultados**	**Projetos não operacionais**	**TOTAIS**
Número de projetos	**90 (100 %)**	**70 (100 %)**	**4 (100 %)**	**4 (100 %)**	**168 (100 %)**
— Totalmente alcançado	43 (48 %)	54 (77 %)			**97 (58 %)**
— Parcialmente alcançado	45 (50 %)	12 (17 %)			**57 (34 %)**
— Não alcançado	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	**10 (6 %)**
— Não foi possível avaliar			4 (100 %)		**4 (2 %)**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

([48]) O PO eslovaco e o PO CTE Grécia-Bulgária foram os dois únicos programas em que os objetivos em termos de realizações do projeto e do PO foram coerentes entre si.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Dos 90 projetos com indicadores de realizações e de resultados, 88 cumpriram, pelo menos parcialmente, os seus objetivos

6.52. Dos 90 projetos com um sistema de medição do desempenho das realizações e dos resultados, 43 (48 %) atingiram plenamente os objetivos de realizações e de resultados definidos pelas autoridades de gestão.

6.53. Outros 45 projetos (50 %) alcançaram parcialmente os objetivos em termos de realizações e de resultados. Destes, sete acabaram por ser faseados ao longo dos dois períodos de programação (2007-2013 e 2014-2020). Estes projetos dizem respeito a três PO em três Estados-Membros (Hungria, Polónia e Roménia).

6.54. Por último, dois projetos não realizaram nenhum dos seus objetivos. Além disso, quatro projetos estavam «não operacionais» de acordo com a definição constante das orientações relativas ao encerramento ([49]). As autoridades de gestão são explicitamente obrigadas a comunicar os projetos «não operacionais» na declaração de encerramento de um PO.

Dos 70 projetos em que apenas foram definidos indicadores de realizações, 66 cumpriram, pelo menos parcialmente, os seus objetivos

6.55. Dos 70 projetos, 54 (77 %) alcançaram plenamente os objetivos relativos às realizações das autoridades de gestão, outros 12 (17 %) alcançaram parcialmente esses objetivos e os restantes quatro (6 %) não alcançaram qualquer objetivo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.52. *A Comissão observa que, em primeiro lugar, cabe às autoridades de gestão garantir que os projetos com valor acrescentado europeu sejam selecionados e aprovados.*

No que respeita aos indicadores de resultados, a avaliação do desempenho dos programas foi reforçada para o período de 2014--2020: conforme previsto no quadro regulamentar do período de 2014-2020 [artigo 22.º, n.º 6 e n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], a Comissão poderá suspender os pagamentos intercalares ou impor correções financeiras aos Estados-Membros, em caso de falha grave a nível de um eixo prioritário de um 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).

6.53. *A Comissão observa que o final do período de elegibilidade não coincide necessariamente com a data fixada como meta final para medir todos os indicadores de desempenho.*

6.54. *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, todavia, apenas na fase de encerramento do programa que o desempenho dos projetos financiados pelos programas operacionais será finalmente avaliado.*

6.55. *A Comissão observa que, em primeiro lugar, cabe às autoridades de gestão garantir que os projetos com valor acrescentado europeu sejam selecionados e aprovados.*

([49]) Anexo à decisão da Comissão que altera a Decisão C(2013) 1573 sobre a aprovação de orientações para o encerramento dos programas operacionais, C(2015) 2771 final de 30 de abril de 2015, ponto 3.5.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conclusão

6.56. Apenas um terço dos projetos examinados dispunha de um sistema de medição do desempenho com indicadores de realizações de resultados ligados aos objetivos do PO. A maioria dos projetos cumpriu os seus objetivos relativos às realizações, pelo menos parcialmente. No entanto, em relação a 42 % dos projetos, não foi possível identificar e medir uma contribuição específica para os objetivos gerais do programa, uma vez que não foram definidos indicadores de resultados nem metas ao nível dos projetos.

6.57. A definição de indicadores e de objetivos exige simultaneamente uma abordagem estratégica clara na lógica de intervenção para um PO. Tanto os resultados das auditorias recentes do Tribunal como o parecer sobre a revisão do *Regulamento Financeiro* ([50]) salientaram que existem diferenças significativas na utilização dos indicadores de realizações e, mais ainda, de resultados, tanto entre domínios políticos como entre fundos no mesmo domínio de intervenção.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.56. *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 instou-as a tal, sempre que pertinente. Alguns indicadores de resultados não poderiam, com efeito, ser significativamente mensurados a nível de um único projeto.*

6.57. *A Comissão remete para as suas respostas pormenorizadas fornecidas no relatório especial do TCE n.º 2/2017.*

([50]) Ver Relatório Especial nº 2/2017: «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020» (pontos 149 a 151); parecer nº 1/2017 sobre a proposta de revisão do Regulamento Financeiro (JO C 91 de 23.3.2017), pontos 147 e 148.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

	2016	2015
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**180**	223
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**4,8 %**	5,2 %
Limite superior de erro	7,4 %	
Limite inferior de erro	2,2 %	

ANEXO 6.2

SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES PARA CADA ESTADO-MEMBRO

Países Baixos

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Reino Unido

Operações isentas de erros:	2
Erros não quantificados:	6
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	9

Alemanha

Operações isentas de erros:	4
Erros não quantificados:	0
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	0
Total:	5

Suécia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Finlândia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Letónia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Lituânia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Irlanda

Operações isentas de erros:	3
Erros não quantificados:	0
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	4

Dinamarca

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Estónia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Polónia

Operações isentas de erros:	7
Erros não quantificados:	5
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	13

Bélgica

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

República Checa

Operações isentas de erros:	14
Erros não quantificados:	8
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	24

Luxemburgo

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Eslováquia

Operações isentas de erros:	9
Erros não quantificados:	0
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	0
Total:	9

França

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Áustria

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Portugal

Operações isentas de erros:	0
Erros não quantificados:	1
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	0
Total:	1

Hungria

Operações isentas de erros:	7
Erros não quantificados:	6
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	2
Total:	16

Espanha

Operações isentas de erros:	9
Erros não quantificados:	7
Erros quantificados < 20 %:	3
Erros quantificados ≥ 20 %:	5
Total:	24

Roménia

Operações isentas de erros:	13
Erros não quantificados:	7
Erros quantificados < 20 %:	4
Erros quantificados ≥ 20 %:	0
Total:	24

Itália

Operações isentas de erros:	15
Erros não quantificados:	14
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	0
Total:	29

Eslovénia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Croácia

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Malta

Operações isentas de erros:	1
Erros não quantificados:	2
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	4

Grécia

Operações isentas de erros:	3
Erros não quantificados:	2
Erros quantificados < 20 %:	0
Erros quantificados ≥ 20 %:	0
Total:	5

Chipre

Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Bulgária

Operações isentas de erros:	6
Erros não quantificados:	4
Erros quantificados < 20 %:	2
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	13

O trabalho de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível provável de erro no conjunto da população. Baseia-se numa metodologia de amostragem de probabilidade proporcional ao tamanho, pelo que não produz informações sobre a frequência do erro nas populações auditadas (o que exigiria a seleção aleatória das operações). Por estes motivos, os valores acima referidos não devem ser entendidos como indicadores da frequência do erro, tanto no que se refere às operações financiadas pela UE como a cada Estado-Membro, e a frequência do erro nas amostras retiradas de diversos Estados-Membros não constitui uma orientação para o nível de erro relativo nesses Estados-Membros.

ANEXO 6.3

SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO DE, PELO MENOS, 20 % NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Introdução

Aplicando a metodologia geral de auditoria estabelecida no ***anexo 1.1***, o Tribunal testou uma amostra representativa de operações para estimar o nível de *irregularidade* na população nesta rubrica do QFP. Os erros detetados nos testes realizados não constituem uma lista exaustiva, quer de erros individuais, quer de possíveis tipos de erro. As constatações que se seguem, referentes a erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada, são apresentadas a título de exemplo. Estes erros foram detetados em operações com um valor entre 74 000 euros e 10,3 milhões de euros, sendo o valor mediano de 0,9 milhões de euros ([1]).

A Comissão toma nota da observação do TCE no anexo 6.2 de que a panorâmica das operações do Tribunal não constitui uma orientação para o nível de erro relativo dos Estados-Membros na amostra. A Comissão salienta que as informações pormenorizadas sobre os resultados da auditoria da Comissão e dos Estados-Membros são apresentadas, para cada Estado-Membro, nos relatórios anuais de atividades e os seus anexos técnicos dos serviços da Comissão da implementação dos fundos da UE em regime de gestão partilhada.

A Comissão acompanhará os casos identificados pelo TCE e proporá as ações que considerar necessárias.

Exemplos de erros

Despesas inelegíveis

Exemplo 1 — Diversas infrações às regras de elegibilidade da UE e nacionais

O *beneficiário* de um projeto de investigação financiado pelo FEDER em Espanha infringiu diversas regras de elegibilidade da UE e nacionais: os custos diretos foram incorretamente incluídos no cálculo dos *custos indiretos* e o IVA recuperável e um montante salarial errado foram incorretamente declarados para cofinanciamento. Além disso, algumas despesas não foram documentalmente comprovadas.

O Tribunal identificou casos semelhantes (quantificados até 20 % ou mais) em três outros projetos do FEDER em Espanha.

Exemplo 2 — IVA recuperável declarado elegível para cofinanciamento da UE

Na Polónia, uma autoridade local que recebeu financiamento do FC para um projeto de elétrico declarou o IVA como despesa elegível. Contudo, o IVA pago sobre novas infraestruturas cuja utilização será cobrada ao público é, de facto, recuperável e, por conseguinte, inelegível para cofinanciamento.

([1]) Estes erros representam mais de três quartos do nível global de erro estimado para a «Coesão económica, social e territorial».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 3 — Ausência de cálculo do défice de financiamento para projetos geradores de receitas e IVA inelegível

Um beneficiário búlgaro recebeu financiamento do FEDER para aquisição de equipamento que utilizou para fins educativos. Ao calcular o montante das despesas elegíveis, o beneficiário não teve em conta as receitas geradas pelos serviços prestados ao público nessas instalações. Também declarou alguns montantes de IVA recuperável.

Exemplo 4 — Correção financeira aplicada incorretamente

Na sequência da auditoria do Tribunal relativa ao exercício de 2014 ([2]), a Comissão aplicou uma correção financeira de 25 % a um projeto do FC em Malta. No entanto, em vez de começarem por certificar todas as despesas elegíveis e, em seguida, aplicarem a correção, as autoridades do Estado-Membro certificaram despesas até 75 % do orçamento inicial do projeto. Consequentemente, a parte das despesas do projeto não certificada, relativa a custos não abrangidos pela correção financeira, não será, em princípio, sujeita a auditoria.

Exemplo 5 — Horas em contexto laboral não documentadas e pagamento injustificado da parte de remuneração relativa ao desempenho nos honorários de um contratante

O beneficiário de um projeto do FSE na Irlanda destinado à ministração de formação para desempregados à procura de emprego não forneceu elementos de prova das horas imputadas ao contexto laboral dos participantes, tal como exigido pelas regras de elegibilidade nacionais. No âmbito do mesmo projeto, as autoridades do Estado-Membro pagaram a parte de remuneração relativa ao desempenho nos honorários de um contratante por um curso de formação, apesar de o resultado das horas em contexto laboral ser inferior à meta acordada.

O Tribunal identificou exemplos de erros relativos a despesas inelegíveis (quantificados até 20 %), na República Checa, Espanha, Hungria e Roménia, bem como na CTE Grécia--Bulgária.

Exemplo 6 — Incumprimento das condições da subvenção

O beneficiário de um projeto do FEDER em Espanha não cumpriu o requisito previsto no convite à apresentação de propostas, que consistia em conservar o equipamento cofinanciado na região durante o período acordado. Consequentemente, o equipamento é inelegível para cofinanciamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão solicitará ao beneficiário que apresente um cálculo do défice de financiamento, incluindo todas as receitas e custos operacionais e concluirá em conformidade.

([2]) Relatório Anual relativo a 2014, caixa 6.1, exemplo a).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Projetos inelegíveis

Exemplo 7 — Beneficiário inelegível

O convite à apresentação de propostas para um projeto do FEDER na República Checa especificava que apenas eram elegíveis PME. Ao verificar o cumprimento deste requisito, a *autoridade de gestão* baseou a sua decisão na declaração do beneficiário e nas informações do seu sistema de acompanhamento. Essas informações foram insuficientes para determinar o verdadeiro estatuto do beneficiário. Em consequência, foi atribuído financiamento a um beneficiário que não era uma PME.

Exemplo 8 — Projeto parcialmente inelegível

O eixo prioritário 3 de um OP do FSE em Espanha, destinado a aumentar o capital humano, tem três objetivos específicos. O objetivo em causa num projeto examinado no âmbito deste PO consistia no desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e inovação. As autoridades do Estado-Membro declararam retroativamente para cofinanciamento os salários pagos aos profissionais de saúde durante os estágios residenciais especializados em 2014. Apesar de esses estágios terem algumas ligações com atividades de investigação, o seu principal objetivo consistia em preparar profissionais de saúde especializados para o sistema de saúde espanhol. É, por conseguinte, desproporcionado considerar todo o projeto essencialmente como uma atividade de investigação. Além disso, nos termos da legislação espanhola, este regime de formação é, de qualquer forma, obrigatório para especialistas de saúde. Parte do projeto era, portanto, inelegível e não deveria ter sido declarado para cofinanciamento.

O Tribunal identificou um caso semelhante num outro projeto do FSE em Espanha.

A Comissão considera que a formação dos profissionais do serviço de saúde, através do «EIR» (estagiários residentes em especialização), programa de estudos de pós-graduação, é elegível no âmbito do eixo prioritário 3 «Reforço e melhoria do capital humano», uma vez que contribui para a realização dos seus objetivos. A conclusão destes estudos de pós-graduação é um requisito legal em Espanha para realizar uma investigação clínica. Além disso, a autoridade de gestão forneceu elementos de prova de um total de 99 atividades de investigação específicas para os 20 participantes constantes da amostra pelo Tribunal, incluindo publicações científicas, participação em programas de investigação competitivos com financiamento externo, e que fazem parte de grupos de investigação altamente qualificados.

Por conseguinte, a Comissão considera que as despesas certificadas cumprem plenamente os critérios de elegibilidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Infrações aos procedimentos de contratação pública

Exemplo 9 — Utilização incorreta de um concurso secundário num contrato-quadro

Um beneficiário de um projeto do FEDER no Reino Unido, que visava a construção de uma ponte pedonal, recorreu a um contrato-quadro para adjudicar os trabalhos. O procedimento escolhido pelo beneficiário para o concurso secundário não permitiu a identificação da proposta economicamente mais vantajosa. Além disso, o beneficiário aplicou incorretamente taxas de atualização durante as negociações com o contratante e adjudicou diretamente trabalhos adicionais ao mesmo contratante. O procedimento infringiu, portanto, os princípios da igualdade de tratamento e de não-discriminação, afastando-se do procedimento descrito no acordo-quadro. Consequentemente, o contrato era ilegal e as despesas conexas inelegíveis para financiamento da UE.

Exemplo 10 — Alteração ilegal do contrato

O beneficiário de um projeto do FC na Hungria (ampliação de uma estação de tratamento de esgotos) alterou substancialmente o contrato após a sua assinatura, sem voltar a lançar o procedimento. As alterações deste tipo infringem as regras de contratação pública.

Exemplo 11 — Operadores económicos inadequados convidados a apresentar propostas

Apenas uma das três empresas convidadas a apresentar propostas para um projeto de formação linguística do FSE na Hungria tinha um perfil adequado para ministrar a formação. O convite à participação de dois candidatos inadequados fez com que o contrato fosse diretamente adjudicado, sem a devida justificação.

ANEXO 6.4

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 para as duas DG

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2013	Capítulo 5, **recomendação 1**: exija aos Estados-Membros que incluam nas suas declarações de gestão (em conformidade com o disposto no artigo 59º, nº 5, alínea a) 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 artigo 32º, nº 5, 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						
	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 ([1])						
	Capítulo 5, **recomendação 5**: confirme, no Relatório Anual de Atividades (RAA) 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 ([1])						

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	Capítulo 5, **recomendação 5** (igualmente para o 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 ([1])						
	Capítulo 6, **recomendação 1**: 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						
	Capítulo 6, **recomendação 2**: 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 ([1])						
	Capítulo 6, **recomendação 3**: garanta que a aplicação dos artigos 78º e 130º 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;				E ([2])			
	Capítulo 6, **recomendação 4**: 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 ([3])					
	Capítulo 6, **recomendação 5**: 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 ([4])					

([1]) A execução deve continuar até ao momento do encerramento.
([2]) Recomendação não aceite pela Comissão (ver o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 6.79).
([3]) Não foram adotadas medidas sistémicas.
([4]) O novo período de programação ainda não está suficientemente avançado para que seja possível uma avaliação completa da execução.

CAPÍTULO 7

«Recursos Naturais»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	7.1-7.8
Breve descrição dos «Recursos Naturais»	7.3-7.6
Âmbito e método de auditoria	7.7-7.8
Parte 1 — Regularidade das operações	7.9-7.35
FEAGA — Medidas de mercado e ajudas diretas	7.11-7.19
Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas	7.20-7.27
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	7.28-7.31
Conclusão e recomendações	7.32 -7.35
Conclusão	7.32-7.33
Recomendações	7.34-7.35
Parte 2 — Desempenho	7.36-7.56
Avaliação do desempenho de projetos de desenvolvimento rural	7.37-7.42
Avaliação do desempenho da ecologização	7.43-7.54
Conclusões	7.55-7.56

Anexo 7.1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos «Recursos Naturais»

Anexo 7.2 — Síntese dos resultados dos testes das operações para cada Estado-Membro em relação ao desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas

Anexo 7.3 — Síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % no domínio do desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas

Anexo 7.4 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos «Recursos Naturais»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Recursos Naturais» do *QFP*. Engloba as despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) (na «primeira *apreciação específica* deste capítulo») e do desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas (na «segunda apreciação específica deste capítulo»). A ***caixa 7.1*** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2016.

Caixa 7.1 — Rubrica 2 do QFP —«Recursos naturais» — Repartição em 2016

(mil milhões de euros)

Total dos pagamentos do exercício	57,4
- *adiantamentos* ([1])	*1,5*
+ *apuramentos de adiantamentos* ([1])	*2,0*
Total da população auditada	**57,9**

([1]) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 10 do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.2. Além das constatações do Tribunal relativas à *regularidade*, este capítulo contém igualmente uma secção que examina o *desempenho* de uma amostra de projetos no domínio do desenvolvimento rural e do novo regime de *ecologização* (ver ponto 7.4).

Breve descrição dos «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), partilha a *gestão* da PAC com os *organismos pagadores* dos Estados-Membros. Os *beneficiários* são pagos principalmente através de dois fundos ([1]): o FEAGA, que financia integralmente as *ajudas diretas* e as *medidas de mercado* 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. O FEAGA (77 % das despesas dos «Recursos Naturais») financia uma série de regimes de ajuda direta (40,8 mil milhões de euros em 2016) e medidas de intervenção nos mercados agrícolas ([3]) (3,2 mil milhões de euros em 2016). A reforma da PAC ([4]) de 2013 introduziu alterações significativas nos regimes de ajudas diretas (ver pontos 7.15 e 7.16), tendo o ano de 2016, abrangido pelo presente relatório, sido o primeiro ano em que os pagamentos aos beneficiários finais foram efetuados ([5]) com base nas novas regras em vigor. Os quatro principais regimes, representando 91 % da totalidade dos pagamentos de ajudas diretas, são os seguintes:

— dois regimes de ajudas «superfícies», que concedem *apoio dissociado* ([6]) *ao rendimento*: o «*regime de pagamento de base*» *(RPB)* (17,8 mil milhões de euros em 2016) ([7]) e o «*regime de pagamento único por superfície*» *(RPUS)* (4 mil milhões de euros em 2016);

([1]) Regulamento (UE) nº 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) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/ /2005 e (CE) nº 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

([2]) À exceção de determinadas medidas cofinanciadas, como ações de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas.

([3]) 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.

([4]) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia chegaram a acordo sobre a reforma da PAC em 2013. Um certo número de textos legislativos que visam a sua aplicação prática foi aprovado após essa data.

([5]) Com base nos pedidos de ajuda apresentados em 2015 (ou seja, ano de pedido de 2015).

([6]) Os pagamentos dissociados são concedidos para todos os terrenos agrícolas elegíveis, independentemente de serem utilizados para produção.

([7]) O Tribunal está atualmente a examinar a aplicação do RPB com vista à publicação de um relatório especial (ver o Programa de Trabalho do Tribunal para 2017; http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— o pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente (conhecido como o «pagamento por ecologização»: 11,7 mil milhões de euros em 2016);

— o *apoio associado*, relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas (por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas), que são particularmente importantes por motivos económicos, sociais ou ambientais e enfrentam certas dificuldades (3,8 mil milhões de euros em 2016).

7.5. O Feader (21 % das despesas dos «Recursos Naturais») cofinancia as despesas de desenvolvimento rural desembolsadas através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros. As despesas abrangem medidas «superfície» ([8]) e medidas não relacionadas com a superfície ([9]). Em 2016, o Feader representou 12,4 mil milhões de euros de despesas, dos quais 63 % diziam respeito a programas de desenvolvimento rural do *período de programação* de 2014-2020 e 37 % a programas anteriores.

7.6. A rubrica do QFP abrange igualmente a política comum das pescas e algumas despesas da UE nos domínios do ambiente e da ação climática ([10]) (2 % das despesas dos «Recursos Naturais»).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.5. *O equivalente a 37 % dos pagamentos efetuados para respeitar compromissos assumidos em programas anteriores inclui os pagamentos efetuados no último trimestre dos programas 2007-2013, bem como os pagamentos do saldo. Dos 92 programas de desenvolvimento rural para o período de 2007-2013, 64 já estavam encerrados em 2016, com uma taxa de execução média de 99,1 % e um pagamento do saldo global de 2,7 mil milhões de EUR.*

([8]) As medidas «superfície» são aquelas cujo pagamento está ligado ao número de hectares, como os pagamentos agroambientais e os pagamentos aos agricultores para compensação em zonas com desvantagens naturais.

([9]) As medidas não relacionadas com a superfície são normalmente investimentos, como a modernização das explorações agrícolas ou a criação de serviços básicos para a economia rural e a população local.

([10]) Outros domínios de despesas da UE para além da rubrica do QFP «Recursos Naturais» também concedem financiamento para o ambiente e a ação climática.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

7.7. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, em 2016 o Tribunal examinou os seguintes aspetos:

a) amostras de 217 *operações* do FEAGA e de 163 operações do desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas, tal como definido no ponto 7 do ***anexo 1.1***. Ambas as amostras foram concebidas para serem representativas do conjunto de despesas realizadas no âmbito desta rubrica do QFP, para cada uma das duas *apreciações específicas* ([11]). A amostra do FEAGA era composta por operações de 21 Estados-Membros ([12]). A amostra da segunda apreciação específica era composta por 153 operações relativas ao desenvolvimento rural e outras 10 operações (relativas ao ambiente, ação climática e pescas) de 20 Estados-Membros ([13]);

b) se os *relatórios anuais de atividades* das DG AGRI, DG MARE e DG ENV/CLIMA ([14]) apresentavam informações respeitantes à regularidade das despesas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal.

([11]) O método do Tribunal baseia-se num conjunto de elementos selecionados aleatoriamente (por exemplo, parcelas ou faturas) para cada operação. Por conseguinte, um erro detetado não reflete necessariamente o erro global da operação em causa.

([12]) Bélgica (Valónia e Flandres), Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha (Baviera, Hamburg-Jonas, Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia do Norte-Vestfália, Saxónia-Anhalt, Schleswig-Holstein), Irlanda, Grécia, Espanha (País Basco, Andaluzia, Região de Múrcia, Comunidade Valenciana, Aragão, Castela-Mancha, Estremadura e Castela e Leão), França, Itália (AGEA, Calábria, Lombardia, Toscânia e Veneto), Letónia, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia, Suécia e Reino Unido (Inglaterra, Irlanda do Norte e Escócia). A amostra incluiu igualmente uma operação em regime de *gestão direta*.

([13]) Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha (Baixa Saxónia--Bremen, Saxónia e Saxónia-Anhalt), Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha (Andaluzia, Castela-Mancha e Estremadura), França (Sul--Pirenéus e Ródano-Alpes), Croácia, Itália (Basilicata), Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal (Açores e Continente), Roménia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido (Inglaterra e Escócia). A amostra incluiu sete operações em regime de gestão direta, das quais duas diziam respeito a fundos da UE gastos em acordos de parceria no domínio da pesca fora da União Europeia.

([14]) A DG ENV e a DG CLIMA têm uma direção de recursos financeiros comuns.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.8. Para a segunda parte do presente capítulo, centrada no desempenho, o Tribunal examinou:

a) se, para 193 projetos de investimento examinados pelo Tribunal entre 2014 e 2016, os beneficiários tinham realizado o investimento como previsto e a custos razoáveis;

b) se os seis projetos examinados em 2016 e aprovados ao abrigo das regras de 2014-2020 teriam sido adequados para as *opções de custos simplificadas*;

c) determinadas questões de desempenho relacionadas com o novo pagamento por ecologização relativamente a 197 explorações agrícolas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.9. Em 2016, o Tribunal estima um nível de erro inferior ao *limiar de materialidade*, fixado em 2 %, nas despesas do FEAGA, que é objeto de uma das duas apreciações específicas deste capítulo (ver ponto 7.11) e que representa mais de três quartos das despesas efetuadas ao abrigo da rubrica 2 do QFP. Os resultados dos testes das operações do domínio dos «Recursos Naturais» no seu todo e de cada uma das duas apreciações específicas são resumidos no ***anexo 7.1***. Das 380 operações examinadas, 112 (29 %) continham *erros*, dos quais 90 eram quantificáveis. O Tribunal estima que o nível de erro dos «Recursos Naturais» no seu todo se situe em 2,5 % ([15]).

7.9. *A Comissão congratula-se com a constatação do Tribunal de Contas Europeu de que as despesas do FEAGA, que representam 44 mil milhões de EUR por ano, não contêm erros materiais. Congratula-se igualmente com o facto de as taxas de erro globais comunicadas pelo Tribunal de Contas Europeu serem muito semelhantes às indicadas para a PAC no Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG AGRI.*

A Comissão considera que as correções financeiras líquidas resultantes de procedimentos de conformidade plurianuais, bem como os montantes cobrados junto dos beneficiários e reembolsados ao orçamento da UE, constituem uma capacidade corretiva que a Comissão toma em consideração na sua avaliação dos riscos finais para o orçamento da UE.

A Comissão observa em especial que, tal como comunicado no Relatório Anual de Atividades de 2016 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, em 2016 a sua capacidade corretiva ascendeu a 2,04 % das despesas totais da PAC.

([15]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 1,5 % e 3,5 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.10. A ***caixa 7.2*** apresenta uma repartição do *nível de erro estimado* global para 2016, bem como a natureza e a dimensão dos erros que afetam o FEAGA e o desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.2 — Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro — «Recursos Naturais»

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

FEAGA — Medidas de mercado e ajudas diretas

7.11. Globalmente, os resultados dos testes das operações indicam que os erros não são materiais nesta apreciação específica. No entanto, das 217 operações do FEAGA examinadas, 49 (23 %) continham erros, sendo todos quantificáveis. O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 1,7 % ([16]).

7.11. *A Comissão congratula-se com o facto de a taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal de Contas Europeu ser inferior ao limiar de materialidade e muito semelhante ao nível indicado no Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG AGRI. Tal confirma a eficácia dos planos de ação corretivos aplicados nos últimos anos pelos Estados-Membros em causa, em especial no que se refere às melhorias dos seus Sistemas de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) e ao seu controlo rigoroso assegurado pela Comissão.*

([16]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 2,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.12. A ***caixa 7.3*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2016, por tipo de erro.

Caixa 7.3 — Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro — FEAGA

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

7.13. Das 217 operações do FEAGA examinadas, 201 diziam respeito a regimes de ajudas diretas e 16 a medidas de intervenção nos mercados agrícolas e outros elementos. O principal sistema de gestão e de controlo dos pagamentos de ajuda direta é o *Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)*. Tal como referido no passado, o SIGC ([17]) e, nomeadamente, o *Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA)* ([18]) contribuem de forma significativa para evitar e reduzir os níveis de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.13. *A Comissão congratula-se com o parecer de que o SIGC, e especialmente o SIPA, contribui de forma significativa para evitar e reduzir os níveis de erro, o que confirma o ponto de vista da Comissão de que o SIGC, que inclui o SIPA, é um instrumento fundamental do modelo de garantia da PAC. A Comissão continua a apoiar os Estados-Membros no sentido de garantirem um nível adequado de qualidade e de eficácia, incluindo através de medidas no âmbito do FEADER.*

([17]) Ver ponto 7.35 do Relatório Anual relativo a 2014.
([18]) Ver ponto 7.17 do Relatório Anual relativo a 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.14. As autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas, que afetaram diretamente seis das operações constantes da amostra do Tribunal. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois fizeram diminuir a estimativa de erro relativa a esta apreciação específica em 0,7 pontos percentuais. Em 16 casos de erros quantificáveis, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes ([19]) para evitarem, ou detetarem e corrigirem o erro, antes de apresentarem a declaração de despesas à Comissão. Se as autoridades nacionais tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 0,5 pontos percentuais.

Área sobredeclarada ou inelegível, incluindo no âmbito do novo pagamento por ecologização

7.15. O Tribunal constatou que as zonas elegíveis foram determinadas mais corretamente do que nos anos anteriores. As principais razões para esta melhoria são:

— a definição revista de *pastagens permanentes*, resultante da reforma da PAC de 2013, levou a que algumas terras anteriormente inelegíveis se tornassem elegíveis ao abrigo das regras aplicáveis a partir do ano de pedido de 2015 (ver ***caixa 7.4***);

— como o Tribunal já referiu em relatórios anteriores ([20]), a fiabilidade dos dados sobre a elegibilidade das terras constantes do SIPA continuou a melhorar, devido aos planos de ação em curso que estão a ser aplicados pelos Estados-Membros, quer por sua própria iniciativa ou a pedido da Comissão;

— a utilização do procedimento aplicável ao novo pedido de ajuda geoespacial (GSAA) ([21]) reduziu o número de erros relacionados com a superfície nos pedidos de ajudas. Para os pedidos de ajuda apresentados no ano de pedido de 2015, mais de um terço dos organismos pagadores já recorreu a este instrumento útil. O GSAA deverá estar totalmente aplicado até ao ano de pedido de 2018.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.14. *A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal de Contas Europeu do papel dos Estados-Membros e das suas ações corretivas e continuará a apoiar e a incentivar estes últimos a tomarem todas as medidas necessárias para prevenir, detetar e corrigir os erros.*

Em especial, a Comissão continuará a trabalhar com os Estados--Membros para assegurar que os seus sistemas de gestão e de controlo são fiáveis, tendo em conta que os recursos dos organismos pagadores para detetar despesas inelegíveis são limitados e devem ser proporcionais ao risco.

7.15.

— *A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal de Contas Europeu no que respeita à eficácia dos planos de ação respeitantes ao SIPA.*

A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros para preservar a qualidade do SIPA e do SIGC em geral.

([19]) As informações incluídas na documentação comprovativa e nas bases de dados, ou decorrentes de controlos cruzados normalizados e outros controlos obrigatórios.

([20]) Ver o ponto 7.17 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015 e os pontos 60-64 do Relatório Especial nº 25/2016 do Tribunal «O sistema de identificação das parcelas agrícolas: um instrumento útil para determinar a elegibilidade das terras agrícolas, mas a sua gestão ainda pode ser melhorada» (http://eca.europa.eu).

([21]) Ver igualmente os pontos 46-48 do Relatório Especial nº 25/ /2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.4 — A nova definição de pastagens permanentes contribuiu para reduzir a taxa de erro

Em anos anteriores, os prados permanentes não elegíveis eram uma das principais causas de erros ([22]). Esses erros diminuíram agora substancialmente, tanto em número como em dimensão, devido, em especial, à nova definição de pastagens permanentes no âmbito da reforma da PAC.

Enquanto a anterior definição limitava a elegibilidade à parte da parcela coberta por erva ou outra vegetação herbácea, o seu âmbito foi agora alargado a qualquer vegetação adequada para pastoreio, incluindo arbustos e árvores, desde que não sejam predominantes. Os Estados-Membros podem, além disso, tornar a elegibilidade extensível a terras em que a vegetação não herbácea é predominante, se fizer parte das práticas locais estabelecidas. As fotografias seguintes ilustram a mudança na política.

Imagem 1 — A vegetação não herbácea é agora elegível se pode servir de pasto e não for predominante

Antes da reforma da PAC de 2013, esta parcela tinha uma taxa de elegibilidade de 40 % correspondente à sua vegetação herbácea. Ao abrigo da nova definição, a taxa de elegibilidade aumentou para 60 %, de modo a refletir outro tipo de vegetação adequada ao pastoreio (tais como arbustos e árvores pequenas).

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

([22]) Ver o ponto 7.20 do Relatório Anual relativo a 2015, o ponto 7.21 do Relatório Anual relativo a 2014, o ponto 3.9 do Relatório Anual relativo a 2013, o ponto 3.13 do Relatório Anual relativo a 2012 e o ponto 3.12 do Relatório Anual relativo a 2011.

Imagem 2 — A vegetação não herbácea pode também ser predominante, desde que faça parte das práticas locais estabelecidas

Vários Estados-Membros ([23]) optaram por aceitar como terrenos de pastagem elegíveis terras em que predomina vegetação não herbácea adequada para pastoreio (por exemplo, charnecas).

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.16. O novo pagamento por ecologização cria exigências suplementares para os agricultores. O objetivo do regime de ecologização consiste em tornar as explorações agrícolas da UE mais respeitadoras do ambiente através de três práticas: diversificação das culturas, manutenção de prados permanentes existentes e criação de superfícies de interesse ecológico (SIE) em terras aráveis ([24]). As três práticas são descritas nos pontos 7.44--7.46.

([23]) Alemanha, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Portugal, Suécia e Reino Unido.

([24]) Apenas determinadas utilizações do solo nas SIE elegíveis podem ocorrer em terras que não sejam terras aráveis (por exemplo, talhadia de rotação curta e superfícies florestadas). As características permanentes elegíveis a título de SIE, como elementos paisagísticos e faixas de proteção, podem situar-se num terreno diretamente adjacente às terras aráveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.17. O Tribunal examinou o pagamento por ecologização em 63 explorações agrícolas ([25]). Constatou que todas as que estavam sujeitas ao requisito de diversificação das culturas o cumpriam. No que respeita à manutenção dos prados permanentes existentes, não detetou infrações em relação às parcelas corretamente registadas no SIPA. No entanto, nem todos os prados permanentes tinham sido devidamente registados como tal ([26]), o que, em um caso, levou a uma violação dos requisitos de manutenção relativos a prados permanentes ambientalmente sensíveis (ver ponto 7.45). A maior parte dos erros relativos à ecologização que o Tribunal detetou diziam respeito à conformidade com os requisitos relativos às SIE.

7.18. As parcelas agrícolas podem ser classificadas em três categorias: terras aráveis, prados permanentes e culturas permanentes (por exemplo, pomares e olivais). As SIE devem estar localizadas em terras aráveis (ou ser-lhes adjacentes). O Tribunal constatou que vários organismos pagadores não dispunham de informações fiáveis sobre as categorias das terras nos seus SIPA, ou não as utilizavam para verificar os pedidos (ver ***caixa 7.5***).

Caixa 7.5 — A correta classificação das terras é importante para assegurar o cumprimento dos requisitos de ecologização

A legislação da UE estipula que as terras aráveis ocupadas com erva tornam-se prados permanentes após terem sido excluídas da rotação de culturas durante cinco anos consecutivos.

Na República Checa e na Polónia, a base de dados do SIPA não continha qualquer informação sobre o histórico de utilização do solo. Em tais situações, as autoridades não podem efetuar controlos cruzados automatizados para verificar se as terras aráveis ocupadas com erva se tornaram prados permanentes. Coloca-se assim o risco de que as autoridades não detetem SIE declaradas que são, de facto, prados permanentes (ou seja, não são terras aráveis).

O Tribunal constatou igualmente insuficiências relacionadas com a classificação de prados permanentes ou os respetivos controlos cruzados na Alemanha (Baviera, Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia do Norte-Vestfália, Saxónia-Anhalt, Schleswig-Holstein), França, Itália (Lombardia), Portugal e Reino Unido (Inglaterra).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.18. *A Comissão tem conhecimento das deficiências existentes em alguns Estados-Membros, que surgiram no primeiro ano de execução dos novos pagamentos diretos e dizem respeito a zonas limitadas, estando a ser tomadas medidas corretivas. Sempre que necessário, a DG AGRI deu início a procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger os interesses financeiros da UE.*

Caixa 7.5 — A correta classificação das terras é importante para assegurar o cumprimento dos requisitos de ecologização

A DG AGRI dá início a procedimentos de apuramento da conformidade que protegerão os interesses financeiros da UE.

([25]) Nem todas as explorações visitadas foram objeto das três práticas, estando algumas isentas da aplicação de uma ou mais, principalmente devido à sua pequena dimensão.

([26]) Ver igualmente os pontos 37 e 38 do Relatório Especial nº 25/2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Beneficiário/despesas inelegíveis

7.19. Relativamente a três casos da amostra do Tribunal relativos a medidas de mercado, os organismos pagadores tinham reembolsado custos que, em parte, não eram elegíveis. Embora essas medidas representem uma pequena parte da totalidade das despesas do FEAGA, estes erros constituem uma fonte significativa de pagamentos em excesso a título do fundo na amostra do Tribunal.

Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas

7.20. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 7.1***. Relativamente ao ambiente, ação climática e pescas, das 163 operações examinadas, 63 (39 %) continham erros, dos quais 41 eram quantificáveis. O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,9 % ([27]). O ***anexo 7.2*** apresenta uma síntese dos resultados dos testes de operações para cada Estado-Membro relativamente às operações na modalidade de *gestão partilhada* e o ***anexo 7.3*** uma síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.20. *A Comissão toma nota do nível de erro estimado pelo TCE, que é semelhante ao indicado no Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG AGRI.*

O desenvolvimento rural continua a ser um setor que merece especial atenção, em especial as medidas de investimento. A Comissão solicita sistematicamente aos Estados-Membros que elaborem planos de medidas corretivas quando identificam deficiências em matéria de controlo e apoia a sua aplicação. Além disso, a Comissão promove ativamente o recurso a opções de custos simplificadas, a fim de reduzir os erros e os custos administrativos. No entanto, tendo em conta a necessidade de conciliar a legalidade e a regularidade com a realização de objetivos políticos, tendo simultaneamente presente os custos da execução (gestão e controlo), não se pode esperar com uma certeza efetiva que uma taxa de erro no que respeita aos pagamentos aos beneficiários inferior a 2 % possa ser obtida mediante esforços razoáveis. Todavia, a capacidade corretiva das recuperações dos Estados-Membros e as correções financeiras da Comissão nos anos seguintes ao ano das despesas permite à Comissão obter uma garantia relativamente às despesas da PAC.

([27]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 2,1 % e 7,7 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.21. A ***caixa 7.6*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2016, por tipo de erro.

Caixa 7.6 — Repartição do nível de erro estimado — Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.22. No domínio do desenvolvimento rural, das 153 operações examinadas, 64 eram relativas a medidas «superfície» e 89 a medidas não relacionadas com a superfície (geralmente projetos de investimento). Destas 153 operações, 58 (38 %) continham erros, dos quais 38 eram quantificáveis. Relativamente ao ambiente, ação climática e pescas, das 10 operações incluídas na amostra, cinco (50 %) continham erros, dos quais três eram quantificáveis.

7.23. As autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas, que afetaram diretamente oito das operações constantes da amostra do Tribunal. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois fizeram diminuir a estimativa de erro relativa a esta apreciação específica em 0,4 pontos percentuais. Em 16 casos de erros quantificáveis, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes ([28]) para evitarem, ou detetarem e corrigirem o erro, antes de apresentarem a declaração de despesas à Comissão. Se as autoridades nacionais tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 1,5 pontos percentuais.

7.24. Os tipos de erro 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 ([29]). Tal como em anos anteriores, a maior parte (62 %) do nível de erro estimado referido no ponto 7.20 diz respeito a medidas não relacionadas com a superfície.

7.25. Em relação às operações examinadas não relacionadas com a superfície, o principal motivo de erro foi o incumprimento dos requisitos de elegibilidade. No que se refere ao ambiente, à ação climática e às pescas, os três erros quantificáveis ocorreram igualmente devido a despesas inelegíveis.

7.26. Este ano, três dos maiores erros de elegibilidade implicavam beneficiários que não revelaram que eram controlados por empresas associadas, ou se candidatavam juntamente com elas, ou adquiriam produtos delas, infringindo as regras da UE ou regras nacionais (ver exemplos 1, 2 e 6 no ***anexo 7.3***).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.22. *A Comissão assinala que 30 dos 38 erros quantificáveis eram inferiores a 20 %.*

7.23. *A Comissão está ciente do facto de que as autoridades nacionais poderiam ter detetado um maior número dos erros constatados pelo Tribunal de Contas Europeu no domínio do desenvolvimento rural. As regras da PAC fornecem aos Estados-Membros todos os instrumentos necessários para atenuar a maior parte dos riscos de erros.*

A Comissão considera também que os esforços envidados pelos Estados-Membros para controlar as operações devem ser proporcionados.

A Comissão está atenta e efetua missões de auditoria no âmbito do apuramento da conformidade que permitem verificar os sistemas de gestão e de controlo dos organismos pagadores individuais nos Estados-Membros e que fornecem informações preciosas sobre a eficácia com que esses sistemas protegem os fundos da UE que estão incumbidos de desembolsar.

Em 2016, a Comissão (DG AGRI) realizou 56 auditorias de conformidade relativas ao FEADER. Os organismos de certificação nos Estados-Membros também contribuem para a prevenção dos erros.

7.24. *A Comissão presta especial atenção às constatações já detetadas em anos anteriores e ao seu correto acompanhamento, bem como à prevenção de erros análogos noutros Estados-Membros.*

Além disso, os serviços da Comissão controlam de forma rigorosa a execução dos planos de ação. A Comissão considera que o êxito na execução destes planos de ação contribui para reduzir os erros.

([28]) As informações incluídas na documentação comprovativa e nas bases de dados, ou decorrentes de controlos cruzados normalizados e outros controlos obrigatórios.

([29]) Ver o Relatório Especial nº 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

7.27. Entre as 64 operações relativas à «superfície», o Tribunal encontrou 22 casos (34 %) em que as terras eram inelegíveis ou a superfície declarada tinha sido sobrestimada (ver exemplos 7 e 8 no ***anexo 7.3***).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.27. *A reforma da PAC e a execução dos programas de desenvolvimento rural para o período de 2014-2020 provocaram também mudanças no que respeita às regras de elegibilidade das terras e, por conseguinte, do SIPA. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.13.*

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Relatório Anual de Atividades da DG AGRI

7.28. No seu RAA relativo a 2016, a DG AGRI apresenta uma taxa de erro global ajustada (ARE) de 2,5 % para as despesas da PAC. Este valor está em consonância com a conclusão de auditoria do Tribunal de que o nível de erro para este domínio de despesas é significativo.

7.29. Com base nas estatísticas de controlo dos seus organismos pagadores, os Estados-Membros comunicaram um nível de erro global de 1,2 % ([30]). Posteriormente, a DG AGRI procedeu a ajustamentos, utilizando principalmente os resultados das suas auditorias e das auditorias do Tribunal realizadas durante os últimos três anos e, em menor grau, os pareceres dos *organismos de certificação* em matéria de legalidade e regularidade para o exercício de 2016 ([31]).

7.30. Este ano, o Tribunal publicou um relatório especial que avaliou se o novo quadro criado em 2015 pela Comissão permitia que os organismos de certificação formassem os seus pareceres em conformidade com as disposições regulamentares da UE e as normas internacionais de auditoria. Embora a introdução do quadro tenha constituído um passo positivo para um modelo de auditoria única, o Tribunal constatou que havia insuficiências significativas ([32]). O Tribunal formulou um certo número de recomendações de melhorias a introduzir no quadro das novas orientações da Comissão aplicáveis a partir do exercício de 2018.

7.30. *A Comissão aceitou na íntegra 5 das 7 recomendações e confirmou que se considera que já estão a ser aplicadas nas linhas diretrizes aplicáveis aos organismos de certificação a partir do exercício financeiro de 2018. A Comissão não aceitou a recomendação de que só seria possível utilizar o parecer dos organismos de certificação depois de concluídos os trabalhos definidos nas recomendações, mas considera, pelo contrário, que, embora possam ser melhoradas, as orientações para o exercício financeiro de 2015, quando aplicadas corretamente, dão, já na sua forma atual, aos organismos de certificação a possibilidade de dar o seu parecer sobre a legalidade e a regularidade, em conformidade com as regras e normas aplicáveis.*

([30]) O nível de erro médio comunicado pelos Estados-Membros é de 1,09 % para o FEAGA e de 1,78 % para o Feader.

([31]) Os organismos de certificação devem aferir, 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 emitiram os seus primeiros pareceres sobre a regularidade relativamente ao exercício de 2015.

([32]) Para mais pormenores, ver o Relatório Especial nº 7/2017: «A nova função dos organismos de certificação nas despesas da PAC: um passo positivo para um modelo de auditoria única, mas com insuficiências significativas por resolver» (http://eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Relatórios anuais de atividades das DG MARE, DG ENV e DG CLIMA

7.31. Os RAA foram elaborados em conformidade com as instruções da DG BUDG e os métodos utilizados para calcular as taxas de erro não apontam para quaisquer problemas metodológicos. O número de operações que o Tribunal auditou em 2016 nos domínios das pescas, do ambiente e da ação climática é, estatisticamente, demasiado pequeno para permitir comparar as informações sobre a regularidade das despesas comunicadas por estas três Direções-Gerais com os resultados da auditoria que efetuou.

Conclusão e recomendações

Conclusão

7.32. As provas de auditoria globais indicam que o nível de erros registado nas despesas dos «Recursos Naturais» e no domínio sujeito a uma apreciação específica abrangendo o desenvolvimento rural, o ambiente, a ação climática e as pescas (ver pontos 7.9 e 7.20) é significativo. No entanto, para o FEAGA (que representa mais de três quartos das despesas efetuadas ao abrigo da rubrica 2 do QFP), o nível de erro estimado pelo Tribunal em 2016 é inferior ao nível de materialidade (ver pontos 7.9 e 7.11).

7.33. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global estimado se situe em 2,5 % (ver ***anexo 7.1***).

Recomendações

7.34. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às 10 recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([33]) são apresentadas no ***anexo 7.4***. Destas recomendações, uma já não era aplicável. A Comissão e os Estados-Membros executaram totalmente cinco recomendações, enquanto duas foram executadas na maior parte dos aspetos e duas em alguns aspetos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.32. *A Comissão apreciou muito a avaliação do Tribunal de Contas Europeu segundo a qual o nível de erro para o FEAGA é inferior ao limiar de materialidade. A Comissão considera que tal se deve aos sistemas de gestão e de controlo utilizados, em particular o SIGC.*

A Comissão gostaria de chamar a atenção para a capacidade corretiva das auditorias da DG AGRI e dos controlos dos Estados-Membros (ver resposta da Comissão ao ponto 7.9), que permitem obter uma garantia relativamente às despesas da PAC no seu conjunto.

7.33. *A Comissão congratula-se com o nível de erro estimado pelo Tribunal de Contas Europeu, que é muito próximo do indicado no Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG AGRI.*

([33]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a aplicação das recomendações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
7.35. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a Comissão:	
— **Recomendação 1**: reveja a abordagem adotada pelos organismos pagadores para classificar e atualizar as categorias de terrenos nas suas SIPA e efetue os controlos cruzados exigidos, a fim de reduzir o risco de erros no pagamento por ecologização (ver pontos 7.17 e 7.18, bem como a ***caixa 7.5***);	*A Comissão aceita a recomendação.* *Estão já a ser aplicadas medidas corretivas nos Estados-Membros em causa, sendo que os procedimentos de apuramento da conformidade necessários irão proteger o orçamento da UE.*
— **Recomendação 2**: forneça orientações e divulgue as melhores práticas (por exemplo, a utilização de nova tecnologia informática) entre as autoridades nacionais para assegurar que os seus controlos identificam as ligações entre os candidatos e outras partes interessadas envolvidas nos projetos apoiados (ver ponto 7.26).	*A Comissão aceita a recomendação.* *Durante as auditorias efetuadas nos vários Estados-Membros, são partilhadas boas práticas, também sob a forma de recomendações, com vista a melhorar o sistema de controlo e de gestão. A Comissão organiza regularmente seminários e conferências no âmbito das quais são divulgadas boas práticas. Estão também em análise soluções informáticas.*

PARTE 2 — DESEMPENHO

7.36. Esta parte incide sobre o desempenho de determinadas operações do desenvolvimento rural selecionadas ([34]) e do novo pagamento por ecologização.

Avaliação do desempenho de projetos de desenvolvimento rural

7.37. Ao longo dos últimos três anos (2014-2016), o Tribunal procedeu ao exame de questões de desempenho selecionadas relativamente a 193 projetos de investimento em ativos tangíveis. O Tribunal constatou que:

— 95 % dos investimentos que tinham sido concluídos à data da visita de auditoria tinham sido realizados como previsto;

— em 34 % dos casos, não existiam provas suficientes de que os custos eram razoáveis.

([34]) Ver parte 2 do capítulo 7 dos relatórios anuais do Tribunal relativos a 2014 e 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Execução dos projetos de investimento

7.38. Dos 193 projetos de investimento que o Tribunal examinou, 139 estavam concluídos à data da visita de auditoria. Para esses projetos concluídos, o Tribunal verificou se o investimento tinha sido realizado como previsto, tendo concluído que 95 % dos investimentos satisfaziam esse critério.

Razoabilidade dos custos e potencial para uma maior utilização de opções de custos simplificados

7.39. No período de 2014-2016, o Tribunal analisou 193 projetos de investimento a fim de determinar se existiam provas suficientes de que os custos eram razoáveis, tendo encontrado provas suficientes para 127 projetos (66 %). Porém, em 66 casos (34 %), não existiam provas suficientes de que os custos eram razoáveis.

7.40. A quase totalidade dos 193 projetos utilizou um sistema de reembolso dos custos incorridos ([35]). No período de 2014-2020, os Estados-Membros podem, em alternativa, utilizar um sistema de opções de custos simplificadas: tabelas normalizadas de custos unitários, montantes fixos e financiamento a taxa fixa ([36]). Sempre que possível, a utilização das opções de custos simplificadas limita efetivamente o risco de preços excessivos, desde que sejam corretamente definidas ([37]) ([38]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.39. *A verificação 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 verificação da razoabilidade dos custos).*

([35]) O reembolso dos custos está associado a níveis de erro mais elevados. Sobre esta questão, ver igualmente os pontos 1.21--1.24 do Relatório Anual relativo a 2015.

([36]) Artigo 67º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320). Certos tipos de opções de custos simplificadas foram já autorizados no período de programação de 2007-2013 para algumas medidas de desenvolvimento rural, mas não para projetos de investimento.

([37]) Ver os pontos 58-63 do Relatório Especial nº 22/2014 do Tribunal, «Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural» (http://eca.europa.eu).

([38]) A experiência do Tribunal em auditoria de despesas em matéria de coesão económica, social e territorial mostra igualmente que os projetos executados utilizando opções de custos simplificadas são menos propensos a erros. Ver ponto 6.15 do Relatório Anual relativo a 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.41. Em 2016, a maioria dos projetos examinados foram aprovados ao abrigo das regras de 2007-2013, quando as opções de custos simplificadas não podiam ainda ser utilizadas em investimentos no domínio do desenvolvimento rural. O Tribunal analisou seis projetos aprovados ao abrigo das regras de 2014-2020, tendo considerado que cinco eram adequados, mas apenas um recorreu às opções de custos simplificadas (ver ***caixa 7.7***).

Caixa 7.7 — As opções de custos simplificadas podem ajudar a garantir a razoabilidade dos custos

No Reino Unido (Inglaterra), o Tribunal auditou um projeto para construir um telhado novo numa zona de recolha do gado. O pagamento foi efetuado com base num custo unitário normalizado para telhados de 62 libras esterlinas por metro quadrado, com uma *subvenção* máxima disponível por exploração de 10 000 libras esterlinas.

O custo unitário normalizado para o telhado provinha de uma publicação que é uma das fontes independentes de informações comerciais agrícolas mais amplamente utilizadas no Reino Unido. Os preços constantes da publicação são atualizados anualmente.

7.42. O Tribunal está atualmente a realizar uma auditoria para analisar a utilização das opções de custos simplificadas mais em pormenor, com vista à publicação de um relatório especial sobre este tema em 2018.

Avaliação do desempenho da ecologização

7.43. Em 2016, o Tribunal auditou o primeiro ano do pagamento por ecologização. O objetivo do novo regime de ecologização é tornar as explorações agrícolas da UE mais respeitadoras do ambiente através de três práticas que incluem tanto objetivos de política climática como ambiental:

— diversificação das culturas;

— manutenção dos prados permanentes existentes;

— criação de superfícies de interesse ecológico (SIE).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.41. *No âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros são plenamente responsáveis pela conceção dos seus programas e medidas. A Comissão promoveu e apoiou (e continuará a fazê-lo) o recurso a opções de custos simplificadas, que constituem um modo eficaz de reduzir os erros e os custos administrativos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.44. A **diversificação das culturas** visa, nomeadamente, melhorar a qualidade dos solos ([39]). A prática é obrigatória para as explorações com mais de 10 hectares de terras aráveis, com requisitos adicionais aplicáveis às grandes explorações, como ilustrado na ***caixa 7.8***.

Caixa 7.8 — Requisitos relativos à diversificação das culturas

Hectare de terra arável na exploração	Número mínimo de culturas exigido	Limite para a cultura principal	Limite para as duas culturas principais
Entre 10 e 30	2	75 %	N/A
Mais de 30	3	75 %	95 %

7.45. O principal objetivo subjacente à **manutenção dos prados permanentes existentes** é limitar as futuras emissões de carbono provenientes dos solos ([40]). Os Estados-Membros devem assegurar que a proporção de superfície de prados permanentes em relação à superfície agrícola total não diminui em mais de 5 % abaixo de um rácio de referência. Se assim for, os Estados-Membros devem obrigar os agricultores a manterem todos os seus prados permanentes e a reconverterem em pastagens permanentes quaisquer terras anteriormente convertidas. Os Estados-Membros devem igualmente designar as zonas de prados permanentes ambientalmente sensíveis que os agricultores não devem lavrar ou converter para outras utilizações do solo.

7.46. O principal objetivo das **SIE** é salvaguardar e melhorar a biodiversidade ([41]). O requisito relativo às SIE exige que os requerentes da ajuda devem designar uma superfície correspondente a 5 % das suas terras aráveis como SIE ([42]). Os Estados-Membros selecionam as zonas elegíveis com base numa lista contida nas regras da UE. As opções incluem uma série de características permanentes (por exemplo, sebes, valas, grupos de árvores, etc.) e determinadas utilizações das terras aráveis temporárias e respeitadoras do ambiente (por exemplo, coberto vegetal, culturas fixadoras de azoto, culturas secundárias e terras em pousio).

([39]) Considerando 41 do Regulamento (UE) nº 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 608).
([40]) Considerando 42 do Regulamento (UE) nº 1307/2013.
([41]) Considerando 44 do Regulamento (UE) nº 1307/2013.
([42]) As explorações com menos de 15 hectares de terras aráveis estão isentas do requisito relativo às SIE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.47. Além do trabalho em matéria de regularidade (ver pontos 7.16-7.18), o Tribunal avaliou a extensão das alterações na diversificação das culturas e nas práticas relativas às SIE desde a introdução da ecologização. O Tribunal avaliou este aspeto relativamente a 197 explorações agrícolas que receberam um pagamento por ecologização. Apresentam-se em seguida os resultados para cada uma das duas práticas.

7.48. A manutenção dos prados permanentes existentes é analisada no ponto 7.17. O Tribunal não detetou problemas relacionados com um registo incorreto das parcelas no SIPA. No entanto, nem todos os prados permanentes tinham sido devidamente registados como tal, o que, em um caso, levou a uma violação dos requisitos de manutenção relativos a prados permanentes ambientalmente sensíveis.

Diversificação das culturas

7.49. Quando se compara 2015 com 2014, os requisitos em matéria de diversificação das culturas não conduziram a alterações em 89 % das explorações visitadas. Há duas razões para esta elevada percentagem. Em primeiro lugar, cerca de metade das explorações agrícolas já procediam a práticas de diversificação das culturas no ano anterior à aplicação da ecologização. Em segundo lugar, cerca de um terço das explorações agrícolas estavam isentas do requisito de diversificação das culturas devido à sua pequena dimensão. As constatações do Tribunal são resumidas na ***caixa 7.9***.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.49. *A Comissão observa que antes do ano relativo aos pedidos de pagamento de 2015 a maior parte dos Estados-Membros não obrigava os agricultores a registar as suas culturas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.50. O Tribunal constatou que 11 % das explorações visitadas tiveram de aumentar a superfície dedicada à diversificação das culturas em 2015, em comparação com 2014. Relativamente às explorações da amostra, o Tribunal estima que a introdução do requisito de diversificação das culturas ao abrigo da ecologização conduziu à alteração da utilização das terras em cerca de 2 % das suas terras aráveis ([43]) ([44]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.50 e 7.51. *A Comissão observa que, antes de 2015, a maior parte dos Estados-Membros não obrigava os agricultores a registar as suas culturas, o que torna difícil estabelecer comparações a nível das explorações individuais. A Comissão considera que a avaliação de impacto dos requisitos de ecologização deve ser objeto de uma abordagem mais adaptada (com base num cenário contrafactual adequado) e realizada mais de um ano após a sua aplicação. Nesta fase, não é possível medir a melhoria do desempenho ambiental e climático nas zonas em que as culturas foram mudadas. A Comissão está a acompanhar de perto o impacto desta nova política.*

Caixa 7.9 — Alterações na diversificação das culturas na sequência da introdução da ecologização

Alterações na diversificação das culturas	Explorações agrícolas	%
Sem alterações (beneficiário já cumpria os requisitos da diversificação das culturas)	107	54 %
Sem alterações (beneficiário não sujeito aos requisitos da diversificação das culturas)	69	35 %
Alteração (mais diversificação das culturas)	21	11 %
TOTAL	**197**	**100 %**

([43]) A estimativa do Tribunal baseia-se nas alterações efetivas introduzidas pelas explorações constantes da sua amostra relativa a pagamentos do FEAGA. O requisito de diversificação das culturas ao abrigo da ecologização fixa um limite para a primeira cultura de 75 % da superfície total arável de explorações com mais de 10 hectares de terras aráveis. A variação máxima possível atribuível à ecologização é, assim, de 25 % da superfície arável das explorações sujeitas a esse requisito (nomeadamente quando uma exploração tinha uma monocultura em 2014 e preenchia o requisito em 2015). No entanto, muitas explorações já cumpriam o requisito em 2014, caso em que se considerou que não houve alterações. Além disso, muito poucas explorações que tiveram de adaptar a sua diversificação das culturas tinham efetivamente monoculturas em 2014.

([44]) A revisão da ecologização a que a Comissão procedeu decorrido um ano concluiu que a superfície afetada pelo requisito de diversificação se elevou a cerca de 0,8 % das terras aráveis. Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Review of greening after one year*» (Revisão da ecologização decorrido um ano) — SWD(2016) 218, anexo 4, secção 5.2.2.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.51. O Tribunal analisou a dimensão média das terras aráveis em cada uma das três categorias constantes do quadro anterior. Os dados mostram que a dimensão média das explorações agrícolas na amostra do Tribunal para o FEAGA que já cumpriam os requisitos relativos à diversificação das culturas em 2014 (438 hectares) foi consideravelmente superior à dimensão média das explorações que tiveram de alterar a sua diversificação das culturas em 2015 (87 hectares). Este facto sugere que as explorações de média dimensão foram mais afetadas pela introdução dos novos requisitos, ao passo que as grandes explorações, na sua maioria, já os cumpriam e as de menor dimensão estão isentas.

Superfícies de interesse ecológico

7.52. Quando se compara 2015 com 2014, os requisitos relativos às SIE não conduziram a alterações em 67 % das explorações auditadas. São válidas as mesmas duas razões verificadas na diversificação das culturas: cerca de um quarto das explorações visitadas tinha já uma zona suficiente designada como SIE no ano que antecede a aplicação da ecologização e 42 % das explorações visitadas estavam isentas da prática de SIE devido à sua pequena dimensão. As constatações do Tribunal são resumidas na ***caixa 7.10***.

7.53. O Tribunal constatou que 32 % das explorações visitadas tiveram de aumentar, por vezes de forma significativa, a sua SIE em 2015, em comparação com 2014. Relativamente às explorações da amostra, o Tribunal estima que a introdução dos requisitos das SIE ao abrigo da ecologização conduziu à alteração da utilização das terras em cerca de 1,5 % das suas terras aráveis ([45]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.52. *A Comissão observa que, antes do ano relativo aos pedidos de pagamento de 2015, as superfícies de interesse ecológico (SIE) não eram registadas, o que torna difícil e pouco exato estabelecer comparações a nível de explorações individuais.*

7.53. *Ver também as respostas da Comissão aos pontos 7.51 e 7.52.*

A Comissão considera que, nesta fase, não é possível medir diretamente a influência exercida pelos requisitos relativos às SIE sobre as alterações na utilização das terras. As superfícies de interesse ecológico deverão ter um impacto mais alargado.

([45]) A estimativa do Tribunal baseia-se nas alterações efetivas introduzidas pelas explorações constantes da sua amostra relativa a pagamentos do FEAGA. Para cumprir o requisito relativo às SIE, um agricultor que declare mais de 15 hectares de terras aráveis tem de assegurar que uma superfície equivalente a 5 % do total das suas terras aráveis é uma SIE. A variação máxima possível atribuível à ecologização é, assim, de 5 % da superfície arável das explorações sujeitas a esse requisito (nomeadamente quando uma exploração não tinha qualquer SIE em 2014 e preenchia o requisito em 2015). No entanto, muitas explorações já cumpriam o requisito em 2014, e a maioria tinha já uma certa proporção de SIE em 2014, ainda que não de 5 %.

Caixa 7.10 — Alterações nas SIE na sequência da introdução da ecologização

Alterações nas superfícies de interesse ecológico (SIE)	Explorações agrícolas	%
Sem alterações (beneficiário já cumpria os requisitos das SIE)	49	25 %
Sem alterações (beneficiário não sujeito aos requisitos das SIE)	82	42 %
Alteração (aumento das SIE)	64	32 %
Provas insuficientes	2	1 %
TOTAL	**197**	**100 %**

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.54. O Tribunal está a analisar em pormenor a conceção e o primeiro ano da aplicação da ecologização, com vista à publicação de um relatório especial.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.54. *O recente relatório da Comissão (março de 2017)* ([1]) *interessou-se de forma mais aprofundada pela implementação das SIE. Em 2015, 8 milhões de hectares de terras foram declarados enquanto SIE, o que representava 13 % das terras aráveis cobertas por esta obrigação e 10 % após a aplicação de fatores de ponderação.*

O relatório conclui que a prática relativa às SIE se reveste de um vasto potencial. Os resultados preliminares baseados numa simulação realizada pelo Centro Comum de Investigação (JRC) e num exame de publicações selecionadas permitem constatar alguns efeitos positivos sobre a biodiversidade. Por exemplo, as faixas floridas são suscetíveis de ter impactos ambientais benéficos fora da zona coberta pelas flores, graças à atividade dos polinizadores. Além disso, as SIE podem ter um impacto positivo em certos serviços ecossistémicos (por exemplo, qualidade da água e polinizadores). A introdução de SIE poderá igualmente contribuir para a resiliência das explorações face às alterações climáticas (por exemplo, fornecendo mais elementos paisagísticos) e para melhorar a atenuação dos efeitos das alterações climáticas (por exemplo, graças ao aumento do cultivo de leguminosas).

A análise salientou igualmente que os benefícios ambientais não dependem apenas da quantidade, mas também da qualidade, que poderá ainda ser melhorada ajustando as condições de gestão. As últimas alterações introduzidas no ato delegado [Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014] e recentemente adotadas por ambos os colegisladores vão neste sentido ao proibirem a utilização de produtos fitofarmacêuticos nas superfícies cultivadas qualificadas como SIE.

([1]) *COM(2017) 152 final.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conclusões

7.55. A análise efetuada do desempenho dos projetos de investimento no domínio do desenvolvimento rural demonstrou que 95 % dos investimentos tinham sido realizados como previsto, ainda que não existissem provas suficientes da razoabilidade dos custos em 34 % dos casos. Sempre que possível, a utilização das opções de custos simplificadas limita efetivamente o risco de preços excessivos, desde que sejam corretamente definidas. O Tribunal está atualmente a realizar uma auditoria para analisar a utilização das opções de custos simplificadas mais em pormenor, com vista à publicação de um relatório especial sobre este tema em 2018.

7.56. O trabalho que realizou sobre o desempenho da ecologização identificou algumas alterações positivas nas práticas agrícolas na sequência da introdução do regime, especialmente em termos de SIE. Na amostra do Tribunal, a superfície agrícola em que se encontraram mudanças positivas correspondia a cerca de 3,5 % das terras aráveis (ver pontos 7.50 e 7.53).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.55. *A verificação 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 verificação 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 simplificadas nos Estados--Membros.*

7.56. *A Comissão considera que após um ou dois anos é demasiado cedo para retirar conclusões sobre os resultados ambientais precisos. Com efeito, é difícil definir uma metodologia devido à inexistência de valores de referência em matéria de biodiversidade e de qualidade dos solos antes de 2015. Além disso, outros fatores, como a ecologização, contribuem para o desempenho ambiental da agricultura.*

No entanto, a Comissão toma nota das alterações introduzidas a nível das práticas agrícolas na sequência da introdução da ecologização e observa igualmente que 11 % das explorações visitadas tiveram de modificar as suas práticas em matéria de diversificação das culturas e 32 % as suas práticas relativas às SIE em relação a 2014.

No entanto, convém recordar que medir as alterações em matéria de culturas e de utilização dos solos decorrentes da ecologização não é suficiente para avaliar o desempenho ambiental desta prática.

Segundo uma avaliação recente (Revisão da ecologização decorrido um ano, Documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) de junho de 2016 e Relatório da Comissão relativo às SIE publicado em março de 2017), os pagamentos diretos por ecologização apresentam um grande potencial em termos de cobertura geográfica. Em 2016, 77 % das superfícies agrícolas estavam sujeitas a obrigações de ecologização e 69 % das terras aráveis estavam sujeitas a obrigações de SIE.

O relatório da Comissão (março de 2017) sobre as SIE avaliou os efeitos potenciais no ambiente das SIE declaradas pelos agricultores em 2015.

Os resultados preliminares são promissores, em especial os das zonas não produtivas, tais como os elementos paisagísticos, ou as orlas dos campos, no que se refere à biodiversidade, mas também noutros domínios, consoante a sua gestão, como as leguminosas, nos da biodiversidade e dos serviços ecossistémicos.

A alteração do ato delegado [Regulamento Delegado (UE) n.º 639/ /2014] constitui um passo importante para continuar a melhorar o desempenho ambiental mediante a proibição de utilização de produtos fitofarmacêuticos (PF) nas superfícies cultivadas qualificadas como superfícies de interesse ecológico.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS «RECURSOS NATURAIS»

	2016	2015
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Agricultura: Medidas de mercado e ajudas diretas	**217**	180
Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas	**163**	179
Total das operações «Recursos Naturais»	**380**	359
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado: Medidas de mercado e ajudas diretas	**1,7 %**	2,2 %
Nível de erro estimado: Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas	**4,9 %**	5,3 %
Nível de erro estimado: «Recursos Naturais»	**2,5 %**	2,9 %
Limite superior de erro	3,5 %	
Limite inferior de erro	1,5 %	

Os limites inferior e superior de erro na Agricultura são: Medidas de mercado e ajudas diretas: 0,8 e 2,6 %
Os limites inferior e superior de erro no Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas são: 2,1 e 7,7 %

ANEXO 7.2

SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES PARA CADA ESTADO-MEMBRO EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, AÇÃO CLIMÁTICA E PESCAS ([1])

Países Baixos	
Não foram examinadas operações relativamente a 2016	

Reino Unido	
Operações isentas de erros:	7
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	8

Alemanha	
Operações isentas de erros:	13
Erros não quantificados:	1
Erros quantificados < 20 %:	2
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	16

Suécia	
Não foram examinadas oper relativamente a 2016	

Finlândia	
Operações isentas de erros:	-
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	4
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	4

Letónia	
Não foram examinadas operações relativamente a 2016	

Lituânia	
Operações isentas de erros:	6
Erros não quantificados:	1
Erros quantificados < 20 %:	-
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	8

Irlanda	
Operações isentas de erros:	4
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	-
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	4

Dinamarca	
Operações isentas de erros:	-
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	1

Estónia	
Operações isentas de erros:	3
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	-
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	4

Polónia	
Operações isentas de erros:	10
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	2
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	13

Bélgica
Não foram examinadas operações relativamente a 2016

República Checa	
Operações isentas de erros:	8
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	4
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	12

Luxemburgo
Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Eslováquia	
Operações isentas de erros:	2
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	2
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	4

França	
Operações isentas de erros:	7
Erros não quantificados:	2
Erros quantificados < 20 %:	3
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	12

Áustria	
Operações isentas de erros:	4
Erros não quantificados:	3
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	8

Portugal	
Operações isentas de erros:	4
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	3
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	8

Hungria	
Operações isentas de erros:	3
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	-
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	4

Espanha	
Operações isentas de erros:	3
Erros não quantificados:	4
Erros quantificados < 20 %:	3
Erros quantificados ≥ 20 %:	2
Total:	12

Roménia	
Operações isentas de erros:	7
Erros não quantificados:	5
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	13

Itália	
Operações isentas de erros:	1
Erros não quantificados:	2
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	4

Eslovénia
Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Croácia	
Operações isentas de erros:	1
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	2
Erros quantificados ≥ 20 %:	1
Total:	4

Malta
Não foram examinadas oper relativamente a 2016

Grécia	
Operações isentas de erros:	4
Erros não quantificados:	3
Erros quantificados < 20 %:	1
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	8

Chipre
Não foram examinadas operações relativamente a 2016

Bulgária	
Operações isentas de erros:	9
Erros não quantificados:	-
Erros quantificados < 20 %:	-
Erros quantificados ≥ 20 %:	-
Total:	9

O trabalho de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível provável de erro no conjunto da população. Baseia-se numa metodologia de amostragem de probabilidade proporcional ao tamanho, pelo que não produz informações sobre a frequência do erro nas populações auditadas (o que exigiria a seleção aleatória das operações). Por estes motivos, os valores acima referidos não devem ser entendidos como indicadores da frequência do erro, tanto no que se refere às operações financiadas pela UE como a cada Estado-Membro, e a frequência do erro nas amostras retiradas de diversos Estados-Membros não constitui uma orientação para o nível de erro relativo nesses Estados-Membros.

([1]) As sete operações examinadas da modalidade de gestão direta não estão incluídas no mapa.

ANEXO 7.3

SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO DE, PELO MENOS, 20 % NO DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, AÇÃO CLIMÁTICA E PESCAS

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Introdução

Aplicando a metodologia geral de auditoria estabelecida no ***anexo 1.1***, o Tribunal testou uma amostra representativa de operações para estimar o nível de *irregularidade* na população nesta rubrica do QFP. Os erros detetados nos testes realizados não constituem uma lista exaustiva, quer de erros individuais, quer de possíveis tipos de erro. As constatações que se seguem, referentes a erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada, são apresentadas a título de exemplo para a apreciação específica relativa ao desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas ([1]). Estes erros foram detetados em operações com um valor entre 1 600 euros e 1 milhões de euros, sendo o valor médio um pouco inferior a 100 000 euros ([2]).

Exemplos de erros

Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas

Beneficiário/despesas inelegíveis

Exemplo 1 — Apoio às micro, pequenas e médias empresas concedido a uma cooperativa pertencente a uma grande empresa multinacional

Na Lituânia, o Tribunal examinou um pagamento feito a uma cooperativa para o apoio ao investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas. Ao abrigo das regras da UE e nacionais, esse apoio é concedido apenas a micro, pequenas e médias empresas, determinadas de acordo com o número de trabalhadores, volume de negócios anual e balanço total anual. As empresas relacionadas, tais como as empresas--mãe ou as respetivas filiais, têm de ser incluídas no cálculo. Constatou-se que a cooperativa em causa pertencia a uma grande empresa multinacional, e, como tal, não podia ser considerada uma micro, pequena ou média empresa. O beneficiário não era elegível para apoio, o que conduziu a um erro de 100 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma nota do comentário feito pelo TCE no anexo 7.2 de que a panorâmica das operações do TCE não pode servir de indicador do nível de erro relativo nos Estados-Membros que constituem a amostra. A Comissão salienta que as informações pormenorizadas sobre os resultados da auditoria da Comissão e dos Estados-Membros são apresentadas, para cada Estado-Membro, nos Relatórios Anuais de Atividades e respetivos anexos técnicos dos serviços da Comissão que executam os fundos da UE em regime de gestão partilhada.

([1]) Estes erros representam mais de três quartos do nível global de erro estimado para esta apreciação específica.

([2]) Ou seja, metade de todos os erros com um impacto de, pelo menos, 20 % foi detetada em operações com um valor inferior a 100 000 euros e o resto em operações com um valor superior a este montante.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 2 — Beneficiário adquiriu máquinas subsidiadas a uma empresa associada

O Tribunal examinou um pagamento feito a uma empresa agrícola na Hungria para a aquisição de máquinas. Detetou provas concludentes de que o beneficiário tinha relações com a empresa que forneceu a maquinaria. Nos termos da legislação nacional, esta situação torna todo o pagamento inelegível, conduzindo a um erro de 100 %.

Exemplo 3 — Incumprimento das regras de elegibilidade do programa LIFE

O Tribunal examinou um pagamento para um projeto ambiental em gestão direta financiado pelo programa LIFE. Identificou várias violações das regras de elegibilidade do programa LIFE sobre os custos de pessoal; por exemplo, os contratos não mencionavam o programa LIFE, as folhas de presença não tinham sido certificadas e os custos não tinham sido cobrados com base no tempo efetivamente trabalhado. Constatou-se um erro correspondente a 60 % dos custos analisados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em conformidade com o artigo 25.º, n.º 1, das Disposições Comuns do Programa LIFE (baseado no artigo 126.º do RF), os custos elegíveis devem basear-se nos custos realmente incorridos, não podendo, pois, basear-se numa taxa diária orçamentada.

O tempo de trabalho consagrado pelo pessoal ao projeto deve ser justificado através de meios adequados (folhas de presença). De notar, no entanto, que se o tempo declarado não exceder 2 dias por mês por ano civil pode ser aceite sem folhas de presença. Além disso, se for possível justificar o tempo consagrado ao projeto através de fontes alternativas (por exemplo, extratos de um sistema de contabilidade analítica), a Comissão considera que estes custos são elegíveis.

Embora o projeto não deva obrigatoriamente ser mencionado de forma precisa no contrato de trabalho do empregado, deve ser indicado nas folhas de presença ou noutros meios de registo do tempo de trabalho. Além disso, se for possível justificar o tempo de trabalho consagrado ao projeto através de outras fontes que não as folhas de presença, como, por exemplo, extratos de um sistema de contabilidade analítica, os respetivos custos são considerados elegíveis.

As folhas de presença que não estiverem assinadas pelo empregado e validadas por um responsável não são de nível aceitável e os respetivos custos são considerados não elegíveis. No entanto, essas folhas de presença só são consideradas não elegíveis se não estiverem assinadas e validadas de forma sistemática. As folhas de presença que só forem assinadas e validadas de forma aleatória são consideradas como erros materiais e, normalmente, são tomadas em consideração.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplos 4 e 5 — Governo regional recebeu financiamento da UE para obras calculadas com base em custos inflacionados

O Tribunal examinou dois conjuntos de obras pagas pelo governo regional da Andaluzia, em Espanha: um para a reconstrução de uma estrada rural e o outro para uma casa rural com um edifício agrícola adjacente. Em ambos os casos, constatou-se que as obras tinham sido diretamente adjudicadas a uma empresa a preços inflacionados. Constataram-se erros correspondentes a 33 % e 41 % dos custos analisados, respetivamente.

Exemplo 6 — Pedido de ajuda conjunto não foi autorizado

O Tribunal examinou um pagamento feito a uma empresa agrícola na Estónia para a aquisição de máquinas. O pedido relativo ao projeto foi apresentado em conjunto com outra empresa. De acordo com as regras nacionais, os pedidos conjuntos podem beneficiar de montantes de ajuda mais elevados, mas só são autorizados se nenhum dos candidatos tiver, direta ou indiretamente, uma influência dominante sobre o outro. No entanto, chegou-se à conclusão de que esta condição não estava preenchida, o que conduziu a um erro de 32 %.

Detetaram-se erros devidos a beneficiários/despesas inelegíveis (quantificados até 20 %) na Dinamarca, Alemanha, Grécia, Portugal (continental), Itália (Basilicata), Áustria e Polónia.

Área sobredeclarada ou inelegível

Exemplo 7 — Apoio para a conservação dos pomares tradicionais pago relativamente a uma zona com muito poucas árvores tradicionais

Em Portugal, o Tribunal examinou um pagamento efetuado a um agricultor ao abrigo da medida de desenvolvimento rural «agroambiente e clima» para a conservação dos pomares tradicionais dos Açores. Um requisito prévio nacional para receber o pagamento era que o pomar devia ter, pelo menos, uma variedade tradicional nos Açores e que, se cultivada com outras árvores, deveria constituir, pelo menos, 80 % do povoamento. O Tribunal visitou as duas parcelas declaradas, tendo concluído que não continham um número suficiente de árvores elegíveis. As parcelas não cumpriam a regra de elegibilidade, o que conduziu a um erro de 100 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 8 — Apoio a pagar para superfícies com nenhuma atividade agrícola

A medida de desenvolvimento rural «pagamentos relativos a zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas» apoia explorações agrícolas em determinadas zonas específicas como as zonas de montanha. Os pagamentos são efetuados anualmente, por hectare de terras elegíveis, para compensar os agricultores pela totalidade ou parte dos custos adicionais suportados e a perda de rendimentos devido a limitações da produção agrícola nas zonas em questão. Os agricultores devem exercer uma atividade agrícola nas zonas específicas para serem elegíveis.

Na Croácia, o Tribunal visitou uma exploração que tinha recebido um pagamento de compensação para «zonas de montanha». Inspecionou uma amostra de três parcelas, que o beneficiário tinha declarado como terrenos de pastagem. Numa das parcelas não encontrou indícios de qualquer atividade agrícola, por exemplo, pastagem. A parcela não era, por conseguinte, elegível para compensação. Havia superfícies não elegíveis nas outras duas parcelas, devido à presença de floresta densa. O Tribunal regista que o organismo pagador detetou problemas semelhantes e deu posteriormente início ao processo de recuperação. Com base na amostra, estimou-se um erro de 91 %.

A Comissão está ciente de que as autoridades croatas identificaram a inelegibilidade potencial dos terrenos na sequência da avaliação da qualidade do SIPA e procuraram assegurar um seguimento com vista a corrigir este erro.

A Comissão compreende que as autoridades croatas atualizaram o SIPA após uma rápida visita ao local e incentivaram a recuperação dos montantes em matéria de apoio nos prazos fixados pela legislação da UE; por conseguinte, esta sobredeclaração não terá impacto financeiro.

Detetaram-se erros devidos à sobredeclaração de superfície ou superfície inelegível (quantificados até 20 %) na República Checa, Alemanha (Saxónia), Espanha (Estremadura), França (Ródano-Alpes), Croácia, Portugal (continental e Açores), Eslováquia, Finlândia e Reino Unido (Inglaterra).

Incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública

Exemplo 9 — Organismo público excluiu indevidamente a proposta mais baixa para a execução das obras

Na Polónia, o Tribunal examinou um pagamento feito a um organismo público para a reconstrução de um aterro para proteger as terras agrícolas contra inundações fluviais. As obras de construção representavam 97 % dos custos auditados. Analisou-se o procedimento de *contratação pública* utilizado para selecionar a empresa que realizou as obras de construção e verificou-se que a proposta mais baixa tinha sido excluída sem razão válida. Por conseguinte, os custos em questão não eram elegíveis, o que conduziu a um erro de 97 %.

A Comissão compreende que a decisão de excluir a proposta mais baixa foi contestada pelo proponente preterido. No entanto, a instância nacional de recurso (KIO) competente na matéria rejeitou este recurso. O organismo pagador seguiu a decisão da instância nacional de recurso.

ANEXO 7.4

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 ao exercício de 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. Para isso, são necessários esforços especiais para garantir que: — 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 da UE aplicáveis, através de uma análise abrangente das ortoimagens mais recentes (ver pontos 3.9, 3.10 e 3.20); — 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); — 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					
	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		

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**: 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						
	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:*							
	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				
	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				*A Comissão entende que forneceu ao Tribunal de Contas Europeu provas que atestam que todos os casos foram objeto de um acompanhamento adequado. Todas as operações individuais descritas nos pontos 4.14 e 4.21 estavam abrangidas por auditorias específicas da Comissão. As deficiências sistémicas descritas no ponto 4.20 dizem respeito aos mesmos problemas que os detetados pelos auditores da Comissão e, por conseguinte, são incluídas na avaliação de risco realizada aquando da preparação do programa de trabalho anual.* *Além disso, no que respeita ao ponto 4.16, dado que o beneficiário confirmou por escrito durante a avaliação do relatório final que não pode recuperar o IVA, a Comissão não tinha nenhuma razão para pôr em causa esta declaração escrita.*
	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					

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						
	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						
	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						
	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						

CAPÍTULO 8

«Segurança e cidadania»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	8.1-8.6
Breve descrição do domínio da rubrica do QFP	8.2-8.5
Âmbito e método de auditoria	8.6
Regularidade das operações	8.7
Exame de sistemas de controlo selecionados	8.8-8.12
Gestão partilhada	8.8-8.10
Gestão direta	8.11
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	8.12

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Segurança e cidadania» do *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP). A ***caixa 8.1*** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2016.

Caixa 8.1 — Rubrica 3 do QFP — repartição de 2016

(mil milhões de euros)

Total dos pagamentos do exercício	3,1
- *adiantamentos* (2)	*2,2*
+ *apuramentos de adiantamentos* (2)	*1,5*
Total da população auditada	**2,4**

(1) Inclui despesas relativas aos consumidores, justiça, direitos, igualdade e cidadania.
(2) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 10 do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Breve descrição da rubrica do QFP

8.2. A rubrica 3 abrange um leque de 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. Como indicado na ***caixa 8.1***, o domínio mais importante de despesas é a migração e a segurança; está igualmente previsto financiamento para «Alimentos para Consumo Humano e Animal» (que abrange a nutrição, saúde animal e fitossanidade e bem-estar dos animais), bem como para atividades culturais e criativas (Programa «Europa Criativa»), além de programas abrangendo a justiça, os direitos, a igualdade e cidadania, e ainda os consumidores e a saúde. Uma parte significativa dos pagamentos é efetuada através de agências descentralizadas ([1]).

Migração e segurança

8.3. A maioria das despesas em matéria de migração e segurança provém de dois fundos — o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração ([2]) (FAMI) e o Fundo para a Segurança Interna (FSI). Estão em vigor de 2014 a 2020 e substituíram o programa SOLID («Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»), que era constituído por quatro instrumentos ([3]), bem como os dois programas «Prevenir e combater a criminalidade» e «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança». À semelhança desse programa, a gestão da maior parte do financiamento do FAMI e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão (DG Migração e Assuntos Internos — DG HOME). O objetivo do FAMI é contribuir para a gestão eficaz dos fluxos migratórios e para alcançar uma abordagem comum da UE em matéria de asilo e imigração. O FSI visa alcançar um elevado nível de segurança na UE. É composto por dois instrumentos ([4]), o FSI — Fronteiras e Vistos e o FSI — Polícia. O primeiro apoia medidas de gestão harmonizada das fronteiras externas e o desenvolvimento de uma política comum de vistos, enquanto o segundo incide na 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.

([1]) Desses organismos, 12 estão atualmente ativos nos diferentes domínios políticos desta rubrica.

([2]) O ato jurídico que institui o FAMI encontra-se no sítio Internet Eur-Lex.

([3]) Os atos jurídicos que instituem estes instrumentos encontram-se no sítio Internet Eur-Lex: Fundo para as Fronteiras Externas, Fundo Europeu de Regresso, Fundo Europeu para os Refugiados e Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros.

([4]) Os atos jurídicos que instituem estes instrumentos encontram-se no sítio Internet Eur-Lex: FSI — Fronteiras e Vistos. FSI — Polícia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Outros domínios

8.4. O principal objetivo do programa «Alimentos para Consumo Humano e Animal» é assegurar a saúde dos seres humanos, dos animais e das plantas em todas as fases da cadeia alimentar. O principal elemento de despesas cobre o reembolso das despesas dos Estados-Membros no âmbito de programas aprovados pela Comissão para determinadas doenças dos animais.

8.5. «Europa Criativa» é o programa-quadro da UE de apoio aos setores da cultura e audiovisual. A rubrica 3 contempla ainda um conjunto de programas destinados a concretizar o objetivo comum de reforço do domínio da segurança e cidadania, podendo citar-se, em especial, os programas relativos à justiça e aos consumidores, bem como o programa relativo aos direitos, igualdade e cidadania.

Âmbito e método da auditoria

8.6. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, em 2016 o Tribunal examinou os seguintes aspetos da «Segurança e cidadania»:

a) uma amostra de 15 operações, tal como definido no ponto 7 do ***anexo 1.1***. A amostra foi concebida para ajudar o Tribunal a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento para 2016 no seu todo, e não para ser representativa do conjunto de todas as despesas desta rubrica do QFP. Esta escolha foi motivada pelo nível de pagamentos relativamente baixo para este domínio de intervenção em 2016 (cerca de 2 % do total da UE). A amostra era composta por cinco operações em regime de *gestão partilhada* com os Estados-Membros ([5]), sete *em gestão direta* da Comissão e três que envolvem o apuramento de adiantamentos a agências;

b) os principais sistemas utilizados pela Comissão e pelos Estados-Membros para oferecer uma garantia relativa aos pagamentos efetuados no âmbito do programa SOLID e dos fundos FAMI e FSI. O Tribunal realizou também testes suplementares numa amostra de 35 operações em apoio do trabalho dos sistemas: 24 em regime de gestão partilhada da Comissão e dos Estados-Membros e 11 em gestão direta da Comissão. A amostra relativa à gestão partilhada incidiu sobre o programa SOLID, uma vez que em 2016 a maior parte das despesas apuradas pela Comissão continuava a referir-se a esse programa. O Tribunal examinou sobretudo os sistemas dos Estados-Membros que foram avaliados pela Comissão como fornecendo um nível de garantia razoável;

([5]) Alemanha, Espanha, França, Itália e Lituânia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) se os *relatórios anuais de atividades* da DG HOME e da DG Comunicação (DG COMM) apresentavam informações respeitantes à *regularidade* das despesas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.7. Das 15 operações examinadas, quatro estavam afetadas por erros quantificáveis, dos quais três eram inferiores a 2 % do valor da operação examinada. Uma vez que esta amostra não foi concebida para ser representativa das despesas ao abrigo desta rubrica do QFP, não é calculada uma taxa de erro.

EXAME DE SISTEMAS SELECIONADOS

Gestão partilhada

FAMI e FSI

8.8. O Tribunal examinou o processo que conduziu à aprovação, pela Comissão, de dez programas nacionais, a sua avaliação dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros e o apuramento financeiro das contas do FAMI e do FSI em 2016. Testou os mesmos sistemas em visitas a quatro Estados-Membros ([6]). Tal como indicado na ***caixa 8.2***, dois anos após o início do *período de programação* de sete anos, os progressos realizados nos pagamentos do FAMI e do FSI realizados no regime de gestão partilhada foram lentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.8. *Embora o nível de pagamentos nas primeiras contas relativas aos exercícios de 2014 e 2015 tenha sido baixo, a Comissão sublinha que os pagamentos comunicados em 2017 (relativos às contas de 2016) mais do que triplicaram relativamente às contas de 2014-2015. Além disso, os montantes autorizados a nível dos Estados-Membros atingiram 36 % no caso do FAMI e 40 % no caso do FSI segundo o relatório anual de execução de 2016. Por conseguinte, é de esperar que a tendência para o aumento dos pagamentos continue no futuro.*

([6]) Em Espanha e na Áustria para o FAMI e na Alemanha e em França para o FSI.

Caixa 8.2 — A execução do FAMI e do FSI até ao exercício de 2015 foi relativamente lenta

Nota: A taxa de execução compara as despesas em regime de gestão partilhada nos exercícios de 2014 e 2015 com a dotação total para o período de financiamento de 2014--2020 para os 13 Estados-Membros cujas despesas a Comissão apurou relativamente a 2014 e 2015.

Fonte: Decisão da Comissão sobre o apuramento das contas anuais dos programas nacionais no que respeita às despesas apoiadas ao abrigo do FAMI e do FSI relativas aos exercícios de 2014 e 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.9. O Tribunal detetou várias insuficiências ao nível da Comissão (DG HOME) e ao nível dos Estados-Membros. A ***caixa 8.3*** ilustra as principais insuficiências dos sistemas e os seus efeitos.

SOLID

8.10. A análise que o Tribunal efetuou da amostra adicional de operações (ver alínea b) do ponto 8.6) confirmou em grande medida as avaliações da Comissão quanto ao nível de garantia oferecido pelos sistemas dos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.9. *A Comissão sublinha que o seu sistema de controlo funcionou bem e foi coerente, permitindo-lhe fornecer garantias adequadas como evidenciado no relatório anual de atividades.*

8.10. *A Comissão congratula-se com a confirmação geral do Tribunal da sua avaliação do nível de garantia oferecido pelos sistemas dos Estados-Membros para o SOLID. A Comissão considera que isto demonstra que o nível de garantia é, portanto, sólido.*

Caixa 8.3 — Insuficiências dos sistemas relacionadas com o SOLID, o FAMI e o FSI		
Insuficiência	**Efeito**	**Respostas da Comissão**
Ao nível da Comissão		
1. Existia um elevado número de projetos de programas do FAMI/FSI (por exemplo, o programa do FSI alemão tinha 10 versões e o do FAMI do Reino Unido tinha nove) elaborados pelos Estados-Membros e revistos pela Comissão antes da sua aprovação.	Suscetível de atrasar a execução.	*A fase de programação foi um processo iterativo com os Estados-Membros, necessário para garantir a elevada qualidade dos programas nacionais aprovados pela Comissão para o período de programação 2014--2020.*
2. A avaliação, pela Comissão, dos sistemas dos Estados-Membros aplicados para o FAMI e o FSI assentou, muitas vezes, em informações que não tinham o pormenor suficiente, nomeadamente em matéria de estratégias de auditoria.	Limita a avaliação, pela Comissão, dos sistemas dos Estados-Membros.	*A Comissão não partilha a opinião do Tribunal, em especial no que se refere às estratégias de auditoria, pelos seguintes motivos:* *Não obstante a base jurídica não exigir que as autoridades de auditoria apresentem os seus relatórios de auditoria dos sistemas, a Comissão solicitou sistematicamente às autoridades de auditoria que apresentassem tais relatórios, se necessário. Com base no modelo de garantia no âmbito da gestão partilhada, a Comissão considerou que não era realista nem eficiente reexaminar e analisar o conteúdo integral de todos os relatórios de auditoria dos sistemas.* *Os relatórios de auditoria da autoridade de auditoria são apenas um dos instrumentos que permitem à autoridade de auditoria e, posteriormente, à Comissão obter garantias sobre a veracidade dos três pareceres emitidos pela autoridade de auditoria sobre as contas. O modelo de garantia no âmbito da gestão partilhada baseia-se em quatro outros pilares de garantia (síntese da estratégia de auditoria; resultados dos trabalhos de auditoria dos sistemas; resultados dos trabalhos de auditoria financeira; repetição de verificações, se aplicável, e quaisquer outras auditorias a que a autoridade responsável esteve sujeita durante o período de referência; os próprios trabalhos de auditoria da DG HOME, ou seja, através de análises documentais, reuniões de análise dos sistemas e auditorias dos sistemas).*
3. Trabalhos de auditoria externalizados relativos ao programa SOLID: — Embora os Estados-Membros tenham sido rápidos a responder, registaram-se atrasos na elaboração dos relatórios de auditorias de conformidade *ex post* (uma média de 20 meses para apresentar um relatório final de auditoria).	Atrasa a correção de deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros.	*Embora reconheça que no passado se verificaram alguns atrasos na comunicação das auditorias de conformidade* ex post, *a Comissão não concorda que estes tenham atrasado a correção das deficiências nos sistemas de controlo pelos Estados-Membros.* *O principal objetivo de um controlo* ex post *é determinar o nível residual de erro do(s) programa(s) objeto de auditoria; a garantia da Comissão baseia-se igualmente nas auditorias dos sistemas ao longo de todo o período de programação, que constituem a principal oportunidade para os Estados-Membros adotarem medidas corretivas das deficiências sistémicas.*

Insuficiência	Efeito	Respostas da Comissão
— Procedimentos de controlo de qualidade sem documentação suficiente no que respeita aos trabalhos de auditoria externalizados.	Coloca em risco a existência de uma qualidade constante das auditorias de conformidade *ex post*.	*A DG HOME recorreu aos contratantes externos para a execução das auditorias de acordo com o plano de trabalho anual.* *A DG HOME baseia a sua supervisão dos contratantes em elementos-chave que vão além da elaboração sistemática de listas de controlo e dos inerentes encargos administrativos (ou seja, orientações específicas sobre os riscos fornecidas aos quadros superiores que coordenam o processo analítico, listas de controlo normalizadas para as auditorias dos projetos destinadas a garantir uma abordagem coerente em matéria de auditoria a nível de todos os Estados-Membros; reuniões entre o auditor documental e o contratante externo para informar sobre o âmbito da missão de auditoria, os riscos, etc.).*
Ao nível dos Estados-Membros		
4. Na Áustria e em Espanha, os controlos no local efetuados pelas autoridades competentes não foram suficientemente documentados e, em Espanha, as amostras para controlo não foram elaboradas a partir de toda a população.	Risco acrescido para a elegibilidade, a gestão e o controlo das ações financiadas.	
5. A Espanha e a França não dispõem de um instrumento informático específico para a gestão e controlo dos fundos.		*No que diz respeito aos instrumentos informáticos para a gestão dos fundos, a França criou o sistema PRESAGE que não estava plenamente operacional no momento das primeiras contas. A autoridade responsável comprometeu-se a introduzir todos os projetos na base de dados até meados de 2017. No entanto, este facto não teve impacto sobre a elegibilidade dos custos nem comportou qualquer risco financeiro, dado que apenas os pagamentos antecipados foram efetuados pela autoridade responsável.*
6. Insuficiências das atividades de auditoria realizadas pelas autoridades de auditoria: Na Alemanha e na Áustria, não havia provas suficientes de que a autoridade competente cumpria com os critérios de designação. Em França, a metodologia de amostragem não tinha em conta as diferenças entre o FAMI e o FSI em termos dos riscos inerentes. Na Alemanha, os testes dos controlos administrativos foram limitados.		*No que se refere ao método de amostragem utilizado pela autoridade francesa de auditoria, a autoridade de auditoria alterou a sua abordagem.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Gestão direta

8.11. No que respeita às despesas geridas diretamente pela Comissão, o exame realizado pelo Tribunal à amostra de operações revelou que cerca de metade estavam isentas de erros. Na generalidade, os erros detetados não eram graves e estavam relacionadas com a elegibilidade dos custos e os procedimentos de contratação. É apresentada na ***caixa 8.4*** uma constatação sobre o financiamento da UE para um projeto de ajuda de emergência.

Caixa 8.4 — Exemplo de um projeto

O Tribunal examinou um pagamento da Comissão (DG Migração e Assuntos Internos) à Grécia relativo à ajuda de emergência para o transporte de migrantes oriundos de países terceiros das ilhas gregas para o continente grego entre agosto e novembro de 2015, no auge da crise dos refugiados.

As autoridades gregas pagaram 8 milhões de euros para fretar navios a utilizar no transporte, alojamento e fornecimento de refeições ligeiras aos migrantes. Ao abrigo de um acordo assinado com as autoridades gregas m novembro de 2015, a Comissão contribuiu com uma *subvenção* de 6 milhões de euros para esta ação.

As companhias de navegação selecionadas transportaram mais de 150 000 migrantes, proporcionando-lhes alojamento e refeições ligeiras, tendo cobrado aos migrantes adultos 60 euros por bilhete (as crianças pagavam até 30 euros) para o seu transporte, auferindo assim um montante que chegava aos 9 milhões de euros. Os navios não transportavam passageiros nas suas viagens realizadas a partir do continente para recolher os migrantes nas ilhas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.11. *A Comissão congratula-se com a confirmação do Tribunal de que os erros detetados não eram em geral graves.*

Caixa 8.4 — Exemplo de um projeto

A chegada de centenas de milhares de migrantes à Grécia exigiu uma resposta humanitária urgente e eficaz por parte da UE. O objetivo da ação era permitir a transferência de migrantes das ilhas para o continente para evitar uma catástrofe humanitária. Para o efeito, a Grécia celebrou contratos com companhias de navegação para utilizar navios que não podiam, por conseguinte, ser utilizados nas atividades turísticas ou na prestação de serviços regulares. A ação era muito urgente e extremamente útil, e foi executada no pleno respeito do princípio da boa gestão financeira.

As autoridades gregas assinaram um contrato com vista a:

1. *Assegurar que os navios que não estavam já a operar em itinerários regulares, especialmente para o transporte de turistas durante o período de verão, estivessem disponíveis para o projeto a favor dos migrantes;*
2. *Assegurar a prestação de serviços aos migrantes em termos de transporte, alojamento e alimentação.*

O convite à apresentação de propostas lançado pelas autoridades gregas afirma claramente que o contratante foi chamado a prestar serviços para além dos normalmente previstos no preço de um bilhete. Tal incluiu o fornecimento de alimentos, alojamento, etc., e as propostas recebidas também especificavam que o preço proposto tinha em conta o facto de os navios terem de fazer as viagens de regresso vazios. Os documentos do concurso emitidos pelas autoridades gregas estipulavam igualmente que o preço do bilhete dessas viagens poderia ser imputado pelo contratante aos migrantes. Tal foi igualmente refletido no preço das propostas apresentadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
A Comissão estava informada de que era cobrado um preço aos migrantes pelas companhias de navegação. No entanto, quando da avaliação da ação proposta em outubro de 2015 e da aferição do *desempenho* da ação antes do pagamento do saldo da subvenção em março de 2016, não referiu as potenciais receitas provenientes dos migrantes A documentação contratual entre as autoridades gregas e as companhias de navegação mencionava a cobrança aos migrantes, mas não efetuava qualquer estimativa dessas receitas. Existe, assim, uma falta de transparência sobre a repartição do financiamento entre as fontes públicas e as receitas provenientes dos migrantes relativamente a esta ação de emergência.	*A Comissão não concorda com a avaliação do Tribunal nem com esta conclusão.* *A execução financeira da ação corresponde integralmente à convenção de subvenção celebrada com as autoridades gregas e decorre em conformidade com as regras em vigor, sendo por conseguinte legal e regular.* *O preço do bilhete não pode ser considerado uma receita relevante para efeitos do contrato, uma vez que o objeto do contrato era prestar serviços que estavam para além dos previstos no preço do bilhete.* *Como tal, a Comissão considera que o concurso, a avaliação das propostas, a adjudicação do contrato, a prestação de serviços e o pagamento por parte das autoridades gregas eram legais, regulares e totalmente transparentes.*
O preço médio de mercado na época alta para um bilhete de ida e volta em classe económica nos percursos em causa ia até 90 euros. As receitas provenientes dos migrantes, no montante máximo de 60 euros por bilhete, contribuíram para as receitas totais e, por conseguinte, para eventuais lucros das companhias de navegação. A legislação da UE não permite que os *beneficiários de* subvenções da UE obtenham lucros resultantes da execução de um projeto e, de facto, as autoridades gregas, enquanto beneficiárias da subvenção, não tiveram lucros.	*Tendo igualmente em conta o facto de os migrantes utilizarem todos os equipamentos do navio (incluindo em primeira classe e cabinas) e de não terem sido obtidas receitas provenientes do transporte de veículos ou de outros serviços, tais como a venda de produtos alimentares, a Comissão considera que as autoridades gregas pagaram um preço correto pelo serviço de transporte marítimo.* *Tal como acima explicado, o contrato era de prestação de serviços que iam para além dos previstos no preço do bilhete e, como tal, quaisquer receitas potenciais, ou mesmo lucro, caso existisse, decorrentes do bilhete, não são nem relevantes para a convenção de subvenção nem mensuráveis.*
Os contratos celebrados entre as autoridades gregas e as companhias de navegação contemplavam a utilização de navios por períodos não superiores a 20 dias, com um custo de 30 000 a 40 000 euros por dia e por navio, durante um período total de 228 dias de navegação. Houve dias em que os navios estiveram inativos no porto, mas as companhias foram pagas como acordado no contrato. Três navios estiveram inativos no porto durante 3, 4 e 5 dias, respetivamente, pelos quais as companhias de navegação receberam 415 500 euros.	*O reduzido número de dias de inatividade dos navios assinalado pelo Tribunal era previsível. De acordo com o contrato, e tendo em conta a situação de emergência extrema que a Grécia enfrentou durante o período em causa, os navios estavam obrigados a estar sempre disponíveis, para partir em qualquer momento e para qualquer destino. A Comissão calcula que os dias de inatividade foram sete no total.*

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

8.12. Os relatórios anuais de atividades da DG HOME e da DG COMM foram elaborados em conformidade com as instruções da DG Orçamento, e os métodos utilizados para calcular as taxas de erro não apontam para quaisquer problemas metodológicos. O número de operações que o Tribunal auditou em 2016 é, estatisticamente, demasiadamente pequeno para permitir comparar as informações sobre a regularidade das despesas comunicadas pelas referidas DG com os resultados da auditoria que efetuou.

CAPÍTULO 9

«Europa Global»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	9.1-9.5
Breve descrição da «Europa global»	9.2-9.4
Âmbito e método da auditoria	9.5
Regularidade das operações	9.6-9.23
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	9.24-9.33
Avaliação dos sistemas da DG NEAR	9.24-9.27
Insuficiências ao nível das autoridades de auditoria	9.24
Estudo de 2016 sobre a taxa de erro residual (TER)	9.25-9.27
Avaliação dos sistemas da DG DEVCO	9.28
Relatórios anuais de atividades	9.29-9.33
Conclusão e recomendações	9.34-9.37
Conclusão	9.34-9.35
Recomendações	9.36-9.37

Anexo 9.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Europa Global»

Anexo 9.2 — Síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % no domínio da «Europa Global»

Anexo 9.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Europa Global»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Europa Global» do *QFP*. A ***caixa 9.1*** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2016.

Caixa 9.1 — Rubrica «Europa Global» do QFP — repartição de 2016

(mil milhões de euros)

Total dos pagamentos do exercício	10,3
- *adiantamentos* ([1]) ([2])	*6,6*
+ *apuramentos de adiantamentos* ([1])	*4,6*
Total da população auditada	**8,3**

([1]) Em consonância com a definição harmonizada de *operações* subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 10 do ***anexo 1.1***).
([2]) Incluindo pagamentos no valor de 0,3 mil milhões de euros para o Fundo de Garantia relativo às Ações Externas.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Breve descrição da «Europa global»

9.2. A rubrica «Europa global» abrange as despesas de todas as ações externas (política externa) financiadas pelo orçamento geral da UE. As políticas têm por objetivo:

— promover os valores da UE no estrangeiro, tais como os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito;

— dar resposta a importantes desafios mundiais, tais como as alterações climáticas e a perda de biodiversidade;

— 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 dos vizinhos da UE, através da preparação de países candidatos à adesão e 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.

9.3. As principais direções-gerais para a execução do orçamento no domínio das ações externas 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 Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

9.4. Em 2016, os pagamentos relativos à «Europa Global» ascenderam a 10,3 mil milhões de euros, desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver ***caixa 9.1***) e métodos de prestação de ajuda ([1]) em mais de 150 países.

([1]) Como, em especial, contratos públicos, subvenções, empréstimos especiais, garantias de empréstimos, bem como assistência técnica, apoio orçamental e outras formas direcionadas de ajuda orçamental.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

9.5. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, em 2016 o Tribunal examinou os seguintes aspetos da «Europa Global»:

a) 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 de despesas desta rubrica do QFP. Consistiu em 68 operações aprovadas pelas delegações da UE em 12 países *beneficiários* e em 88 operações aprovadas pelos serviços centrais da Comissão, das quais 24 foram executadas em zonas afetadas por crises humanitárias através dos parceiros da DG ECHO;

b) os sistemas pertinentes para identificar as insuficiências dos sistemas, nos casos em que foram detetados *erros*;

c) se os *relatórios anuais de atividades* (RAA) da DG DEVCO e da DG NEAR apresentavam informações respeitantes à *regularidade* das despesas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 9.1***. Das 156 operações examinadas, 48 (31 %) apresentavam erros ([2]). Com base nos 24 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 2,1 % ([3]).

9.7. A Comissão aplicou medidas corretivas que afetaram diretamente 13 operações incluídas na amostra do Tribunal. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois fizeram diminuir a estimativa de erro relativa a este capítulo em 0,3 pontos percentuais.

([2]) Algumas operações continham mais de um erro. No total, o Tribunal comunicou 56 erros.

([3]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 0,6 % e 3,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.8. Em cinco casos de erros quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão tivesse devidamente utilizado todas as informações ao seu dispor, o *nível de erro estimado* para este capítulo teria sido inferior em 0,7 pontos percentuais ([4]). O Tribunal detetou seis outras operações com erros que deveriam ter sido detetados pelos auditores nomeados pelos beneficiários. Estes casos contribuíram com 0,2 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

9.9. A ***caixa 9.2*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2016, por tipo de erro.

Caixa 9.2 — «Europa Global» — Repartição do nível de erro estimado

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

([4]) A própria Comissão cometeu erros (em dois casos), que representam 0,6 % da taxa de erro, e os beneficiários cometeram erros (em três casos), que representam 0,1 % desta taxa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.10. As condições de pagamento em dois domínios limitam a suscetibilidade das operações a erros. Trata-se do *apoio orçamental* ([5]) e da aplicação da chamada «abordagem nocional» em projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ([6]).

9.11. O apoio orçamental consiste numa contribuição para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento destinado a uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental a países parceiros e verificou se foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos satisfatórios na gestão das finanças do setor público).

9.12. Contudo, dada a larga margem de interpretação das disposições jurídicas, a Comissão tem 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, uma vez que os fundos 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 do Tribunal ([7]).

9.13. Quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são afetadas a rubricas específicas de despesas devidamente identificáveis, a Comissão pressupõe que as regras da UE em matéria de elegibilidade são respeitadas, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem, tal como aplicada pela Comissão, foi igualmente tida em conta nos testes substantivos do Tribunal ([8]).

([5]) Em 2016, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascendeu a 1,1 mil milhões de euros.

([6]) Em 2016, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 3,0 mil milhões de euros. Não é possível indicar a parte desse montante a que é aplicada a «abordagem nocional», uma vez que a Comissão não a acompanha separadamente.

([7]) A eficiência e a eficácia do apoio orçamental são tratadas em vários relatórios especiais do Tribunal, sendo os últimos o Relatório Especial nº 32/2016 sobre a «Assistência da UE à Ucrânia», o Relatório Especial nº 30/2016 sobre a «Eficácia do apoio da UE aos setores prioritários nas Honduras» e o Relatório Especial nº 13/2016 sobre a «Assistência da UE no reforço da administração pública da Moldávia» (http://eca.europa.eu).

([8]) O Tribunal não efetuou controlos das despesas subjacentes quando a contribuição da Comissão era inferior a 75 % do orçamento da medida. Nos casos em que essa contribuição se situava entre 75 % e 90 %, o Tribunal avaliou caso a caso a necessidade de proceder a controlos das despesas subjacentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.14. Se forem excluídas da amostra auditada as sete operações de apoio orçamental e as 17 operações da abordagem nocional, o nível de erro estimado é de 2,8 % ([9]).

9.15. Do nível de erro estimado, 37 % devem-se a despesas relativamente às quais não foram fornecidos documentos comprovativos fundamentais (ver exemplos 1 a 3 no ***anexo 9.2***).

9.16. Além disso, 28 % dizem respeito a dois casos em que a Comissão aceitou despesas que não tinham sido efetivamente realizadas (ver exemplo 4 no ***anexo 9.2***).

9.17. O tipo de erro mais frequente, que representa 26 % do nível de erro estimado, diz respeito às despesas inelegíveis. Trata-se de despesas relativas a atividades não cobertas por um contrato ou efetuadas fora do período de elegibilidade, incumprimento da regra de origem, impostos inelegíveis e utilização de taxas de câmbio incorretas (ver exemplo 5 no ***anexo 9.2***).

9.18. A Comissão e os seus parceiros de execução cometeram mais erros nas operações relacionadas com as *subvenções* e os acordos de contribuição celebrados com organizações internacionais do que com outros tipos de apoio. Das 91 operações dos dois tipos examinadas, 19 (21 %) continham erros quantificáveis.

9.19. Além dos erros quantificados, o Tribunal detetou 32 erros não quantificáveis relativos ao incumprimento de obrigações jurídicas ou contratuais.

9.20. As sete operações de apoio orçamental examinadas estavam isentas de erros.

9.21. Os testes das operações efetuados pelo Tribunal revelaram algumas insuficiências de controlo nos sistemas das DG competentes no domínio da «Europa Global». Tal como referido no ponto 9.8, em alguns casos, os auditores nomeados pelos beneficiários não conseguiram detetar os erros nas despesas, o que levou a Comissão a aceitar custos inelegíveis ([10]).

([9]) 132 operações: limite inferior de erro = 1,1 % e limite superior de erro = 4,5 %, com um grau de confiança de 95 %.

([10]) Dos seis casos referidos no ponto 9.8, cinco dizem respeito à DG DEVCO e um à DG NEAR.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.22. O Tribunal examinou três operações ao abrigo dos contratos de geminação ([11]). Como à data da auditoria não tinham sido adotadas as novas regras da Comissão para o instrumento de geminação relativas a custos unitários, montantes fixos e custos a taxa fixa, persistiam os problemas detetados em 2015 ([12]). Uma vez que os contratos de geminação têm como modelo os contratos de subvenção, estão proibidos de gerar lucros ([13]). Se não for estabelecido um limite para o financiamento de *custos indiretos*, os parceiros de execução podem obter lucros.

9.23. A maior parte das operações, 108 (69 %), estava isenta de erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.22. *A Comissão introduziu (em conformidade com o artigo 124.º do Regulamento Financeiro) um sistema revisto de taxas fixas e custos unitários para a execução de projetos de geminação. É estabelecida uma distinção entre custos diretos e indiretos, estando estes últimos limitados a 6 % do total dos custos elegíveis. Este novo sistema é aplicável às subvenções de geminação.*

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Avaliação dos sistemas da DG NEAR

Insuficiências ao nível das autoridades de auditoria

9.24. Ao efetuar o exame das avaliações dos sistemas da DG NEAR, o Tribunal encontrou provas de que os auditores desta DG tinham detetado insuficiências na gestão indireta do segundo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II), mais especificamente ao nível das autoridades de auditoria de três países beneficiários deste instrumento (Albânia, Turquia e Sérvia). Estas insuficiências iam desde a falta de qualificações dos responsáveis das autoridades de auditoria até importantes insuficiências metodológicas, passando por questões organizacionais, como a falta de supervisão adequada ou insuficiências no planeamento, formação e recrutamento do pessoal. Embora as autoridades de auditoria albanesas e sérvias tenham introduzido alterações destinadas a resolver os problemas detetados, existem alguns domínios significativos dos sistemas da *autoridade de auditoria* turca que poderão ainda limitar a garantia que esta pode fornecer à Comissão.

([11]) A geminação é um instrumento da UE de reforço da capacidade institucional, sendo 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.

([12]) Ver o capítulo 8 do Relatório Anual relativo a 2015, pontos 8.30 e 8.31.

([13]) Princípio da inexistência de fins lucrativos previsto no artigo 125º, nº 4, do Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Estudo de 2016 sobre a taxa de erro residual (TER)

9.25. Em 2016, a DG NEAR realizou o seu segundo estudo sobre a *taxa de erro residual* (TER) para estimar o nível de erros que escaparam a todos os controlos da gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros, em todo o seu domínio de competência.

9.26. O estudo consistiu no exame de uma amostra representativa de operações realizadas no âmbito de contratos encerrados entre setembro de 2015 e agosto de 2016 e empregou uma metodologia utilizada pela DG DEVCO desde 2012. O Tribunal avaliou esta metodologia, tendo-a considerado, em larga medida, adequada e eficaz. A análise que o Tribunal efetuou do estudo sobre a TER revelou, no entanto, que havia margem para melhorias em vários aspetos, nomeadamente no que diz respeito ao grau de apreciação deixado aos auditores para estimativas de erro relativas a operações individuais.

9.27. Os resultados do estudo da DG NEAR sobre a TER realizado em 2016 são apresentados no seu RAA ([14]). O estudo estima que a TER global da DG se situe nos 0,93 %, ou seja, abaixo do *limiar de materialidade* de 2 % estabelecido pela Comissão.

Avaliação dos sistemas da DG DEVCO

9.28. O Tribunal realizou também uma avaliação dos sistemas da DG DEVCO. Os resultados desse trabalho são apresentados em pormenor no seu Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (pontos 28-33).

([14]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG NEAR relativo a 2016, p. 36 e 37.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatórios anuais de atividades

9.29. Para o exercício em curso, o Tribunal examinou o RAA da DG NEAR relativo a 2016.

9.30. A DG NEAR estimou o montante total em risco no momento do pagamento ([15]) das despesas aceites em 2016 (2 543 milhões de euros) em 29 milhões de euros (1,14 % das despesas de 2016). Deste montante, calculou que 10 milhões de euros (35 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes ([16]). O diretor-geral da DG NEAR declarou que, tendo em conta o montante em risco no momento do encerramento, a exposição financeira da DG foi inferior ao limiar de materialidade de 2 %. Embora o Tribunal tenha detetado um nível significativo de erros relativamente à rubrica «Europa Global» do QFP, a declaração do diretor-geral não contradiz os resultados do trabalho de auditoria do Tribunal, uma vez que apenas uma pequena parte da respetiva taxa de erro diz respeito às operações sob a responsabilidade da DG NEAR.

9.31. No que diz respeito à *capacidade corretiva* da DG NEAR, o Tribunal apurou que, não obstante os esforços que a DG envidou para excluir do cálculo as recuperações de pré-financiamentos, as ordens de cobrança anuladas e os juros vencidos, o valor relativo a 2016 (10 milhões de euros) incluía alguns montantes que deveriam ter sido excluídos ([17]), o que resultou numa sobredeclaração da capacidade corretiva e consequentemente do montante total em risco no momento do pagamento. Embora seja difícil quantificar a dimensão global desta insuficiência, ela não afeta a garantia dada pelo diretor-geral.

9.30. *O montante total em risco no momento do encerramento é obtido a partir do estudo sobre a taxa de erro residual.*

([15]) 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.

([16]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG NEAR relativo a 2016, p. 51.

([17]) Durante a auditoria, o Tribunal detetou erros em seis casos de uma amostra de 25 que não tinham sido tidos em conta no cálculo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.32. Como o diretor-geral reconheceu, a avaliação positiva dos procedimentos de controlo, essencialmente baseada no estudo de 2016 sobre a TER, pode encobrir dificuldades em determinadas partes da carteira. Por conseguinte, a DG NEAR concebeu modelos de controlo interno para detetar as principais insuficiências ([18]). No entanto, ainda têm de ser desenvolvidos índices de risco destinados a melhorar a utilidade dos modelos. A atual avaliação desses modelos limita-se, por conseguinte, a uma análise da *declaração de fiabilidade* do Tribunal e dos erros da TER, devendo continuar a ser aperfeiçoada, a fim de permitir uma aferição do impacto global desses erros. Além disso, o Tribunal constata que o RAA não divulga devidamente as limitações do âmbito do estudo sobre a TER, em comparação com um trabalho de auditoria.

9.33. O Tribunal examinou também o RAA da DG DEVCO relativo a 2016. Os resultados são apresentados no seu Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (pontos 34-37).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.32. *A Comissão gostaria de salientar que 2016 foi o primeiro ano em que o estudo sobre a TER abrangeu todas as suas operações.*

Irá ser desenvolvida a sua segmentação diferenciada em função dos riscos em 2017.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

9.34. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Europa Global» é significativo.

9.35. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 2,1 % (ver ***anexo 9.1***).

([18]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG NEAR relativo a 2016, p. 38-48.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

9.36. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([19]) são apresentadas no ***anexo 9.3***. Dessas, a Comissão executou totalmente uma, enquanto a outra foi executada em alguns aspetos.

9.36. *A Comissão gostaria de sublinhar que a aplicação da recomendação avaliada pelo Tribunal como estando «executada em alguns aspetos» está bastante avançada.*

A partir da data da publicação do presente relatório, cinco das dez missões são declaradas conformes, o que representa a parte mais substancial (75 % dos pagamentos efetuados em 2016) das operações da PCSD (EULEX Kosovo, EUPOL Afeganistão, EUMM Geórgia, Missão de Polícia da União Europeia para os Territórios Palestinianos e EUAM Ucrânia). A conformidade da EUBAM Rafa será formalizada nas próximas semanas.

A EUCAP Sael Mali está atualmente a ser avaliada com vista a assegurar a sua conformidade até novembro de 2017. As avaliações da EUCAP Sael Níger e da EUCAP Somália anteriores a 2016 não eram conformes e foi estabelecido um roteiro. Os trabalhos estão agora avançados com vista ao cumprimento destas duas missões que serão reavaliadas em conformidade com o roteiro em 2018.

A auditoria da EUBAM Líbia está prevista para o final de 2017 (a missão foi transferida de Trípoli para Tunis e foi reduzida a sua dimensão).

9.37. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a DG NEAR:

— **Recomendação 1**: coopere com as autoridades de auditoria dos países beneficiários do IPA II, com vista a melhorar a sua competência, nomeadamente através da organização de seminários, criação de redes e utilização dos instrumentos disponíveis, tais como a geminação ou a assistência técnica;

A Comissão aceita esta recomendação.

— **Recomendação 2:** desenvolva índices de risco que melhorem a avaliação baseada nos modelos de controlo interno, a fim de aferir melhor o impacto dos erros;

A Comissão aceita esta recomendação.

— **Recomendação 3:** divulgue adequadamente o âmbito do estudo sobre a TER, bem como os limites inferior e superior de erro estimados no seu próximo RAA;

A Comissão aceita esta recomendação.

— **Recomendação 4:** melhore o cálculo da capacidade corretiva de 2017, colmatando as insuficiências mencionadas no presente relatório anual.

A Comissão aceita esta recomendação.

([19]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «EUROPA GLOBAL»

	2016	2015
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**156**	156
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**2,1 %**	2,8 %
Limite superior de erro	3,6 %	
Limite inferior de erro	0,6 %	

ANEXO 9.2

SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO DE, PELO MENOS, 20 % NO DOMÍNIO DA «EUROPA GLOBAL»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO

Introdução

Aplicando a metodologia geral de auditoria estabelecida no ***anexo 1.1***, o Tribunal testou uma amostra representativa de operações para estimar o nível de *irregularidade* na população nesta rubrica do QFP. Os erros detetados nos testes realizados não constituem uma lista exaustiva, quer de erros individuais, quer de possíveis tipos de erro. As constatações que se seguem, referentes a erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada, são apresentadas a título de exemplo ([1]). Estes erros foram detetados em operações com um valor entre 281 000 euros e 19,0 milhões de euros, sendo o valor mediano ([2]) superior a 1,3 milhões de euros.

Exemplos de erros

Inexistência de documentos comprovativos fundamentais

Exemplo 1 — Falta de documentos comprovativos

DG DEVCO — Indonésia

O Tribunal examinou as despesas aceites pela Comissão relativas a um acordo de contribuição assinado com uma organização internacional que trabalha na melhoria da capacidade de segurança dos agentes locais.

Os parceiros do beneficiário não conseguiram fornecer (todos ou alguns) documentos comprovativos para justificar vários custos auditados, em especial, custos de serviços de consultoria, despesas de viagem e outros custos operacionais, que foram por conseguinte considerados inelegíveis. As despesas inelegíveis deram origem a uma taxa de erro de 41 %.

O processo de recuperação está em curso.

([1]) Estes erros representam mais de metade do nível global de erro estimado para a «Europa Global».

([2]) Ou seja, metade de todos os erros com um impacto de, pelo menos, 20 % foi detetada em operações com um valor inferior a 1,3 milhões de euros e o resto em operações com um valor superior a este montante.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
Exemplo 2 — Falta de documentos comprovativos	
DG DEVCO — Níger O Tribunal examinou as despesas aceites pela Comissão relativas a uma subvenção concedida a uma ONG que trabalha no domínio do acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva. O beneficiário não conseguiu apresentar documentos comprovativos de alguns custos auditados, nomeadamente os salários do pessoal, seguros, impostos nacionais sobre o rendimento, bem como aluguer de veículos e arrendamento de salas de aula. Estes custos foram, por conseguinte, considerados inelegíveis. A respetiva taxa de erro foi de 50 %.	*O beneficiário declarou formalmente que os documentos não puderam ser fornecidos devido à sua perda ocorrida durante a mudança dos seus escritórios após a conclusão do projeto. Por conseguinte, a Comissão considera que não se trata de um caso de má gestão ou de recusa de acesso. No entanto, a Comissão já lançou o processo de recuperação do montante em causa.*
Exemplo 3 — Falta de documentos comprovativos	
DG DEVCO O Tribunal examinou as despesas aceites pela Comissão relativas a uma contribuição para um fundo fiduciário gerido por uma organização internacional que trabalha no domínio da preparação para uma pandemia de gripe na Ásia. O beneficiário não conseguiu apresentar documentos comprovativos de alguns custos auditados, em especial medicamentos e equipamento médico. Por conseguinte, estes custos foram considerados inelegíveis no estudo sobre a TER, uma conclusão que o Tribunal aceita. A respetiva taxa de erro foi de 35 %.	*Esta operação faz parte do estudo sobre a TER da DG DEVCO. Após a conclusão do estudo, a organização internacional forneceu à Comissão elementos de prova sobre os motivos para a falta de disponibilidade dos documentos.* *Em consequência de uma infeção viral num edifício governamental no Camboja e dos trabalhos em curso noutro edifício, que foi parcialmente destruído no terramoto de 2015 ocorrido no Nepal, o beneficiário foi incapaz de fornecer os documentos comprovativos necessários para justificar alguns dos custos auditados, em especial relativamente a medicamentos e equipamento médico.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
Despesas não efetuadas	
Exemplo 4 — Apuramento de pré-financiamentos sobrestimado	
DG DEVCO O Tribunal examinou as despesas aceites pela Comissão relativas a um acordo de contribuição assinado com uma organização internacional para a conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos animais em África. A Comissão tinha aceitado e contabilizado um montante mais elevado do que o montante total das despesas efetuadas declaradas pelo beneficiário no único relatório financeiro disponível. O montante sobredeclarado deu origem a uma taxa de erro de 82 %.	*Na sequência da análise documental do TCE, os respetivos apuramentos foram anulados.*
Despesas inelegíveis	
Exemplo 5 — Origem das mercadorias não provada	
Instrumentos de Política Externa — Níger O Tribunal examinou as despesas aceites pela Comissão relativas a uma contribuição para uma entidade pública que trabalha para reforçar o papel das forças institucionais de manutenção da paz em certas regiões do país. O beneficiário tinha adquirido motociclos no mercado local sem provas suficientes de que tinham origem num país elegível. O incumprimento da «regra de origem» torna os custos em questão inelegíveis; no presente caso, no entanto, a Comissão aceitou-os indevidamente. O Tribunal considerou que dois pagamentos (o adiantamento de 40 % e o pagamento final do saldo para a mesma aquisição) não eram elegíveis. As taxas de erro para estas duas operações foram de 27 % e 20 %, respetivamente.	*A Comissão reconhece a inelegibilidade das despesas devido a incumprimento da regra de origem. A Comissão tomará as medidas necessárias para prevenir, detetar e corrigir esses erros no futuro. Em especial, a fim de melhorar a sua supervisão das delegações, a Comissão criará equipas regionais a partir de 2017. A Delegação no Níger está igualmente incluída no plano da missão de supervisão de 2017.* *A Comissão está a proceder à recuperação dos fundos inelegíveis, a fim de proteger de forma eficaz os interesses financeiros da UE.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Falhas graves no cumprimento das regras de *contratação pública*

Exemplo 6 — Ausência de concorrência

DG NEAR — Turquia

O Tribunal examinou as despesas aceites pela Comissão relativas a um acordo com uma organização regional que opera no reforço das capacidades no domínio do ambiente.

O beneficiário não tinha respeitado as regras de contratação que exigem que sejam consultados, pelo menos, três fornecedores para assegurar uma proposta concorrencial. As despesas inelegíveis deram origem a uma taxa de erro de 20 %.

ANEXO 9.3

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: **Recomendação 1:** a Comissão e, em especial, a DG ELARG, garanta que as instruções destinadas ao pessoal mencionem que os apuramentos devem ser efetuados apenas com base em despesas efetuadas e não com base nas suas próprias estimativas;	X						
	Recomendação 2: o FPI acredite as missões da PESC em conformidade com a «avaliação assente em seis pilares».			X				

CAPÍTULO 10

«Administração»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	10.1-10.5
Breve descrição da rubrica do QFP	10.3
Âmbito e método da auditoria	10.4-10.5
Regularidade das operações	10.6
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	10.7
Observações sobre instituições e organismos	10.8-10.16
Observações comuns a várias instituições e organismos	10.8-10.13
Aplicação do princípio orçamental da anualidade	10.8
Aplicação da redução de 5 % do pessoal	10.9-10.13
Observações sobre instituições e organismos específicos	10.14-10.16
Parlamento Europeu	10.15
Tribunal de Contas Europeu	10.16
Conclusão e recomendações	10.17-10.19
Conclusão	10.17
Recomendações	10.18-10.19

Anexo 10.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Administração»

Anexo 10.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Administração»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

10.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 5 «Administração» do QFP ([1]). A ***caixa 10.1*** apresenta uma síntese das despesas por instituição no âmbito desta rubrica em 2016.

Caixa 10.1 — Rubrica 5 do QFP — repartição de 2016

(mil milhões de euros)

Total dos pagamentos do exercício	9,3
- *adiantamentos* ([1])	*0,1*
+ *apuramentos de adiantamentos* ([1])	*0,2*
Total da população auditada	**9,4**

([1]) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 10 do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2016.

([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.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.2. 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.

Breve descrição da rubrica do QFP

10.3. 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. Os trabalhos do Tribunal ao longo de muitos anos indicam que estas despesas são de baixo risco.

Âmbito e método da auditoria

10.4. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos da rubrica 5 do QFP:

a) uma amostra de 100 *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 ***caixa 10.1*** e ponto 10.3);

b) uma amostra baseada no risco de 20 *autorizações* ([3]) que tinham sido aprovadas perto do final do exercício, com base nas *dotações* de 2016 e que foram transitadas automaticamente para 2017, a fim de verificar se as instituições utilizaram o orçamento em conformidade com o princípio orçamental da anualidade ([4]);

([2]) Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

([3]) Três do Parlamento Europeu, uma do Conselho, 12 da Comissão Europeia, uma do Tribunal de Justiça Europeu e três do Serviço Europeu para a Ação Externa.

([4]) Com base nos artigos 9º, 13º, 202º e 203º do Regulamento Financeiro.

c) a forma como as instituições e os organismos executaram o plano para reduzir o número de efetivos em 5 % ([5]) até 2017 ([6]);

d) se os *relatórios anuais de atividades* de todas as instituições e organismos da UE e, entre eles, das direções-gerais (DG) e serviços da Comissão Europeia principalmente responsáveis pelas despesas administrativas ([7]), apresentavam informações sobre a *regularidade* das despesas que eram em geral coerentes com os resultados do Tribunal.

10.5. As despesas do Tribunal de Contas Europeu são auditadas por um gabinete de auditoria externo ([8]). No ponto 10.16 apresentam-se os resultados da auditoria realizada às demonstrações financeiras do Tribunal relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

10.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 10.1***. Das 100 operações examinadas, 12 (12 %) apresentavam erros. Os erros quantificados (pagamentos não cobertos por contratos resultantes de um procedimento de contratação, ver ponto 10.15) deram origem a um *nível de erro estimado* de 0,2 % ([9]).

([5]) A redução visava «neutralizar a capacidade adicional decorrente do aumento do tempo de trabalho para 40 horas por semana» e deveria ser efetuada entre 2013 e 2017, com base no número de lugares afetados a cada instituição — o «quadro de pessoal» em 1 de janeiro de 2013. Foi adotada no Acordo Interinstitucional, de 2 de dezembro de 2013 (ponto 27), entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira (JO C 373 de 20.12.2013, p. 1).

([6]) O exame do Tribunal abrangeu o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Contas Europeu, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões e o Serviço Europeu para a Ação Externa. Não incluiu o Provedor de Justiça Europeu ou a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, uma vez que os respetivos quadros de pessoal eram demasiadamente reduzidos.

([7]) DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e no Luxemburgo, Serviço das Publicações e DG Informática.

([8]) *PricewaterhouseCoopers*, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

([9]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 0,8 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

10.7. Os relatórios anuais de atividades que o Tribunal examinou não detetaram níveis significativos de erro, o que está em consonância com os resultados das auditorias do Tribunal.

OBSERVAÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS

Observações comuns a várias instituições e organismos

Aplicação do princípio orçamental da anualidade

10.8. O Tribunal examinou 20 autorizações que tinham sido aprovadas perto do final do exercício de 2016. Em relação a 15 destas autorizações, os serviços em causa deveriam ser totalmente, ou na sua maioria, prestados em 2017, e os respetivos pagamentos deveriam ser efetuados no mesmo ano. As *disposições* do *Regulamento Financeiro* que aplicam o princípio orçamental da anualidade concedem flexibilidade para assumir esse tipo de compromisso jurídico antes do final do exercício, bem como para fornecer bens e serviços e efetuar os pagamentos correspondentes no ano seguinte. Contudo, o Tribunal observa que essas *transições* devem ser consideradas uma exceção ao princípio da anualidade e refletir as necessidades reais, em vez de serem utilizadas como uma forma de maximizar a utilização das dotações no final do ano.

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

10.8. *O SEAE considera, como refere o Tribunal, que assumir compromissos jurídicos e orçamentais perto do final do exercício relativos a bens e serviços a fornecer durante o exercício orçamental seguinte está plenamente em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro. O Regulamento Financeiro não inclui qualquer disposição que atribua um caráter excecional ao procedimento em questão.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Aplicação da redução de 5 % do pessoal

10.9. Em 2013, em resposta ao aumento do número de horas trabalhadas por semana pelos funcionários da UE (de 37,5 para 40, um aumento de 6,6 %), as *autoridades orçamentais* aprovaram o objetivo de reduzir o número de lugares no quadro de pessoal das instituições e dos organismos da UE em 5 %, ao longo do período de 2013 a 2017. A concretização desse objetivo significaria, em princípio, que o número total de horas de trabalho permaneceria constante.

10.10. O Tribunal constatou que as instituições ([10]) tinham em conjunto reduzido o número de lugares no quadro de pessoal em 4,0 % ao longo do período compreendido entre 2013 e 2017 (de 39 649 para 38 072 lugares). As instituições tinham reduzido o número de efetivos (lugares realmente ocupados por um membro do pessoal) em 1,4 % entre 2013 e 2017 (de 37 153 para 36 657 lugares, ver ***caixa 10.2***).

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

10.10. *O Parlamento continua plenamente empenhado em implementar os cortes acordados. Serão suprimidos 60 lugares em 2018 e 59 em 2019, tal como especificado em 2015 ([1]).*

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.10. *A Comissão começou a reduzir o número de efetivos no início de 2012 e o processo continuou até 1.1.2017. Neste período de 5 anos (1.1.2012-1.1.2017), o número de lugares ocupados na Comissão diminuiu 4,0 % (de 24 016 para 23 045).*

([10]) O presente relatório anual não abrange a redução do número de efetivos do Provedor de Justiça Europeu, da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e das agências.

([1]) *Ver declaração conjunta 3.3 na resolução legislativa do Parlamento Europeu de 25 de novembro de 2015 sobre o projeto comum de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2016, aprovado pelo Comité de Conciliação no quadro do processo orçamental.*

Caixa 10.2 — Evolução dos lugares no quadro de pessoal e dos lugares ocupados entre 2013 e 2017

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelas instituições.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.11. A ***caixa 10.3*** apresenta as principais alterações no número de lugares no quadro de pessoal. Para além da redução de 5 % do número de lugares ([11]) e dos novos lugares criados na sequência da adesão da Croácia, as seguintes alterações explicam a maior parte da diminuição líquida de 230 lugares na rubrica «Outros aumentos e reduções».

— A Comissão Europeia suprimiu 359 lugares para compensar o aumento do número de lugares e de pessoal externo nas agências de execução ([12]) e o aumento do número do pessoal da Agência do GNSS Europeu.

— O Parlamento Europeu criou 93 lugares para desempenhar novas funções e outras anteriormente desempenhadas por contratantes externos e agentes contratuais, e suprimiu 76 lugares para compensar o aumento do número de lugares atribuídos aos grupos políticos ([13]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.11. *O número da redução efetiva de pessoal apresentado na caixa 10.3 (1 844) é superior em 54 lugares relativamente ao apresentado pela Comissão no seu quadro de acompanhamento da redução de 5 % do pessoal em todas as instituições. Tal deve-se à metodologia aplicada pela Comissão, segundo a qual se considera que os lugares não estruturais que tinham sido atribuídos a uma instituição constituem uma compensação pelos progressos na realização do objetivo de redução de 5 %. Por conseguinte, de acordo com a metodologia da Comissão, falta suprimir 189 lugares.*

([11]) As reduções previstas dizem respeito ao SEAE (2018) e ao Parlamento Europeu (2018 e 2019).
([12]) Em resultado da delegação de tarefas nas agências de execução.
([13]) O Parlamento Europeu decidiu excluir os grupos políticos do âmbito da redução de 5 % do pessoal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— Foram atribuídos mais 137 lugares ao Tribunal de Justiça da União Europeia devido sobretudo a um aumento do número de juízes e advogados-gerais.

— As instituições criaram 53 novos lugares relacionados com a supressão progressiva da derrogação de tradução para a língua irlandesa.

Caixa 10.3 — Aplicação da redução de 5 % do pessoal (2013 a 2017)

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelas instituições.

10.12. O Tribunal examinou igualmente a forma como o número de agentes contratuais previstos no orçamento evoluiu. Este número aumentou de 4 517 para 5 417 entre 2013 e 2017, o que representa um aumento de 19,9 %. Os agentes contratuais representavam 11,4 % do número de efetivos previstos no quadro de pessoal em 2013 e 14,2 % em 2017. A utilização, pelo Parlamento Europeu, de agentes contratuais para desempenhar funções anteriormente realizadas por contratantes externos representa a maior parte deste aumento.

10.13. As instituições estão a alcançar o objetivo de redução de 5 % ([14]) eliminando lugares vagos no quadro de pessoal e não substituindo os membros do pessoal que deixam a instituição devido a aposentação, a doença ou no termo de contratos temporários.

([14]) O objetivo definido no Acordo Interinstitucional limitava-se estritamente a reduzir o número de efetivos do quadro de pessoal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Observações sobre instituições e organismos específicos

10.14. Além das questões mencionadas nos pontos 10.8--10.13, o Tribunal não detetou questões específicas relativamente ao Conselho, à Comissão Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu ou à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O Tribunal detetou algumas insuficiências nos procedimentos de contratação organizados pelo SEAE em países terceiros, para as quais chamou a atenção da gestão do SEAE. O Tribunal detetou insuficiências semelhantes em 2015 ([15]).

Parlamento Europeu

10.15. No caso de um pagamento a um grupo político ([16]), o Tribunal detetou insuficiências nos controlos da autorização e do pagamento de despesas efetuadas em 2015, mas apuradas em 2016 ([17]). Constatou também que os pagamentos eram realizados sem que estivessem abrangidos por contratos resultantes de um procedimento de contratação (ver igualmente ponto 10.6). Em 2015, o Tribunal detetou insuficiências semelhantes numa operação relativa a outro grupo político ([18]).

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

10.15. *O Parlamento registou a observação e informou o grupo político em causa. De acordo com o artigo 1.º, n.º 4, das disposições pertinentes adotadas pela Mesa, «Os Grupos Políticos são responsáveis, perante a Instituição, pela utilização das dotações dentro dos limites dos poderes que lhes são cometidos pela Mesa para aplicarem a presente regulamentação. Devem assegurar que essas dotações sejam utilizadas no respeito da presente regulamentação e tomar as medidas necessárias para impedir quaisquer despesas que não sejam conformes com a regulamentação. O Grupo Político, representado pelo seu Presidente, é o gestor orçamental.»*

Com base no relatório do auditor externo do grupo, o Parlamento decidirá se aplica o ponto 2.7.4 das referidas regras, ou seja: se a Mesa considerar que as dotações não foram utilizadas em conformidade com a regulamentação, essas dotações serão reembolsadas.

([15]) Ver o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 9.14, e a recomendação 4 no ponto 9.18.

([16]) O quadro jurídico aplicável é o da regulamentação aplicável à utilização das dotações da rubrica orçamental 4 0 0, 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 60º do Regulamento Financeiro, tendo em conta os requisitos específicos dos grupos.

([17]) As despesas do ano n são apuradas no ano n+1 com base num relatório sobre as contas decorrente de uma auditoria externa independente. A Mesa do Parlamento pode solicitar o reembolso de dotações ao Parlamento, se se considerar que estas não foram utilizadas em conformidade com as regras.

([18]) Ver o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 9.11, e a recomendação 1 no ponto 9.18.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal de Contas Europeu

10.16. O relatório do auditor externo ([19]) afirma que «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2016, bem como do seu desempenho financeiro, fluxos de caixa e variações do ativo líquido relativos ao exercício encerrado nessa data».

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

10.17. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Administração» não é significativo. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações deram origem a um nível de erro global estimado de 0,2 % (ver ***anexo 10.1***).

Recomendações

10.18. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([20]) são apresentadas no ***anexo 10.2***. As instituições e organismos em causa executaram duas recomendações na maior parte dos aspetos e uma recomendação em alguns aspetos.

10.19. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda:

— **Recomendação 1:** o Parlamento Europeu deve rever o seu quadro de acompanhamento da execução das dotações orçamentais atribuídas aos grupos políticos. Além disso, deve proporcionar uma melhor orientação aos grupos políticos e acompanhar de forma mais eficaz a aplicação, pelos grupos, das regras relativas à autorização e ao pagamento de despesas e aos procedimentos de contratação (ver ponto 10.15).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.18. *Quanto à recomendação relativa à atualização da situação pessoal dos efetivos e à gestão das prestações familiares, a Comissão já adotou medidas para melhorar os seus sistemas de acompanhamento e considera que a plena aplicação da presente recomendação será alcançada até ao final de 2017.*

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento Europeu toma nota da recomendação e terá por objetivo a realização de melhorias, mantendo ao mesmo tempo o atual conjunto de regras.

O Secretariado-Geral prosseguirá os esforços suplementares iniciados em 2016 no sentido de prestar assistência aos grupos políticos na melhorar da sua gestão financeira interna: mais especificamente, foram organizadas sessões de formação sobre os princípios gerais da gestão orçamental e concursos públicos em cooperação com os grupos políticos, tendo estes emitido ainda uma nota de orientação sobre concursos. Os próprios grupos estão a envidar esforços no sentido de uma maior harmonização e de melhoria.

([19]) Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 10.5.

([20]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para as instituições e os organismos terem aplicado as recomendações.

ANEXO 10.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»

	2016	2015
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**100**	151
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**0,2 %**	0,6 %
Limite superior de erro	0,8 %	
Limite inferior de erro	0,0 %	

ANEXO 10.2

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):** *Atualização da situação pessoal e gestão das prestações familiares* 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).							
	Recomendação 2 (SEAE): *Atualização da situação pessoal e gestão das prestações familiares* 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					*Relativamente à rubrica «Atualização da situação pessoal e gestão das prestações familiares», o pessoal do SEAE é regularmente chamado à atenção para a obrigação de comunicar de imediato qualquer alteração à sua situação familiar, sendo prática corrente a cobrança de prestações indevidamente pagas. O SEAE considera que esta recomendação é executada.*
	Recomendação 3 (SEAE): *Adjudicação de contratos* 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				*No que diz respeito à «Adjudicação de contratos» nas delegações (ver igualmente o ponto 10.14), o SEAE está ativamente empenhado em executar esta recomendação. O SEAE continua a investir na melhoria da formação, do apoio e do aconselhamento destinados ao pessoal das delegações responsável pela adjudicação de contratos. Além disso, no futuro deverão retirar-se ensinamentos úteis do projeto-piloto relativo à regionalização do apoio administrativo (prestado às 27 delegações nos países vizinhos).*

RELATÓRIO ANUAL SOBRE AS ATIVIDADES FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED) RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2016

(2017/C 322/02)

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2016

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	1-5
Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	2-5
Capítulo I — Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	6-9
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	10-36
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente	I-XVIII
Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade	10-36
Âmbito e método da auditoria	10-13
Fiabilidade das contas	14
Regularidade das operações	15-26
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	27-36
Conclusão e recomendações	37-40
Conclusão	37-38
Recomendações	39-40

Anexo 1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

Anexo 2 — Síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 %

Anexo 3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1. Este relatório anual apresenta as observações do Tribunal relativas aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A ***caixa 1*** apresenta uma síntese das atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2016.

Caixa 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Síntese financeira relativa a 2016

	8º FED	9º FED	10º FED	11º FED	Total
Projetos	0	76	1 359	1 220	**2 654**
Apoio orçamental			152	492	**644**
Administração		0	3	114	**117**
Total		**76**	**1 514**	**1 826**	**3 416**

Quadro 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Informações principais 2016

	(milhões de euros)
Total dos pagamentos operacionais (projetos)	2 676
Total dos pagamentos operacionais (apoio orçamental)	644
Total dos pagamentos administrativos ([1])	96
Total dos pagamentos	**3 416**
- adiantamentos e contribuições do FED para fundos fiduciários da UE	*2 057*
+ apuramentos de adiantamentos e fundos fiduciários da UE	*1 477*
População auditada	**2 836**
Total das autorizações individuais ([2])	**4 234**
Total das autorizações globais ([2])	**6 491**

([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 dizem respeito a decisões de financiamento. As autorizações individuais referem-se a contratos individuais.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas contas consolidadas de 2016 dos 8º, 9º, 10º e 11º FED.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

2. Os FED, que tiveram início em 1959, são os principais instrumentos utilizados pela União Europeia (UE) para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU). O Acordo de Parceria assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos («Acordo de Cotonu») constitui o atual enquadramento em que se inscrevem as relações da União Europeia com os países ACP e os PTU. Tem como principal objetivo reduzir e, a prazo, erradicar a pobreza.

3. Os FED têm características específicas:

a) são financiados pelos Estados-Membros de acordo com quotas ou «chaves de contribuição», definidas pelos governos nacionais no Conselho da União Europeia;

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; mais especificamente, não está envolvido na definição nem na afetação dos recursos dos FED. No entanto, o Parlamento Europeu continua a ser a autoridade de *quitação*, com exceção da Facilidade de Investimento, que é gerida pelo BEI e está, por conseguinte, fora do âmbito da presente auditoria ([1]) ([2]);

d) 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.

([1]) Ver os artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento (UE) 2015/ /323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

([2]) Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal [artigo 134º do Regulamento (CE) nº 215/ /2008 do Conselho] (JO L 78 de 19.3.2008, p. 1) definiu as normas de auditoria dessas operações pelo Tribunal. A declaração de fiabilidade do Tribunal não abrange a Facilidade de Investimento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4. Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) da Comissão ([3]).

5. 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.

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS 8º, 9º, 10º E 11º FED

6. O orçamento do 8º FED (1995-2000) ascendeu a 12 840 milhões de euros, o do 9º FED (2000-2007) a 13 800 milhões de euros e o do 10º FED (2008-2013) a 22 682 milhões de euros.

7. O Acordo Interno que institui o 11º FED ([4]) (2015-2020) entrou em vigor em 1 de março de 2015. O 11º FED tem uma dotação de 30 506 milhões de euros ([5]), dos quais 29 089 milhões de euros são afetados aos países ACP e 364,5 milhões de euros aos PTU.

8. A ***caixa 2*** apresenta a utilização dos recursos dos FED em 2016 e cumulativamente.

([3]) Com exceção dos 3 % das despesas do FED relativas a 2016, geridos pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (ECHO).
([4]) JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.
([5]) Incluindo 1 139 milhões de euros geridos pelo BEI.

Caixa 2 — Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2016

(milhões de euros)

	Situação no final de 2015		Execução orçamental durante o exercício de 2016 (líquida) (6)					Situação no final de 2016					
	Montante total	Taxa de execução (2)	8º FED (3)	9º FED (3)	10º FED	11º FED (3)	**Montante total**	8º FED	9º FED	10º FED	11º FED	**Montante total**	Taxa de execução (2)
A — RECURSOS (1)	**76 880**		**- 20**	**- 163**	**223**	**- 24**	**16**	**10 392**	**15 467**	**21 607**	**29 430**	**76 896**	
B — UTILIZAÇÃO													
1. **Autorizações globais** (4)	**53 607**	**69,7 %**	**- 13**	**- 104**	**- 80**	**6 688**	**6 491**	**10 391**	**15 429**	**21 058**	**13 220**	**60 097**	**78,2 %**
2. **Autorizações individuais** (5)	**48 797**	**63,5 %**	**- 6**	**- 46**	**541**	**3 745**	**4 234**	**10 378**	**15 309**	**19 576**	**7 769**	**53 032**	**69,0 %**
3. **Pagamentos**	**41 989**	**54,6 %**	**0**	**68**	**1 466**	**1 816**	**3 350**	**10 376**	**15 053**	**16 476**	**3 435**	**45 339**	**59,0 %**
C — Autorizações por liquidar (B1--B3)	**11 618**	**15,1 %**						**15**	**376**	**4 582**	**9 785**	**14 758**	**19,2 %**
D — Saldo disponível (A-B1)	**23 273**	**30,3 %**						**1**	**38**	**549**	**16 210**	**16 799**	**21,8 %**

(1) Inclui dotações iniciais dos 8º, 9º e 10º 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 Europeu, com base nas contas consolidadas de 2016 dos 8º, 9º, 10º e 11º FED. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo BEI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9. Em 2016, a DG DEVCO continuou a envidar esforços, em todo o seu domínio de competência, para reduzir os antigos pré-financiamentos, pagamentos e autorizações, excedendo largamente as suas metas ([6]). Também procurou diminuir o número de contratos em aberto cujo prazo caducou ([7]). Tal como sucedeu nos últimos dois anos, a DG DEVCO esteve perto de alcançar a sua meta para 2016 no que se refere à percentagem de contratos caducados em toda a sua carteira ([8]), mas os progressos foram menos satisfatórios no que diz respeito aos FED ([9]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9. *Os principais problemas que impedem o encerramento de contratos dos FED que chegaram ao seu termo prendem-se com 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 os seus esforços para acelerar o encerramento destes contratos.*

([6]) Redução de pré-financiamentos antigos em aberto dos FED: 28 % (meta: 25 %); redução de autorizações antigas por utilizar dos FED: 36 % (meta: 25 %).

([7]) Considera-se que um contrato caducou caso ainda esteja aberto decorridos 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 também pode atrasar a recuperação de pré-financiamentos por utilizar e de despesas inelegíveis.

([8]) A percentagem de contratos caducados na carteira da DG DEVCO diminuiu de 18,62 % no final de 2013 para 15,15 % no final de 2016 (meta: 15 %).

([9]) Dos 1 896 contratos caducados, 1 058 (56 %) diziam respeito aos FED. A percentagem de contratos caducados em relação ao número total de contratos em aberto dos FED era de 19 %, comparativamente a 12 % para toda a carteira da DG DEVCO. O período operacional de 156 (323 milhões de euros) dos 1 058 contratos caducados do FED (14,7 % em número, 11,4 % em valor) expirou há mais de cinco anos.

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED

Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

a) as contas anuais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED, que são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e o relatório sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016, aprovadas pela Comissão em 23 de junho de 2017;

b) a legalidade e a *regularidade* das *operações* subjacentes a essas contas e cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão ([10]).

como exigido no artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no artigo 49º do *Regulamento Financeiro* aplicável ao 11º FED, que se aplica igualmente aos FED anteriores.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 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 a regularidade das operações subjacentes às contas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

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

IV. 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 2016 estão materialmente afetados por *erros*.

([10]) Nos termos dos artigos 43º, 48º-50º e 58º do Regulamento Financeiro aplicável ao 11º FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange os recursos dos FED geridos pelo BEI.

Elementos em que se baseia a opinião

V. 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. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas estão descritas com maior pormenor na secção *Responsabilidades do auditor* do presente relatório. Em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* — Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores) e com os requisitos éticos pertinentes para a auditoria, o Tribunal é independente e cumpriu as suas demais responsabilidades deontológicas de acordo com os referidos requisitos e o código do IESBA. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

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

VI. As despesas efetuadas em 2016 no âmbito dos 8º, 9º, 10º e 11º FED estão materialmente afetadas por erros. O *nível de erro estimado* pelo Tribunal para as despesas subjacentes às contas é de 3,3 %.

Principais questões de auditoria

VII. 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 da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas.

Encargos acrescidos

VIII. O Tribunal avaliou os encargos acrescidos apresentados nas contas (ver nota 2.9), sujeitos a um elevado nível de estimativa. No final de 2016, a Comissão estimava que as despesas elegíveis incorridas mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 3 903 milhões de euros (final de 2015: 3 797 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 30 contratos individuais para dar resposta ao risco de distorção dos encargos acrescidos. O trabalho realizado permitiu ao Tribunal concluir que os encargos acrescidos inscritos nas contas finais eram adequados, uma vez que a Comissão procedeu a todas as correções necessárias identificadas pelo Tribunal.

Responsabilidades da gestão

X. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro do 11º FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, 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, a execução e a 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 dos FED.

XI. Na elaboração das contas dos FED, a Comissão é responsável por avaliar a capacidade dos FED de prosseguirem as suas atividades, divulgando, se for caso disso, questões relacionadas com a continuidade e utilizando o princípio da continuidade, a menos que a gestão pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XII. A Comissão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro dos FED.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas dos FED e operações subjacentes

XIII. O Tribunal tem como objetivos 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, e fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não permite assegurar que uma auditoria deteta sempre as distorções materiais ou incumprimentos existentes. Estes podem provir de fraudes ou erros e são considerados materiais caso se possa razoavelmente esperar que, tomados individualmente ou em conjunto, influenciem as decisões económicas dos utilizadores tomadas com base nestas contas consolidadas dos FED.

XIV. Em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI, o auditor deve exercer juízo profissional e manter ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

— identifica e avalia os riscos de distorções materiais das contas dos FED e de incumprimento material das operações subjacentes no âmbito dos requisitos do quadro jurídico dos FED, devidos a fraude ou erro, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a opinião do Tribunal. O risco de não detetar distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta é maior do que o risco resultante de erro, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões do controlo interno;

— obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia do controlo interno;

— avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;

— conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material relacionada com acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade dos FED para prosseguirem as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material, deve chamar a atenção no relatório de auditoria para as respetivas informações divulgadas nas contas consolidadas ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do relatório do auditor. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que a entidade não prossiga as suas atividades;

— avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas anuais, incluindo as informações divulgadas, e se as contas consolidadas representam as operações e os acontecimentos subjacentes de uma forma adequada;

XV. O Tribunal estabelece comunicação com os responsáveis pela gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo quaisquer deficiências significativas no controlo interno que possa identificar durante a sua auditoria.

XVI. No que se refere às receitas, o Tribunal examinou todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas;

XVII. 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 apresenta um justificativo da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita esse justificativo, procedendo ao apuramento do adiantamento, quer no mesmo exercício quer posteriormente.

XVIII. Das questões comunicadas à Comissão, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas do FED do período corrente e que são, por isso, as principais questões de auditoria. O Tribunal descreve-as no seu relatório de auditoria, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores aos benefícios do interesse público dessa comunicação.

13 de julho de 2017.

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade

Âmbito e método da auditoria

10. O anexo 1.1 do capítulo 1 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo a 2016 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal. No que se refere à auditoria deste ano dos FED, convém destacar os pontos específicos que se seguem.

11. As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras ([11]) dos 8º, 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento Financeiro do FED ([12]), juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 27 de junho de 2017. O Tribunal realizou testes dos montantes e das informações das contas, e avaliou os princípios contabilísticos utilizados, bem como as estimativas significativas efetuadas pela Comissão e a apresentação global das contas.

12. Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal:

a) examinou todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas;

b) examinou uma amostra de 143 operações concebida para ser representativa de toda a gama de pagamentos no âmbito dos FED, constituída por 108 pagamentos autorizados por 16 delegações da UE ([13]) e por 35 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão ([14]);

c) analisou os sistemas pertinentes nos quais foram detetados erros nas operações para identificar as insuficiências existentes;

d) 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 e um estudo da DG DEVCO sobre a *taxa de erro residual* (TER) de 2016;

e) analisou o *Relatório Anual de Atividades (RAA)* da DG DEVCO;

f) acompanhou as suas recomendações anteriores.

([11]) Ver o artigo 44º do Regulamento (UE) 2015/323.
([12]) Ver artigo 43º do Regulamento (UE) 2015/323.
([13]) Barbados, Benim, Burquina Faso, Cabo Verde, República Democrática do Congo, Fiji, Gâmbia, Gana, Costa do Marfim, Níger, Nigéria, Madagáscar, Ruanda, Senegal, Tanzânia e Zâmbia.
([14]) DG DEVCO: 31 pagamentos; ECHO: quatro pagamentos relativos à ajuda humanitária.

Caixa 3 — Auditores verificam a exatidão das medições da espessura de uma estrada no âmbito de um pagamento relacionado com um projeto rodoviário na Zâmbia

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

13. Como mencionado no ponto 4, a DG DEVCO executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados tanto pelo orçamento geral como pelos FED. As observações do Tribunal sobre os sistemas, a fiabilidade do RAA e a declaração do diretor-geral relativos a 2016 dizem respeito a todos os domínios de competência da DG DEVCO.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Fiabilidade das contas

14. No exercício anterior, o Tribunal assinalou que recuperações de pré-financiamentos não utilizados tinham sido incorretamente registadas como receitas operacionais. Os testes contabilísticos da DG DEVCO e o exame do Tribunal de uma amostra de ordens de cobrança ([15]) também identificaram casos semelhantes em 2016. Apesar de terem sido feitas correções num montante de 3,2 milhões de euros ([16]) nas contas definitivas dos FED, é provável que tenham ocorrido erros semelhantes na população que não foi testada. No final de 2016, a DG DEVCO deu instruções detalhadas ao seu pessoal sobre a codificação correta das ordens de cobrança deste tipo.

Regularidade das operações

Receitas

15. As operações de receitas não estavam afetadas por um nível significativo de erros.

Pagamentos

16. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 1***. Das 143 operações de pagamento examinadas, 35 (24 %) apresentavam erros. Com base nos 26 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,3 % ([17]).

17. A ***caixa 4*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2016, por tipo de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

14. *As instruções elaboradas pela DG DEVCO sobre a codificação das ordens de cobrança e as correções por ela efetuadas, com base em controlos realizados a respeito das ordens de cobrança emitidas em 2016, traduziram-se numa significativa redução dos erros na codificação das ordens de cobrança e/ou no contexto da cobrança (descida de 9,6 milhões de EUR, detetados pelo TCE em 2015, para 3,2 milhões de EUR detetados pela DG DEVCO e/ou TCE em 2016). A DEVCO prosseguirá os seus esforços em 2017.*

([15]) O Tribunal testou 15 ordens de cobrança (num montante total de 7,6 milhões de euros) e constatou que três ordens de cobrança (0,5 milhões de euros) foram incorretamente registadas como receitas em vez de recuperação de pré-financiamentos não utilizados.

([16]) 2,7 milhões de euros de correções identificados pela DG DEVCO, 0,5 milhões de euros posteriormente identificados pelos auditores do TCE.

([17]) O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa 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 5,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Caixa 4 — Repartição do nível de erro estimado

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

18. Das 130 operações de pagamento relativas a projetos que o Tribunal examinou, 35 (27 %) apresentavam erros. Das 26 (74 %) operações de pagamento afetadas por erros quantificáveis, nove eram operações finais autorizadas depois de terem sido realizados todos os controlos *ex ante*.

19. À semelhança de anos anteriores, a Comissão e os seus parceiros de execução cometeram mais erros nas operações relacionadas com *as estimativas dos programas*, as *subvenções* e os acordos de contribuição celebrados com organizações internacionais do que com outros tipos de apoio. Das 67 operações deste tipo examinadas, 23 (34 %) estavam afetadas por erros quantificáveis que representavam 85 % do nível de erro estimado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 5 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos

Incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública por parte do beneficiário

O Tribunal examinou o apuramento, pela Comissão, de 3 489 416 euros gastos no âmbito de um contrato de subvenção para apoio ao desenvolvimento da capacidade comercial nos países ACP, executado por uma organização internacional. Dos 10 elementos de despesa incluídos na amostra, constatou-se que seis continham erros, incluindo cinco em que as taxas e subsídios eram pagos a conselheiros comerciais com base em contratos de prestação de serviços. Estes contratos (no montante total de 570 500 euros) não foram adjudicados na sequência de um procedimento de seleção concorrencial, como exigido na convenção de subvenção. Em vez disso, os contratos foram adjudicados diretamente a conselheiros que já tinham trabalhado num processo anterior.

Despesas inelegíveis — atividades não cobertas pelo contrato

O Tribunal examinou o apuramento final pela Comissão de 10 875 375 euros gastos no programa de trabalho de 2012 de um organismo internacional que presta assistência a empresas em países ACP. Dos 10 elementos de custo incluídos na amostra, três diziam respeito a contratos de cessão de subvenções a terceiros beneficiários (no montante de 147 990 euros). As condições especiais da subvenção não previam qualquer *disposição* relativa à cessão de subvenções, pelo que estas atividades infringiram o contrato. Além disso, as subsubvenções foram adjudicadas diretamente sem um procedimento de seleção concorrencial.

20. Em dois casos de erros quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão tivesse utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 0,7 pontos percentuais. O Tribunal encontrou cinco outras operações com erros que deveriam ter sido detetados pelos auditores e supervisores externos. Estes casos contribuíram em 0,1 % para o nível de erro estimado ([18]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos

Incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública por parte do beneficiário

O projeto consistiu quase exclusivamente na contratação de consultores em matéria de comércio nacional e regional. Independentemente do tipo de procedimento de seleção, o seu recrutamento estava sujeito a procedimentos operacionais normalizados para o recrutamento de pessoal internacional, incluindo a publicação prévia do anúncio de vaga.

Despesas não elegíveis — atividades não cobertas pelo contrato

A Comissão deu início a um procedimento de cobrança.

([18]) Para 0,7 pontos percentuais (um caso) foi a própria Comissão que cometeu o erro e para 0,2 pontos percentuais (seis casos) os erros foram cometidos pelos beneficiários.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

21. Além disso, outras 10 operações afetadas por um erro quantificável ([19]) foram sujeitas a uma auditoria ou a uma verificação das despesas. As informações fornecidas nos relatórios de auditoria ou de verificação dos trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos durante esses controlos *ex ante*.

22. Em dois domínios, a natureza do financiamento e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros. Trata-se do *apoio orçamental* ([20]) e da aplicação da chamada «abordagem nocional» em projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ([21]).

23. O apoio orçamental consiste numa contribuição para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento destinado a uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental a países parceiros e verificou se foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos satisfatórios na gestão das finanças públicas).

24. Contudo, dada a larga margem de interpretação das disposições jurídicas, 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, uma vez que os fundos 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 ([22]).

([19]) Que contribui com 1,4 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

([20]) Em 2016, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental financiados pelos FED ascendeu a 644 milhões de euros.

([21]) Em 2016, os pagamentos para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ascenderam a 914 milhões de euros. Não é possível indicar a parte desse montante a que é aplicada a «abordagem nocional», uma vez que a Comissão não a acompanha separadamente.

([22]) A eficiência e a eficácia do apoio orçamental são tratadas nos relatórios especiais do Tribunal, sendo os últimos o Relatório Especial nº 32/2016 sobre a «Assistência da UE à Ucrânia», o Relatório Especial nº 30/2016 sobre a «Eficácia do apoio da UE aos setores prioritários nas Honduras» e o Relatório Especial nº 13/2016 sobre a «Assistência da UE no reforço da administração pública da Moldávia».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

25. Quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são afetadas a rubricas específicas de despesas devidamente identificáveis, a Comissão pressupõe que as regras da UE em matéria de elegibilidade são respeitadas, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem, tal como aplicada pela Comissão, foi igualmente tida em conta nos testes substantivos do Tribunal ([23]).

26. Se forem excluídas da amostra auditada as 13 operações de apoio orçamental e as seis operações no âmbito da abordagem nocional (referidas nos pontos 22 a 25), o nível de erro estimado é de 4,4 % ([24]).

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

27. Em todos os relatórios anuais de atividades desde 2012, a DG DEVCO emitiu uma *reserva* sobre a regularidade das operações subjacentes. Foi aprovado um plano de ação para resolver as insuficiências na execução do sistema de controlo da DG DEVCO. A ***caixa 6*** apresenta os esforços envidados nos últimos quatro anos.

Caixa 6 — Esforços envidados pela DG DEVCO para melhorar a execução do seu sistema de controlo

No ano passado, o Tribunal assinalou os progressos satisfatórios alcançados nos planos de ação de 2013 e 2014; 19 medidas foram totalmente executadas, tendo as restantes 4 sido transferidas para o plano de ação de 2015.

A conceção do plano de ação para 2015 foi melhorada com a inclusão de medidas orientadas para domínios de elevado risco: fundos em gestão indireta através de organizações internacionais e subvenções concedidas no âmbito da *gestão direta*. A conclusão de todas as medidas foi inicialmente prevista para junho de 2016. No final de 2016, estavam concluídas 10 ações, cinco tinham sido parcialmente executadas e uma estava em curso.

Foram acrescentadas quatro novas medidas orientadas ao plano de ação para 2016, cujo progresso será avaliado no próximo relatório anual do Tribunal.

([23]) O Tribunal não efetuou controlos das despesas subjacentes quando a contribuição da Comissão era inferior a 75 % do orçamento da medida. Nos casos em que essa contribuição se situava entre 75 % e 90 %, o Tribunal avaliou caso a caso a necessidade de proceder a controlos das despesas subjacentes.

([24]) O valor referido é a melhor estimativa, baseada numa amostra representativa de 124 operações. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,8 % e 7,1 % (limites inferior e superior do nível de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

28. O sistema de controlo da DG DEVCO está centrado em controlos *ex ante* realizados antes da aprovação das despesas apresentadas pelos beneficiários. Também este ano, a frequência de erros detetados — incluindo alguns nas declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas *ex ante*, aponta para insuficiências ao nível desses controlos.

29. Nos relatórios anuais relativos a 2014 e 2015, o Tribunal mencionou as medidas ([25]) que já tinham sido tomadas pela DG DEVCO para melhorar a qualidade dessas auditorias e verificações ([26]). A DG DEVCO está atualmente a rever os cadernos de encargos das auditorias e verificações, tendo em vista a obtenção de informações que permitam uma avaliação da qualidade, tal como recomendado pelo Tribunal no relatório do ano passado. Embora a sua conclusão estivesse prevista para junho de 2017 ([27]), esta importante revisão ainda não está terminada.

Estudo de 2016 sobre a taxa de erro residual (TER)

30. Em 2016, a DG DEVCO realizou o seu quinto estudo sobre a TER para estimar o nível de erros que escaparam a todos os controlos da gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros, em todo o seu domínio de competência ([28]). O âmbito do estudo sobre a TER e as suas limitações foram divulgados no RAA na sequência da recomendação formulada pelo Tribunal em 2013 ([29]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

29. *Estão a decorrer os trabalhos de revisão do mandato das auditorias e das verificações de despesas. A Comissão espera que os trabalhos estejam concluídos até ao final de 2017, mesmo se não se traduzirem em resultados plenamente operacionais nessa mesma data.*

([25]) 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; d) grelhas de qualidade para avaliar a qualidade de uma auditoria ou verificação de despesas.

([26]) No ponto 41 do relatório anual relativo ao exercício de 2015, o Tribunal também assinalou as medidas destinadas a melhorar a gestão de documentos e dos procedimentos de contratação, tanto ao nível da Comissão como dos beneficiários.

([27]) Até dezembro de 2016, para a gestão indireta através de organizações internacionais, e junho de 2017, para as subvenções em regime de gestão direta, tal como definido no plano de ação para 2016.

([28]) FED e orçamento geral da UE.

([29]) Nota de rodapé 24 do RAA relativo a 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

31. O estudo examinou uma amostra representativa de operações realizadas no âmbito de contratos encerrados entre setembro de 2015 e agosto de 2016. O Tribunal analisou o estudo sobre a TER de 2016 e constatou que o mesmo foi realizado em conformidade com a metodologia relativa à TER. Todas as insuficiências descritas no relatório do Tribunal relativo a 2013 foram colmatadas, com exceção do método de estimativa específica da TER, que continuou a deixar uma margem demasiado ampla para apreciação quando se estimam as taxas de erro individuais.

32. Em 2016, pela primeira vez, o estudo estimou a TER dentro do *limiar de materialidade* de 2 % definido pela Comissão ([30]). Este resultado deve-se à combinação dos seguintes fatores:

a) os esforços envidados pela DG DEVCO para melhorar a execução do seu sistema de controlo interno (ver pontos 27 a 29 e ***caixa 6***);

b) os esforços envidados pela DG DEVCO para obtenção dos documentos comprovativos que resultaram na redução do número de estimativas na amostra relativa à TER, uma vez que estas contêm taxas de erro residuais mais elevadas do que o resto da população dado o seu risco inerente acrescido ([31]);

c) o aumento da percentagem de operações de apoio orçamental na amostra da TER ([32]), relativamente à qual a taxa de erro residual é estimada em 0 % (ver também pontos 22 a 24).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

31. *O número de estimativas diminuiu, numa base anual, tendo passado de 43 em 2012 para 6 em 2016. A fim de assegurar a coerência, cada estimativa é apreciada ao nível do diretor e dos parceiros. Este procedimento restringe a margem de apreciação quando se estimam as taxas de erro individuais. As estimativas são feitas quando o auditor responsável pela taxa de erro residual não dispõe, por motivos legais ou logísticos, da documentação antes do prazo para a conclusão dos trabalhos no final do estudo. As operações cuja documentação não foi fornecida apresentam um risco intrinsecamente elevado de exposição ao erro, pelo que as estimativas se traduzem num aumento do nível de erro.*

32. *A Comissão considera que a redução da taxa de erro ao longo dos anos está associada a uma série de fatores, sendo o principal as medidas tomadas para reforçar o sistema de controlo interno da DG DEVCO.*

c) *Do ponto de vista da Comissão, não há uma correlação direta entre a proporção de operações de apoio orçamental na amostra utilizada para demonstrar a taxa de erro residual e o nível da taxa de erro. O número de rubricas de apoio orçamental na amostra depende unicamente da amostragem por unidade monetária aplicada. De facto, os contratos de apoio orçamental não são praticamente afetados por erros, devido aos importantes esforços envidados pela Comissão para melhorar as orientações e suprir os riscos, em conformidade com as recomendações do Tribunal. Todavia, a tendência decrescente da taxa de erro não foi acompanhada por um aumento paralelo da proporção de operações de apoio orçamental na amostra, ao longo dos anos. Pode argumentar-se que tal constitui um dos fatores a influir na atual situação da taxa de erro.*

([30]) 2014: 2,8 %; 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 %.

([31]) 2014: 14 estimativas; 2015: 10; 2016: seis. De acordo com a metodologia relativa à TER, as estimativas só devem ser utilizadas se existir um motivo jurídico válido ou logístico para a documentação não estar disponível antes do prazo de conclusão dos trabalhos relativos à TER, no final do estudo. As operações relativamente às quais não foi fornecida documentação apresentam um risco inerentemente acrescido de suscetibilidade ao erro e a estimativa deve ser calculada tendo isso em conta.

([32]) 2014: 35 operações de apoio orçamental; 2015: 50; 2016: 73, incluídas na amostra de acordo com a respetiva ponderação na população.

Caixa 7 — Evolução da TER da DG DEVCO entre 2012 e 2016

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos estudos sobre a TER durante o período de 2012-2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Análise do Relatório Anual de Atividades relativo a 2016

33. No que se refere ao período de 2012-2014, o diretor-geral formulou uma reserva geral sobre a legalidade e a regularidade das operações relativamente a todas as operações da DG DEVCO. Em 2015, pela primeira vez, o diretor-geral elaborou uma declaração de fiabilidade diferenciada em função dos riscos e emitiu uma reserva relativa a dois domínios de despesas considerados de elevado risco: i) subvenções na modalidade de gestão direta; e ii) gestão indireta através de organizações internacionais.

34. Em 2016, a DG DEVCO alargou a reserva a estimativas de subvenções e de programas realizados no âmbito da gestão indireta. Apesar de a TER relativa a 2016 estar abaixo do limiar de materialidade de 2 %, esta decisão foi tomada tendo em conta todos os elementos do processo de declaração de fiabilidade da DG DEVCO ([33]). A reserva emitida está em consonância com as recomendações e observações formuladas no presente relatório e nos relatórios anuais anteriores.

([33]) Inclui uma análise de riscos dos erros anteriores relativos à TER e ao TCE.

Caixa 8 — Progressos realizados pela DG DEVCO no âmbito de uma declaração de fiabilidade diferenciada em função dos riscos

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos Relatórios Anuais de Atividades da DG DEVCO.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

35. A DG DEVCO estimou o montante total em risco no momento do pagamento ([34]) das despesas aceites em 2016 (5 393 milhões de euros) em 105 milhões de euros (1,9 % das despesas de 2016). Deste montante, estimou que 25 milhões de euros (24 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes ([35]).

([34]) 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.

([35]) Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2016, p. 50.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

36. O valor relativo a 2016 ([36]) (25 milhões de euros) representa metade da estimativa de 2015, o que se deve aos esforços da DG DEVCO para excluir do cálculo as recuperações de pré-financiamentos, as ordens de cobrança anuladas e os juros vencidos, tal como recomendado pelo Tribunal no ano passado. No entanto, a fiabilidade do valor relativo a 2016 continua afetada i) por erros detetados, que não foram totalmente extrapolados para a população não testada, de ordens de cobrança em 2016 e em anos anteriores ([37]); e ii) porque o cálculo não foi reconciliado com as demonstrações financeiras do FED ([38]). É difícil quantificar a dimensão global destas insuficiências ([39]).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

36. *As medidas tomadas pela DG DEVCO para evitar e corrigir erros no contexto da codificação da cobrança são apresentadas no ponto 14* supra. *Estes esforços serão prosseguidos em 2017. Além disso, a DG DEVCO velará para que os erros potenciais que continuem a ser detetados no futuro sejam plenamente extrapolados para efeitos do conjunto não testado das ordens de cobrança tidas em conta na estimativa da capacidade de correção.*

O problema no sistema que provocou o registo das ordens de cobrança sem o domínio relativo ao contexto da cobrança (ausente ou limitado) será resolvido em 2017, pelo que se trata de um acontecimento isolado. Este objetivo será alcançado graças a uma correta utilização da funcionalidade relativa ao contexto da cobrança, de acordo com as instruções emitidas (por exemplo, no manual sobre o contexto da cobrança) e através da implementação da devida regra de validação no sistema contabilístico da Comissão.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

37. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira, 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.

([36]) A capacidade corretiva em 2016 foi calculada como o montante médio anual de ordens de cobrança emitidas para erros e irregularidades entre 2010 e 2016.

([37]) A DG DEVCO examinou uma ampla amostra de ordens de cobrança de 2016 e concluiu que aproximadamente 50 % de todas as ordens de cobrança que afetaram a capacidade corretiva foram incorretamente registadas. As ordens de cobrança de 2010 a 2015 utilizadas no cálculo foram, portanto, ajustadas com a mesma percentagem. A análise do Tribunal detetou outros erros que não tinham sido tidos em conta e que poderiam aumentar a percentagem de recuperações incorretamente registadas para, pelo menos, 62 %.

([38]) A população de ordens de cobrança de 2016 não incluiu ordens de cobrança sem qualquer contexto de recuperação devido a um problema técnico no sistema contabilístico da Comissão.

([39]) O impacto potencial máximo destas insuficiências não afeta a opinião do Tribunal sobre a fiabilidade das contas do FED.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

38. As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016:

a) as receitas dos FED não estavam afetadas por um nível significativo de erros;

b) as operações de pagamento dos FED estavam afetadas por um nível significativo de erros (ver pontos 16 a 26). Os testes das operações realizados pelo Tribunal deram origem a um nível de erro estimado de 3,3 % (ver ***anexo 1***).

Recomendações

39. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às cinco recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2013 ([40]), e que foram todas integralmente executadas pela DG DEVCO ([41]), são apresentadas no ***anexo 3***.

40. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2016, o Tribunal recomenda que a DG DEVCO:

— **Recomendação 1:** reforce o acompanhamento de antigos contratos FED em aberto cujo prazo caducou, a fim de reduzir o seu número.

A Comissão aceita esta recomendação.

— **Recomendação 2:** conclua a revisão dos cadernos de encargos para todas as suas auditorias e verificações de despesas até ao final de 2017.

A Comissão aceita esta recomendação. Os trabalhos já estão em curso.

— **Recomendação 3**: alargue as medidas previstas no seu plano de ação para 2017 de forma a abranger também as estimativas das subvenções e dos programas realizados no âmbito da gestão indireta abrangidos pela reserva formulada no RAA.

A Comissão aceita esta recomendação. A emissão de uma reserva relativamente a estas duas áreas já pressupõe a definição de ações específicas para as mesmas.

— **Recomendação 4:** pondere reduzir a dimensão dos testes substantivos da TER em operações individuais de apoio orçamental de baixo risco e reafete os recursos poupados para aumentar os testes substantivos de operações relacionadas com os projetos.

A recomendação é aceite. A Comissão irá considerar a abordagem proposta pelo TCE e, se for caso disso, contemplá-la na metodologia relativa à taxa de erro residual.

— **Recomendação 5:** continue a melhorar o cálculo da *capacidade corretiva* de 2017, colmatando as lacunas mencionadas no presente relatório anual.

A recomendação é aceite.

([40]) O Tribunal selecionou o seu relatório de 2013 para o exercício de acompanhamento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

([41]) O objetivo deste acompanhamento foi verificar a introdução 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

	2016	2015
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**143**	140
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**3,3 %**	3,8 %
Limite superior de erro	5,6 %	
Limite inferior de erro	1 %	

ANEXO 2

SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO DE, PELO MENOS, 20 %

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Introdução

Aplicando a metodologia geral de auditoria estabelecida no ***anexo 1.1*** do capítulo 1 do relatório anual do Tribunal relativo à execução orçamental de 2016, o Tribunal testou uma amostra representativa de operações para estimar o nível de *irregularidade* na população dos FED. Os erros detetados nos testes realizados não constituem uma lista exaustiva, quer de erros individuais, quer de possíveis tipos de erro. As constatações que se seguem, referentes a erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada, são apresentadas a título de exemplo ([1]). Estes erros foram detetados em operações com um valor entre 128 000 euros e 11,8 milhões de euros, sendo o valor mediano ([2]) superior a 4,8 milhões de euros.

Exemplos de erros ([3])

Incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública

Exemplo 1 — Avaliação incorreta de proposta para trabalhos de construção

O Tribunal examinou o apuramento, pela Comissão, das despesas relativas aos trabalhos de construção de uma policlínica nas Caraíbas. A contratação para este projeto não cumpriu os princípios da transparência e da igualdade de tratamento, nem seguiu as próprias regras de contratação da Comissão. Ainda que, na opinião do Tribunal, a proposta mais económica cumprisse todos os critérios de seleção, foi rejeitada com base em preocupações relativas à capacidade técnica do proponente para a realização do trabalho. O Tribunal não encontrou nenhuma justificação adequada para esta decisão. Na carta de notificação foi apresentada ao proponente uma razão errada para a rejeição. Durante o exame do Tribunal, a Comissão explicou que a proposta mais económica não fornecera provas suficientes de obtenção do financiamento mínimo para a realização do trabalho. No entanto, na segunda proposta mais económica, à qual o contrato foi adjudicado, faltavam igualmente 10 % para satisfazer o requisito mínimo relativo ao crédito. O comité de avaliação concedeu à segunda proposta mais económica a oportunidade de apresentar mais informações sobre este critério de seleção. Esta possibilidade não foi concedida ao primeiro proponente. No seu conjunto, todas estas lacunas constituem um erro grave relativo à *contratação pública* (quantificação 100 %).

De acordo com as conclusões do relatório de avaliação, o comité de avaliação considerou que a proposta de preço mais baixo não cumpria os requisitos necessários, uma vez que o proponente não apresentava a capacidade técnica suficiente para executar o contrato, paralelamente aos dois outros contratos já adjudicados pela autoridade adjudicante. A proposta de preço mais baixo também não preenchia os requisitos mínimos em matéria de crédito.

([1]) Estes erros representam mais de metade do nível global de erro estimado.

([2]) Ou seja, metade de todos os erros com um impacto de, pelo menos, 20 %, foi detetada em operações com um valor inferior a 4,8 milhões de euros e o resto em operações com um valor superior a este montante.

([3]) A ***caixa 5*** do texto principal apresenta mais dois exemplos de erros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 2 — Falta de documentação sobre o procedimento de contratação pública

O Tribunal examinou o apuramento final pela Comissão das despesas relativas a um projeto de prestação de assistência técnica, destinado a melhorar a administração de projetos financiados pela UE em Granada. O pedido de pagamento incluía diversos elementos relativos a um contrato de prestação de serviços de consultoria. O Tribunal não recebeu os processos de concurso completos para este contrato e não pôde, por conseguinte, verificar se as regras de contratação foram respeitadas, nos termos das condições gerais do projeto. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 30 % dos custos totais examinados.

A Comissão está a dar seguimento às conclusões do Tribunal de Contas.

Despesas não efetuadas

Exemplo 3 — Despesas não efetuadas pelo beneficiário

O Tribunal examinou o apuramento pela Comissão das despesas relativas a um projeto executado por uma organização internacional para apoiar o desenvolvimento do setor público nos países ACP. Ao verificar o montante total das despesas aprovadas, o Tribunal constatou que as mesmas eram constituídas por garantias bancárias emitidas por uma organização internacional e comissões de gestão para todo o período de vigência do acordo de contribuição. As garantias bancárias não tinham sido cobradas pelos investidores, o que significa que o beneficiário não incorreu em custos reais. Além disso, o período de execução do contrato é de 20 anos e as futuras comissões de gestão não podem ser cobradas antecipadamente. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 98 % dos custos totais testados.

A Comissão tomou medidas corretivas pertinentes: o apuramento impugnado foi anulado.

Documentos comprovativos essenciais não disponibilizados

Exemplo 4 — Documentos comprovativos insuficientes

O Tribunal examinou o apuramento intermédio das despesas relativas a um projeto de apoio ao comércio e à agricultura na Tanzânia. Relativamente à maioria dos elementos de despesa examinados, ou o Tribunal não recebeu qualquer documento comprovativo ou os documentos fornecidos eram insuficientes, como por exemplo o facto de não abrangerem o montante total do elemento de despesa. O Tribunal não pôde, por conseguinte, verificar a elegibilidade desses elementos. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 45 % dos custos totais testados.

Na sequência da visita do Tribunal de Contas, a Comissão ainda está a tentar obter documentação suplementar, antes de ser estabelecido o montante final devido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL	RESPOSTAS DA COMISSÃO
Exemplo 5 — Documentos comprovativos insuficientes, custos inelegíveis	
O Tribunal examinou o apuramento final pela Comissão das despesas realizadas no âmbito de uma convenção de subvenção para a prestação de serviços financeiros em zonas rurais, executada por uma organização sem fins lucrativos no Maláui. Os auditores constataram diversos problemas no pedido de pagamento. Nem todos os documentos comprovativos (tais como recibos de vencimento ou prova de pagamento) foram fornecidos para a auditoria dos pagamentos de salários e foram incluídos custos inelegíveis no pedido, designadamente direitos de importação. Além disso, em alguns casos o procedimento de contratação não cumpriu os princípios da transparência e da não discriminação. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 44 % dos custos totais testados.	*A Comissão tomará as medidas necessárias para recuperar os montantes considerados inelegíveis.*
Cálculo incorreto das despesas declaradas	
Exemplo 6 — Erros no cálculo dos honorários cobrados	
O Tribunal examinou as despesas da Comissão com um fundo fiduciário administrado por um organismo internacional. O pedido de pagamento incluía honorários de consultoria técnica. O contrato para a prestação desses serviços especificava que a empresa de consultoria devia converter as horas de trabalho diário em meses, com base num mês de 30 dias úteis. Em vez disso, a empresa utilizou um mês de 21 dias úteis, o que resultou num aumento dos honorários cobrados. Além disso, foram cobrados o tempo de viagem e as horas suplementares, infringindo os termos do contrato. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 25 % dos custos totais testados.	*A Comissão tomará as medidas necessárias para recuperar os montantes considerados inelegíveis.*

ANEXO 3

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						

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)

Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT