

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 357



Edição em língua  
portuguesa

Comunicações e Informações

61.º ano

4 de outubro de 2018

Índice

### IV *Informações*

INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

#### **Tribunal de Contas**

2018/C 357/01	Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento, relativo ao exercício de 2017, acompanhado das respostas das instituições . . . . .	1
2018/C 357/02	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 2017, acompanhado das respostas da Comissão . . . . .	315

PT

©União Europeia, 2018.

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 12 de julho de 2018, adotou os seus**

**RELATÓRIOS ANUAIS****relativos ao exercício de 2017**

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),  
Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,  
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, Eva LINDSTRÖM,  
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM.



# RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2018/C 357/01)



# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral .....	7
Capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio .....	9
Capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira .....	45
Capítulo 3 — Orçamento da UE: obter resultados .....	81
Capítulo 4 — Receitas .....	167
Capítulo 5 — «Competitividade para o crescimento e o emprego» .....	181
Capítulo 6 — «Coesão económica, social e territorial» .....	201
Capítulo 7 — «Recursos naturais» .....	245
Capítulo 8 — «Segurança e cidadania» .....	279
Capítulo 9 — «Europa global» .....	291
Capítulo 10 — «Administração» .....	305



## INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu foi consagrado como instituição pelo Tratado da União Europeia <sup>(1)</sup> e a sua função de auditor externo das finanças da UE está definida no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia <sup>(2)</sup>. Nesta qualidade, atua como guardião independente dos interesses financeiros de todos os cidadãos da UE, nomeadamente ajudando a melhorar a gestão financeira da União. Podem obter-se mais informações sobre o trabalho do Tribunal nos seus relatórios anuais 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 <sup>(3)</sup>.

0.2. O presente documento é o 41.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2017. 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 incide sobre a utilização dada pela Comissão a informações sobre o desempenho, expõe os resultados significativos dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2017 e analisa a execução, por parte da Comissão, das recomendações formuladas nos relatórios especiais publicados em 2014;

- 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)* <sup>(4)</sup>, os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações e o seu exame dos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão, de outros elementos dos seus sistemas de controlo interno e 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 orçamento ou da contabilidade e auditoria. No sítio Internet do Tribunal foi publicado um glossário com definições e explicações da maioria destes termos específicos <sup>(5)</sup>. Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando ocorrem 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.

<sup>(1)</sup> Artigo 13.º do Tratado da União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht (JO C 191 de 29.7.1992, p. 1). O Tribunal de Contas Europeu foi, porém, instituído pela primeira vez como o novo organismo comunitário para desempenhar a função de auditoria externa pelo Tratado de Bruxelas (JO L 359 de 31.12.1977, p. 1).

<sup>(2)</sup> Artigos 285.º a 287.º (JO C 326 de 26.10.2012, p. 169-171).

<sup>(3)</sup> Disponíveis no sítio Internet do Tribunal: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

<sup>(4)</sup> O capítulo 8 incide sobre a rubrica 3 («Segurança e cidadania») e o capítulo 9 sobre a rubrica 4 («Europa Global»). A análise destas rubricas 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.

<sup>(5)</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY\\_AR\\_2017/GLOSSARY\\_AR\\_2017\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_PT.pdf)



## CAPÍTULO 1

**Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio**

## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — relatório do auditor independente	I-XXXI
Introdução	1.1-1.5
Papel do Tribunal de Contas Europeu	1.1-1.3
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos	1.4-1.5
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2017	1.6-1.46
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.6-1.8
Principais questões de auditoria	1.9
Regularidade das operações	1.10
A auditoria do Tribunal abrange as despesas aceites pela Comissão em 2017	1.11-1.15
Os resultados de auditoria do Tribunal relativos a 2017 revelam que os erros se limitam a domínios específicos do orçamento da UE	1.16
O desembolso dos fundos da UE tem um impacto sobre o risco de erro	1.17-1.29
A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal	1.30-1.34
As componentes individuais da estimativa da Comissão nem sempre estão em conformidade com as constatações do Tribunal	1.35-1.36
Futuras correções e recuperações afetam significativamente o montante em risco no momento do encerramento	1.37-1.38
A estimativa da Comissão para as correções e recuperações tem por base uma média histórica ajustada	1.39-1.41
É necessária uma maior distinção entre o impacto das medidas preventivas e o das medidas corretivas	1.42-1.46
O Tribunal comunica casos de suspeita de fraude ao OLAF	1.47-1.51
Conclusões	1.52-1.54
Resultados da auditoria	1.53-1.54
Anexo 1.1 — Abordagem e metodologia da auditoria	

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

### Opinião

- I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:
- as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas <sup>(1)</sup> e pelos relatórios de execução orçamental <sup>(2)</sup>, relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017, aprovadas pela Comissão em 27 de junho de 2018;
  - a legalidade e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, como exige o artigo 287.º 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 2017 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 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 receitas subjacentes às contas*

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017 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 2017 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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), o Tribunal é independente e cumpriu as suas demais responsabilidades deontológicas de acordo com as normas e os requisitos referidos e com 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 2017 que cobrem pagamentos baseados em reembolsos <sup>(3)</sup> estão materialmente afetadas por erros. O nível de erro estimado pelo Tribunal para os pagamentos baseados em reembolsos situa-se em 3,7 %. O nível global de erro estimado (2,4 %) é ainda superior ao limiar de materialidade de 2 % definido pelo Tribunal, mas não é generalizado. Os pagamentos efetuados com base em direitos não estão afetados por um nível significativo de erros <sup>(4)</sup>.

## 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 da União Europeia 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.

### *O Tribunal avaliou o tratamento contabilístico da garantia do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) para as carteiras de capital próprio*

VIII. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) é uma iniciativa conjunta lançada em 2015 <sup>(5)</sup> pela UE e pelo grupo BEI, a fim de promover os investimentos em toda a UE, aumentando a capacidade de absorção de riscos do referido grupo. No âmbito desta iniciativa, o orçamento da UE fornecerá uma garantia máxima de 16 <sup>(6)</sup> mil milhões de euros para cobertura de eventuais perdas em operações do FEIE para investimentos da Secção Infraestruturas e Inovação (SII) e da Secção Pequenas e Médias Empresas (SPME) <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> No montante de 46,7 mil milhões de euros. São dadas mais informações nos pontos 1.19-1.21 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2017.

<sup>(4)</sup> No montante de 53,5 mil milhões de euros. São dadas mais informações no ponto 1.18 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2017.

<sup>(5)</sup> Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1) («Regulamento FEIE»).

<sup>(6)</sup> A garantia foi aumentada para 26 mil milhões de euros em conformidade com a alteração ao Regulamento FEIE de dezembro de 2017 [Regulamento (UE) 2017/2396 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1316/2013 e (UE) 2015/1017 (JO L 345 de 27.12.2017, p. 34)] e com o Acordo FEIE, alterado em março de 2018.

<sup>(7)</sup> Ver pontos 1.12-1.16 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015.

IX. A auditoria incidiu neste domínio nos anos anteriores, uma vez que a criação do FEIE tinha dado origem a uma série de questões contabilísticas complexas resultantes dos acordos celebrados entre a UE e o BEI. Em novembro de 2017, o contabilista da Comissão consultou o Grupo Consultivo de peritos sobre o tratamento contabilístico adequado das operações de capital próprio da SPME garantidos pela UE. Em conformidade com o parecer recebido, e aplicando o seu juízo profissional, o contabilista da Comissão decidiu que a Comissão não detém controlo sobre o FEIE ou partilha esse controlo com o BEI<sup>(8)</sup>. Assim sendo, nas contas anuais consolidadas da UE de 2017, a garantia da UE concedida ao grupo BEI é tratada:

- a) como um passivo de uma garantia financeira para a carteira de dívida da SII,
- b) como uma provisão financeira para a carteira de dívida da SPME,
- c) como um derivado (ativo ou passivo financeiro pelo justo valor através de excedente ou défice) para ambas as carteiras de capital próprio.

X. O Tribunal avaliou o tratamento contabilístico da garantia do FEIE para as carteiras de capital próprio e considera que não afeta a imagem verdadeira e fiel apresentada nas contas anuais consolidadas da UE de 2017.

#### *O Tribunal avaliou o passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal*

XI. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 73,1 mil milhões de euros no final de 2017. Este é um dos mais importantes elementos do passivo do balanço, representando quase um terço do total do passivo de 2017, que se eleva a 236,5 mil milhões de euros.

XII. A maior parte deste passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal (64,0 mil milhões de euros) está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia (RPFE). O passivo respeitante às pensões cobre as «prestações definidas» garantidas pelo artigo 83.º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias («Estatuto») e pelo artigo 4.º, n.º 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<sup>(9)</sup>. Para além das pensões de reforma, abrange igualmente as pensões de invalidez e as pensões pagas aos viúvos e órfãos do pessoal da UE. Nos termos do artigo 83.º 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.

XIII. 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 efetuado pelo Eurostat numa base anual.

XIV. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal avaliou os pressupostos atuariais e a valorização daí resultante para o passivo das pensões. Verificou os dados numéricos, os parâmetros atuariais e o cálculo do passivo, bem como a apresentação no balanço consolidado e as notas às demonstrações financeiras consolidadas. Tal como indicado na nota 2.9 às demonstrações financeiras consolidadas, a Comissão prossegue o seu trabalho para reforçar os processos que utiliza para o cálculo do passivo relativo às prestações garantidas ao pessoal, trabalho esse que o Tribunal continuará a acompanhar.

<sup>(8)</sup> A estrutura de governação do mecanismo do FEIE poderia ser vista como uma indicação de que está sob controlo conjunto, como poderia a utilização e atribuição da garantia da UE. No entanto, segundo a Comissão, não é exigida a aprovação por unanimidade para as decisões sobre a maioria das atividades importantes em relação ao produto de capital próprio da SPME ou à iniciativa do FEIE no seu conjunto e, por conseguinte, o contabilista da Comissão concluiu que não pode existir controlo conjunto.

<sup>(9)</sup> 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.

### *O Tribunal avaliou os encargos acrescidos apresentados nas contas*

XV. No final de 2017, o valor estimado das despesas elegíveis incorridas e devidas aos beneficiários, mas ainda não comunicadas, ascendia a 101 mil milhões de euros (final de 2016: 102 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas <sup>(10)</sup>.

XVI. O Tribunal examinou as metodologias e os sistemas de controlo aplicados para as estimativas do final do exercício nas principais Direções-Gerais. Constituiu amostras de faturas e pré-financiamentos e realizou trabalhos sobre estes elementos para fazer face ao risco de a contabilização dos acréscimos conter distorções. Procurou uma clarificação adicional, junto dos serviços de contabilidade da Comissão, sobre a metodologia geral.

XVII. O Tribunal pode concluir que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos constante do balanço consolidado é correta.

### *O Tribunal avaliou o impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas de 2017*

XVIII. Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou formalmente o Conselho Europeu da sua intenção de sair da União Europeia (UE). Em 22 de maio de 2017 tiveram início as negociações para o acordo de saída entre a UE e o Reino Unido.

XIX. A Parte Cinco (Disposições Financeiras) do projeto de acordo de saída de 19 de março de 2018, relativa ao acordo financeiro, estabelece que o Reino Unido pagará todas as suas obrigações no âmbito do atual e do anterior Quadro Financeiro Plurianual como se continuasse a ser um Estado-Membro.

XX. Nesta base, o Tribunal conclui que as contas em 31 de dezembro de 2017 refletem corretamente o processo de saída.

## **Outras questões**

XXI. A gestão é responsável pela prestação de «outras informações», um termo que abrange a «Análise e debate das demonstrações financeiras», mas não as contas consolidadas ou o relatório do Tribunal sobre as mesmas. A opinião do Tribunal sobre as contas consolidadas não incide sobre estas outras informações nem é formulado qualquer tipo de conclusão em matéria de garantia sobre elas. No âmbito da auditoria das contas consolidadas, compete ao Tribunal tomar conhecimento das outras informações e 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 concluir que existe uma distorção material dessas outras informações, é obrigado a comunicar o facto em conformidade. O Tribunal nada tem a comunicar nesse aspeto.

<sup>(10)</sup> Incluem encargos acrescidos do lado do passivo, no valor de 64 mil milhões de euros, e do lado do ativo, 37 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

## Responsabilidades da gestão

XXII. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º 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, execução e 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 317.º do TFUE).

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

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

XXV. Em conformidade com o Regulamento Financeiro (Título IX), o contabilista da Comissão tem de apresentar as contas consolidadas da UE para efeitos de auditoria, primeiro como contas provisórias até 31 de março do exercício seguinte e depois como contas definitivas até 31 de julho. As contas provisórias devem já apresentar uma imagem verdadeira e fiel da situação financeira. Por esse motivo, é imperativo que todos os elementos das contas provisórias sejam apresentados como cálculos finais para permitir que o Tribunal exerça a sua função de acordo com o disposto no Título X do Regulamento Financeiro e nos prazos estabelecidos. Normalmente, qualquer alteração entre as contas provisórias e as contas definitivas deveria resultar apenas das observações do Tribunal.

## Responsabilidades do auditor na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes

XXVI. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da UE 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 assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas pelos utilizadores com base nestas contas consolidadas.

XXVII. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios baseados no IVA e no RNB parte dos agregados macroeconómicos 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.

XXVIII. 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 provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XXIX. 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:

- a) identifica e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da UE, 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. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;
- b) obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia do controlo interno;
- c) avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;
- d) 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 devido a 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 desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório 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 seu relatório. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que a entidade não prossiga as suas atividades;
- e) avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas consolidadas, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas consolidadas representam as operações e os acontecimentos subjacentes de uma forma adequada;
- f) obtém provas de auditoria suficientes e apropriadas sobre as informações financeiras das entidades abrangidas pelo âmbito de consolidação da UE 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.

XXX. 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 constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XXXI. Das questões debatidas com a Comissão e outras entidades auditadas, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas consolidadas e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

12 de julho de 2018

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## INTRODUÇÃO

**Papel do Tribunal de Contas Europeu**

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

- a) emite uma opinião sobre as contas da UE;
- b) avalia se o orçamento da UE é utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis;
- c) comunica informações sobre o exame da economia, eficiência e eficácia das despesas da UE <sup>(11)</sup>;
- d) 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. Em domínios de intervenção fundamentais da UE <sup>(12)</sup>, o seu trabalho no âmbito do relatório anual incide igualmente sobre a economia, a eficiência e a eficácia das despesas. O Tribunal elabora relatórios sobre diferentes aspetos do sistema instituído pela Comissão para garantir que os fundos da UE são bem despendidos <sup>(13)</sup>. No seu conjunto, o trabalho de auditoria do Tribunal constitui um elemento essencial para os seus pareceres relativos a propostas de legislação.

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

- a) estabelece o contexto da sua declaração de fiabilidade e apresenta uma síntese das constatações e das conclusões sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações;
- b) inclui informações sobre os casos de suspeita de fraude que comunica ao OLAF;
- c) resume o seu método de auditoria (ver **anexo 1.1**).

---

<sup>(11)</sup> Ver Glossário: *boa gestão financeira*.

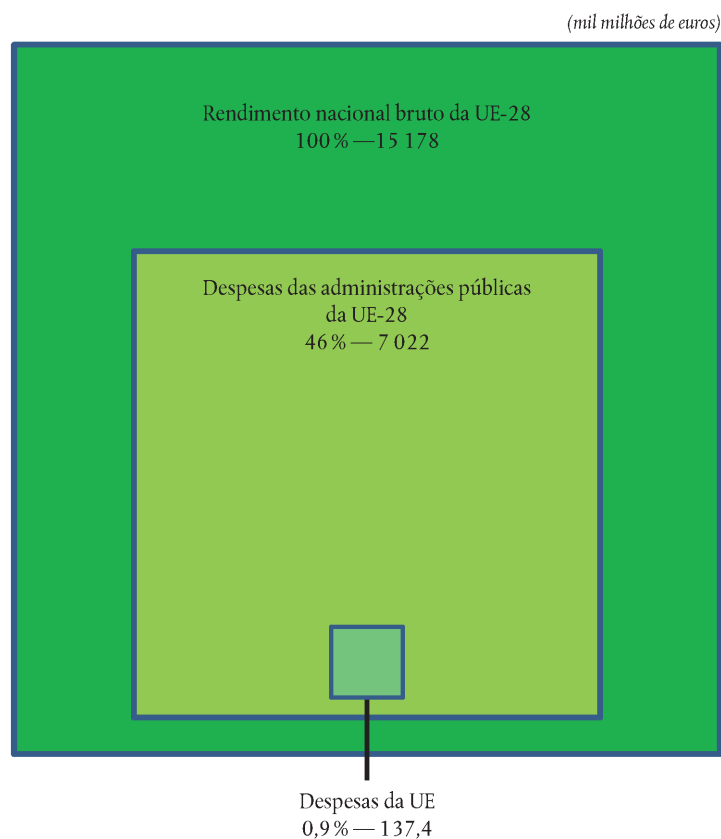
<sup>(12)</sup> Ver as partes 2 dos capítulos 5, 6 e 7.

<sup>(13)</sup> Ver capítulo 3.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

1.4. As despesas da 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 2017, as despesas da UE ascenderam a 137,4 mil milhões de euros<sup>(14)</sup>, 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**).

**Caixa 1.1 — Despesas da UE relativas a 2017 em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB) e das despesas das administrações públicas**

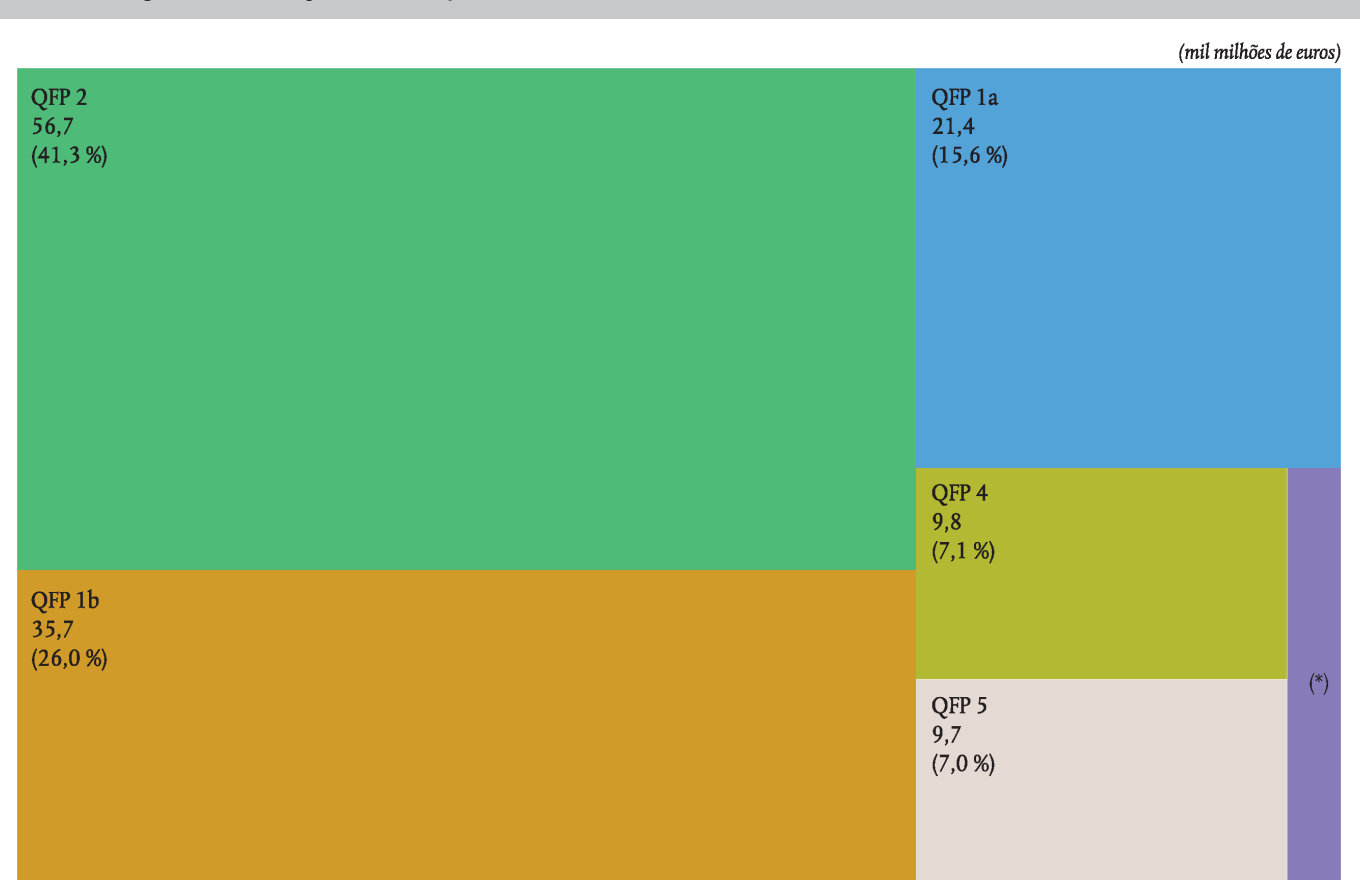
Fonte: RNB dos Estados-Membros: Contas anuais da Comissão Europeia relativas ao exercício de 2017 — Anexo A — Receitas;  
Despesas das administrações públicas dos Estados-Membros: Eurostat — contas nacionais anuais;  
Despesas da UE: Comissão Europeia — Contas Anuais Consolidadas da União Europeia de 2017.

<sup>(14)</sup> Ver as Contas Anuais Consolidadas da UE de 2017, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, Secção 4.3 QFP: Execução das *dotações* de pagamento.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.5. Os fundos da UE são pagos aos beneficiários quer através de pagamentos únicos/frações anuais ou de uma série de pagamentos no âmbito de regimes de despesas plurianuais. Em 2017, os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE totalizaram 137,4 mil milhões de euros, incluindo 29,7 mil milhões de euros de pré-financiamento e 107,7 mil milhões de euros de pagamentos únicos, intermédios ou finais. Como indica a **caixa 1.2**, a maior percentagem do orçamento da UE destinou-se ao domínio dos «Recursos naturais» (56,7 mil milhões de euros; 41 % do total), seguido pela «Coesão» (35,7 mil milhões de euros; 26 % do total) e pela «Competitividade» (21,4 mil milhões de euros; 15,6 % do total).

Caixa 1.2 — Pagamentos de 2017 por rubrica do QFP



(\*) QFP 3 2,9 (2,1 %) + QFP 6 e outras 1,2 (0,9 %).

Rubrica 1a do QFP — Competitividade para o crescimento e o emprego («Competitividade»)

Rubrica 1b do QFP — Coesão económica, social e territorial («Coesão»)

Rubrica 2 do QFP — Recursos naturais

Rubrica 3 do QFP — Segurança e cidadania

Rubrica 4 do QFP — Europa Global

Rubrica 5 do QFP — Administração

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2017****As contas não estavam afetadas por distorções materiais**

1.6. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia<sup>(15)</sup> (as «contas») relativas ao exercício de 2017. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 27 de junho de 2018, antes do prazo final de apresentação permitido nos termos do Regulamento Financeiro<sup>(16)</sup>. As contas são acompanhadas de uma análise e debate das demonstrações financeiras<sup>(17)</sup>. 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.

1.7. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2017, o passivo total representava 236,5 mil milhões de euros, comparados com os 166,2 mil milhões de euros do ativo total. O resultado económico de 2017 elevou-se a 8,1 mil milhões de euros.

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

---

<sup>(15)</sup> As contas consolidadas incluem:

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

<sup>(16)</sup> Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1), alterado.

<sup>(17)</sup> Ver Orientação Prática Recomendada 2, *Financial Statement Discussion and Analysis* (Análise e debate das demonstrações financeiras) do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (CNICSP).

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

**Principais questões de auditoria**

1.9. As principais questões de auditoria 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 de Auditoria 701 <sup>(18)</sup>, o Tribunal divulga informações sobre as principais questões de auditoria na sua declaração de fiabilidade.

**Regularidade das operações**

1.10. O Tribunal examinou as receitas e despesas da UE, para avaliar a sua conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis. Os resultados da auditoria relativos às receitas são apresentados no capítulo 4 e os relativos às despesas nos capítulos 5 a 10.

*A auditoria do Tribunal abrange as despesas aceites pela Comissão em 2017*

1.11. Para realizar a auditoria, o Tribunal analisou as operações subjacentes às contas da UE, que incluem as transferências de fundos provenientes do orçamento da UE para os destinatários finais das despesas da UE, as contribuições dos Estados-Membros para o orçamento da UE e as receitas provenientes de outras fontes. O Tribunal examina as despesas no momento em que os destinatários finais dos fundos da UE realizaram atividades ou incorreram custos e a Comissão aceitou as despesas («despesas aceites»). Na prática, portanto, a população de operações cobre os pagamentos intermédios e finais. O Tribunal não examinou os pré-financiamentos, salvo se tiverem sido apurados em 2017.

---

<sup>(18)</sup> Os auditores são obrigados a divulgar informações sobre as principais questões de auditoria na sequência da introdução da Norma Internacional de Auditoria 701 em 2015.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

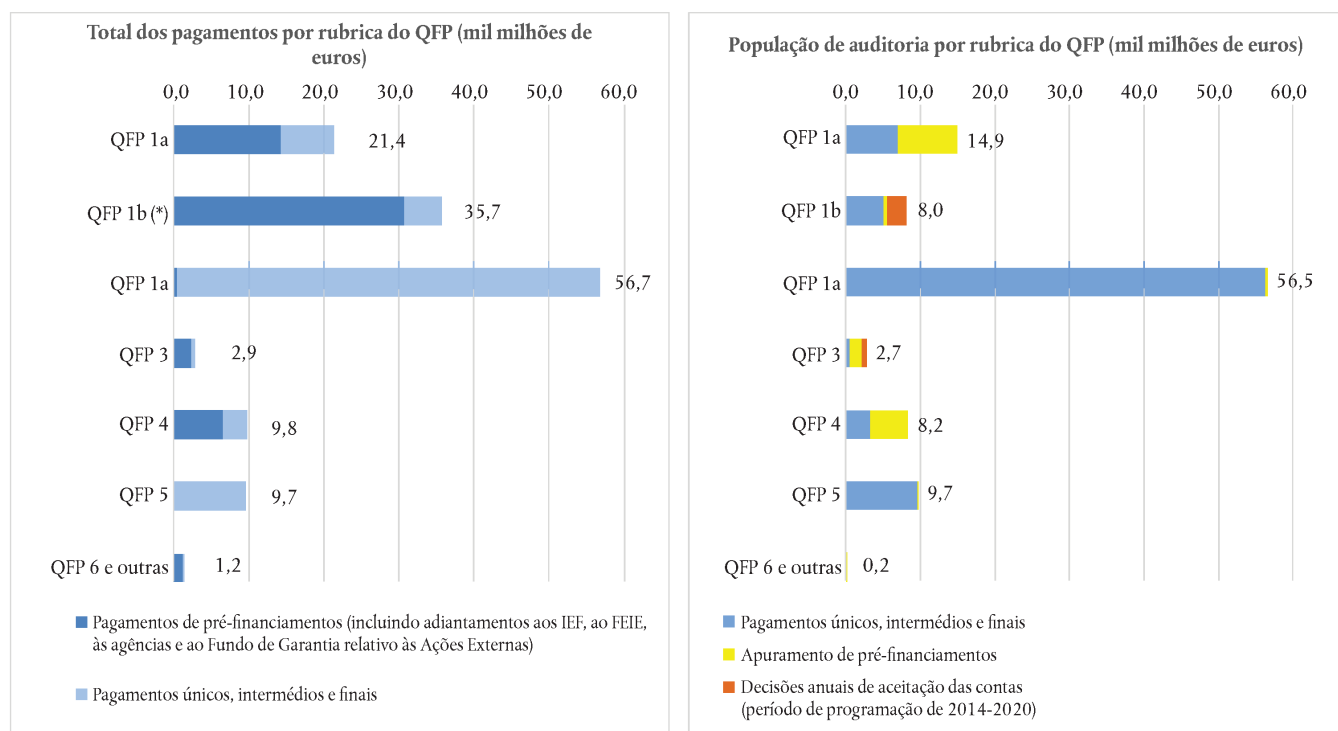
1.12. O Parlamento Europeu e o Conselho introduziram várias alterações à legislação setorial de 2014-2020 no domínio da «Coesão económica, social e territorial» (ver pontos 6.5-6.10) em comparação com as regras aplicáveis ao período de 2007-2013. Mais importante ainda, as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas devem agora apresentar um pacote de garantia anual que inclui as contas e que cobre as despesas certificadas à Comissão durante o exercício contabilístico. A Comissão aceita as contas se o parecer das autoridades de auditoria concluir que são completas, exatas e verdadeiras. A Comissão avalia o pacote de garantia para se certificar de que a *taxa de erro residual* se mantém inferior ao limiar de materialidade de 2 % para cada programa e aplica correções financeiras se necessário.

1.13. As alterações à legislação setorial no domínio da «Coesão económica, social e territorial» têm um impacto sobre o que a Comissão considera como «despesas aceites» neste domínio. Consequentemente, a população de auditoria do Tribunal nesta rubrica do QFP difere da dos anos anteriores e é constituída por pagamentos finais (incluindo pré-financiamentos que foram apurados) relativos ao período de 2007-2013 e despesas abrangidas por contas aprovadas numa base anual pela Comissão para o período de 2014-2020 (ver pontos 2-6 do **anexo 1.1** e pontos 6.16-6.19). Assim sendo, o Tribunal testou operações relativamente às quais todas as medidas corretivas foram aplicadas a nível dos Estados-Membros.

1.14. Em relação à rubrica 1b do QFP, os pagamentos intermédios efetuados em 2017 para o período de 2014-2020 elevaram-se a cerca de 21 mil milhões de euros. Estes pagamentos intermédios e os pré-financiamentos serão integrados na população do Tribunal num ano posterior, depois de as contas terem sido aprovadas pela Comissão e apuradas através de uma decisão anual.

**1.13.** *A Comissão faz notar que as despesas aceites podem ainda, se for caso disso, ser objeto de correções financeiras nos anos seguintes, por exemplo, na sequência de controlos e auditorias efetuados posteriormente pela Comissão.*

Caixa 1.3 — Comparação da população de auditoria de 2017 do Tribunal com o orçamento da UE de 2017 por rubrica do QFP



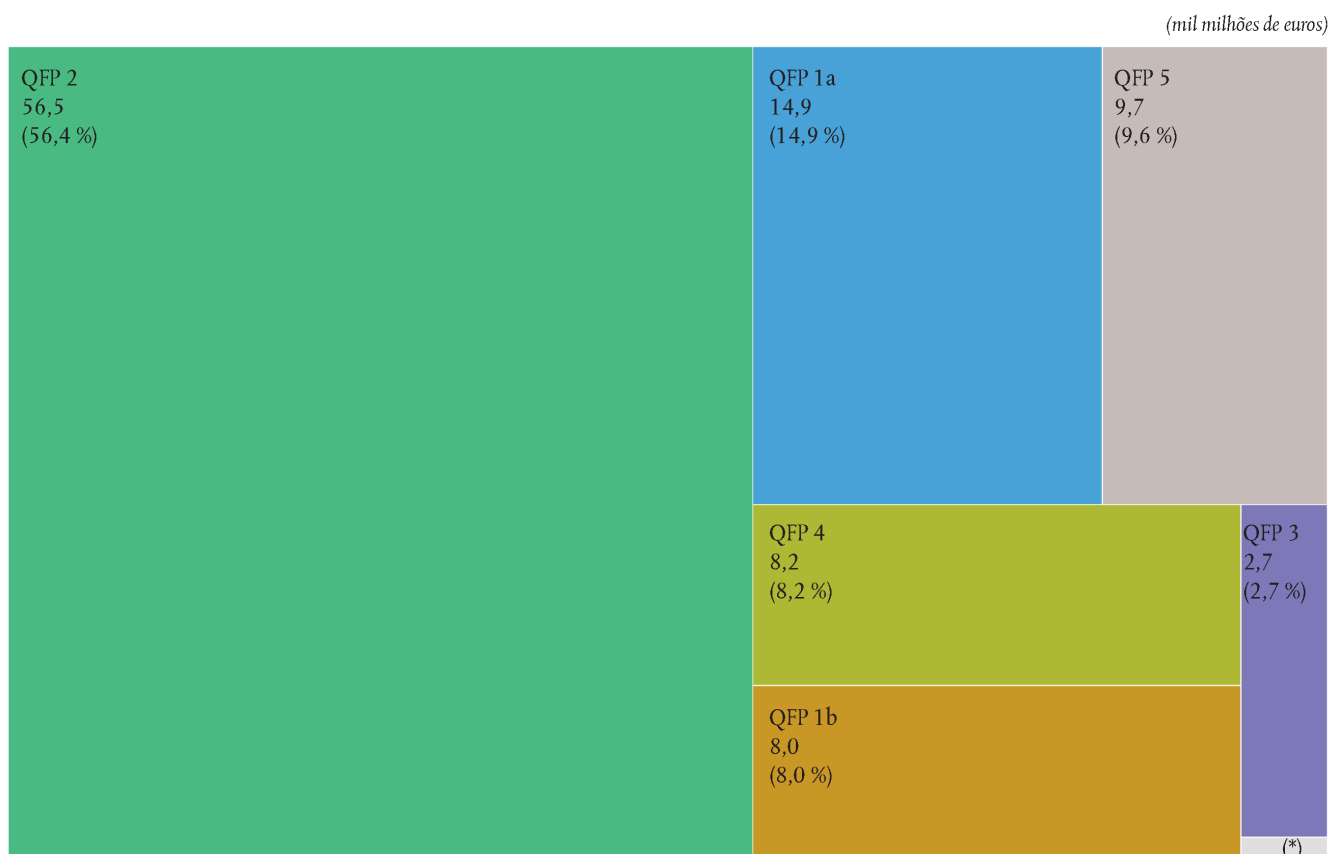
(\*) Em relação à rubrica 1b do QFP, os 30,7 mil milhões de euros de pré-financiamentos incluem pagamentos intermédios dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020 no montante de 21,7 mil milhões de euros. Em conformidade com a metodologia do Tribunal para este domínio, estes pagamentos não estão incluídos na sua população de auditoria para o Relatório Anual relativo a 2017.

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.15. A **caixa 1.3** apresenta a repartição da população de auditoria de 2017 do Tribunal por pagamentos únicos, intermédios (quando aceites pela Comissão) e finais, apuramentos de pré-financiamentos e decisões anuais de aprovação das contas. Em relação a 2017, o Tribunal auditou operações num valor total de 100,2 mil milhões de euros. Este ano, o domínio dos «Recursos naturais» representa a maior parte da população global do Tribunal (57 %), mas, ao contrário dos anos anteriores, a importância da rubrica 1b do QFP «Coesão» é relativamente pequena (cerca de 8 %) (ver **caixa 1.4**).

Caixa 1.4 — Síntese da população de auditoria de 2017 do Tribunal por rubrica do QFP



(\*) QFP 6 e outras 0,2 (0,2%).

Fonte: TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Os resultados de auditoria do Tribunal relativos a 2017 revelam que os erros se limitam a domínios específicos do orçamento da UE

1.16. No que respeita à regularidade das despesas e receitas da UE, as principais conclusões do Tribunal foram as seguintes:

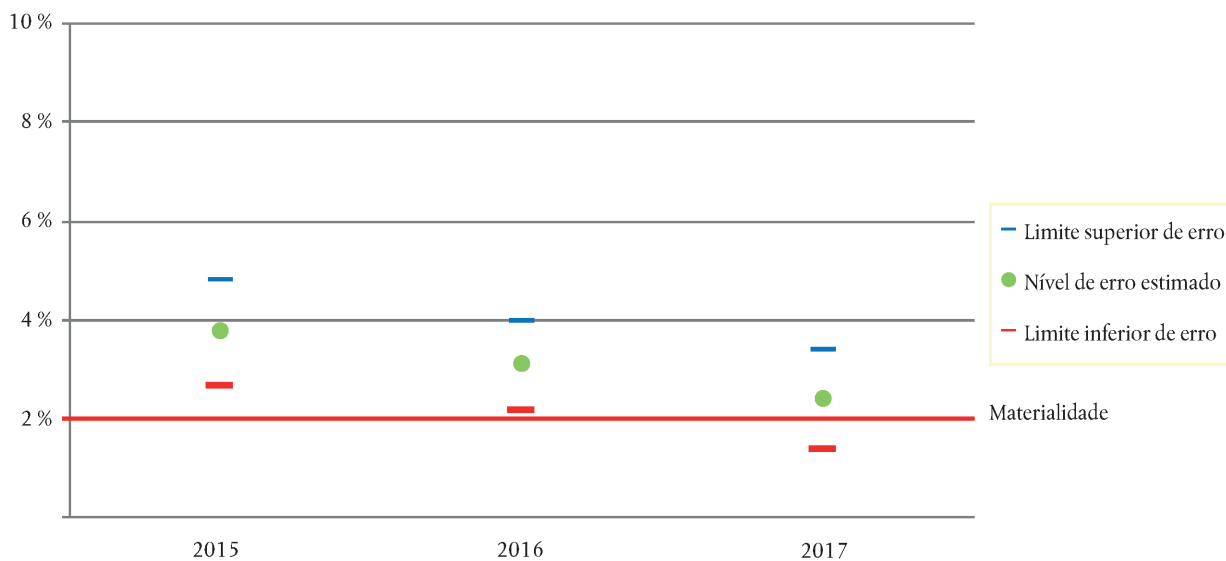
- a) as receitas estavam isentas de erros materiais. Os sistemas relacionados com as receitas foram globalmente eficazes, mas os controlos internos fundamentais no domínio dos *recursos próprios tradicionais* (RPT) que o Tribunal avaliou na Comissão e em alguns Estados-Membros foram parcialmente eficazes (ver ponto 4.21);
- b) nas despesas, globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros foi significativo. O Tribunal estima que o nível de erro nas despesas no seu conjunto se situe em 2,4 %, mas os erros materiais estão principalmente limitados às despesas baseadas em reembolsos, que representam cerca de 47 % da população auditada. O nível de erro estimado global diminuiu em comparação com anos anteriores (*caixa 1.5*).

#### RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.16.

- (b) A Comissão regista com satisfação que os resultados deste ano revelam uma melhoria significativa.

Caixa 1.5 — Nível de erro estimado (2015-2017)



Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*O desembolso dos fundos da UE tem um impacto sobre o risco de erro*

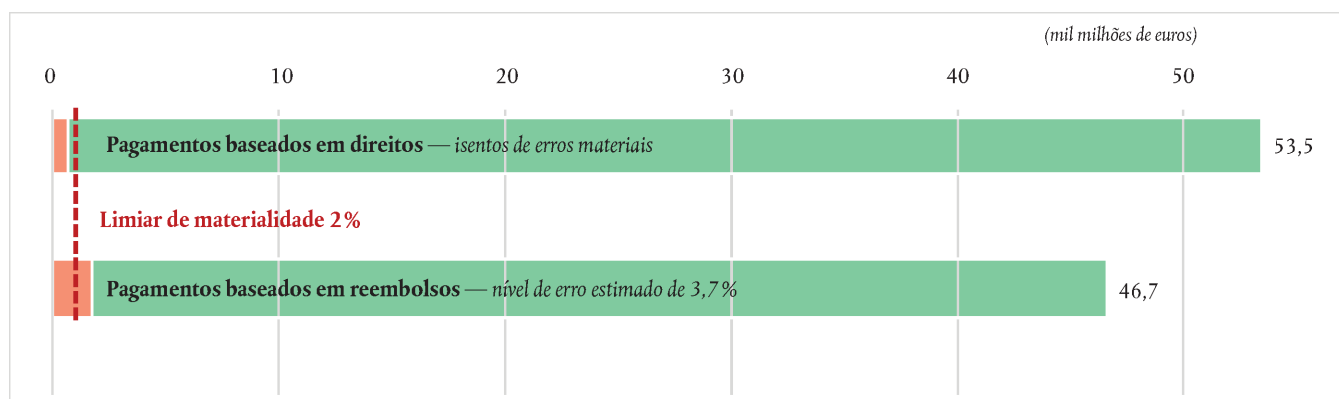
1.17. A evolução dos resultados de auditoria do Tribunal leva a que a estimativa global de erro deixe de ser a única base para a declaração de fiabilidade. Relativamente a 2017, esses resultados confirmam as constatações do Tribunal de 2015 e 2016, designadamente que a forma como as despesas são desembolsadas tem um impacto no risco de erro. Em geral, o Tribunal constatou que as despesas baseadas em direitos<sup>(19)</sup> estavam isentas de erros materiais, mas as despesas baseadas em reembolsos continuaram a estar afetadas por erros materiais (**caixa 1.6**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.17.** Os resultados sobre a legalidade e a regularidade têm melhorado ano após ano. A Comissão considera que esta situação adveio das medidas que tomou, juntamente com os Estados-Membros, para melhorar a gestão dos fundos (ver as respostas da Comissão aos pontos 6.26, 7.10 e 7.11).

<sup>(19)</sup> As despesas baseadas em direitos incluem as despesas administrativas.

Caixa 1.6 — Os pagamentos baseados em direitos de 2017 estão isentos de erros materiais



Fonte: TCE.

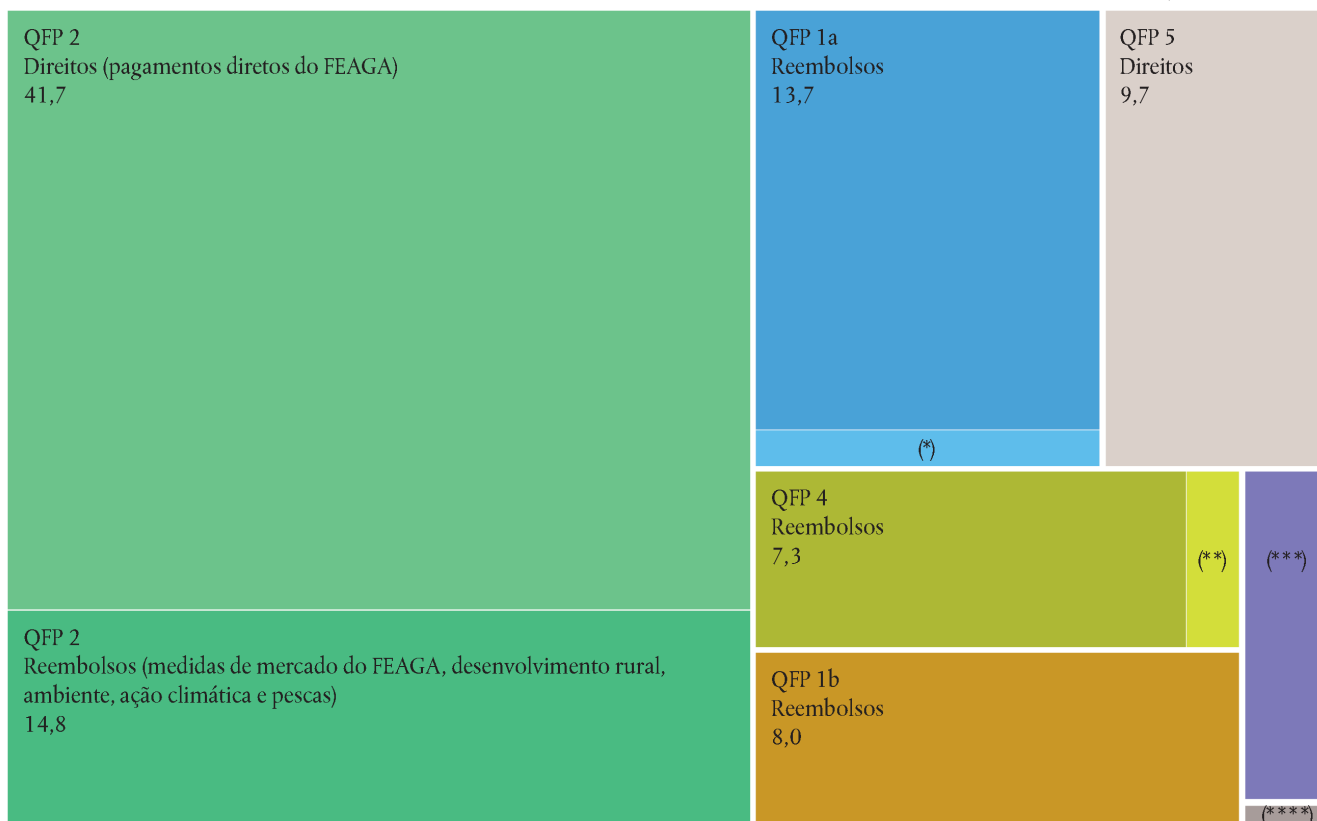
## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Os pagamentos baseados em direitos estão isentos de erros materiais

1.18. O Tribunal estima que o nível de erro nas despesas baseadas em direitos (excluindo alguns regimes de desenvolvimento rural) se situe abaixo do limiar de materialidade de 2 %, tal como em 2016. No que se refere às despesas baseadas em direitos, os beneficiários recebem o pagamento desde que satisfaçam determinadas condições. Esses pagamentos representam um risco menos elevado de erro se as condições definidas não forem demasiado complexas. Os pagamentos em questão (**caixa 1.7**) incluem bolsas de estudo e de investigação (rubrica 1a do QFP — capítulo 5), *ajudas diretas* aos agricultores (rubrica 2 do QFP — capítulo 7) e apoio orçamental a países terceiros (rubrica 4 do QFP — capítulo 9). Os pagamentos administrativos são constituídos sobretudo pelas remunerações e pensões dos funcionários da UE (rubrica 5 do QFP — capítulo 10). De um modo geral, as despesas baseadas em direitos representam cerca de 53 % da população de auditoria do Tribunal.

Caixa 1.7 — Repartição das despesas baseadas em reembolsos e das despesas baseadas em direitos do orçamento da UE por rubrica do QFP

(mil milhões de euros)



(\*) QFP 1a — Direitos 1,2.

(\*\*) QFP 4 — Direitos 0,9.

(\*\*\*) QFP 3 — Reembolsos 2,7.

(\*\*\*\*) QFP 6 e outras — Reembolsos 0,2.

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Persistem os erros materiais nas despesas baseadas em reembolsos

1.19. Sempre que as condições definidas são complexas, o Tribunal constatou um aumento do risco de erro. É esse o caso das despesas baseadas em reembolsos e de uma pequena proporção das despesas baseadas em direitos a que são aplicáveis condições complexas (alguns regimes de desenvolvimento rural). Este tipo de despesas de risco elevado representa cerca de 47 % da população de auditoria do Tribunal. O Tribunal estima que o nível de erro deste tipo de despesas se situe em 3,7 % (2016: 4,8 %), o que é significativamente superior ao limiar de materialidade de 2 % (caixa 1.6).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.20. As despesas baseadas em reembolsos cobrem os pedidos dos beneficiários para os custos elegíveis em que incorreram. Para este fim, devem fornecer informações comprovativas de que exercem uma atividade elegível para apoio e que indiquem custos incorridos a cujo reembolso têm direito. Ao fazê-lo, devem seguir regras complexas relativamente ao que podem declarar (elegibilidade) e à forma como devem efetuar os custos. Esta complexidade conduz a erros que afetam a conclusão do Tribunal relativa às rubricas do QFP 1a «Competitividade» (ver pontos 5.31 5.32), 1b «Coesão» (ver pontos 6.73 6.76) e 2 «Recursos naturais» (ver pontos 7.40 7.41).

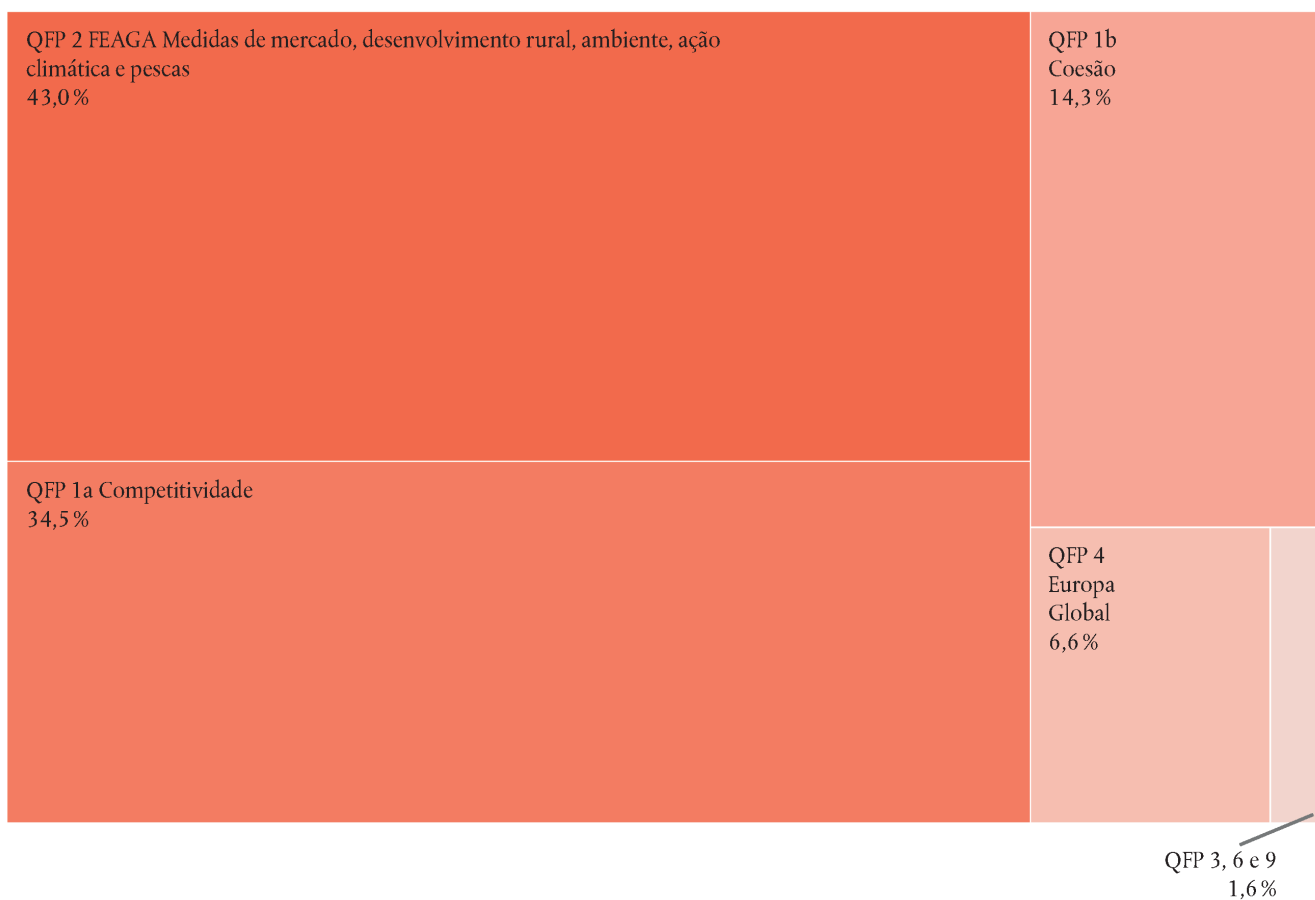
1.21. A maioria dos fundos da UE baseados em reembolsos é despendida com projetos de investigação (Competitividade), regimes de formação (Coesão), projetos de desenvolvimento regional e rural (Coesão e Desenvolvimento Rural) e projetos de desenvolvimento (Europa Global). Tal como indicado na **caixa 1.8**, os domínios das «medidas de mercado do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)», do «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas» e da «Competitividade» foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado pelo Tribunal para 2017 nas despesas baseadas em reembolsos, seguidos dos domínios da «Coesão» e da «Europa Global». Esta repartição é diferente da dos anos anteriores e deve-se sobretudo ao reduzido volume das despesas aceites no domínio da «Coesão».

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.20.** A Comissão faz notar que as despesas de reembolso englobam tanto as despesas reembolsadas com base em custos reais, como as despesas reembolsadas com base em opções de custos simplificados. O Tribunal de Contas Europeu confirmou que os projetos executados em anos anteriores com base em opções de custos simplificados são menos propensos a erros. As opções de custos simplificados representam uma percentagem significativa das operações do FSE, do FEDER e do FC (ver a resposta da Comissão ao ponto 6.77).

A proposta «omnibus», na redação que resultou do acordo político entre o Conselho e o Parlamento, alarga consideravelmente o âmbito e a aplicabilidade das opções de custos simplificados e os pagamentos sujeitos ao cumprimento de condições. A proposta legislativa da Comissão para 2021-2027 prevê novas opções de custos simplificados e de pagamentos sujeitos ao cumprimento de condições, a fim de minimizar a complexidade.

Figura 1.8 – Contribuição de cada rubrica do QFP para o nível de erro estimado de 2017 nas despesas baseadas em reembolsos (%)



Fonte: TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

O Tribunal detetou um nível significativo de erros das despesas nos domínios da «Competitividade», «Coesão» e «Recursos naturais»

1.22. Este ano, é fornecida uma apreciação específica relativamente a quatro rubricas do QFP: «Competitividade», «Coesão», «Recursos naturais» e «Despesas administrativas». O Tribunal não estima níveis de erros para outros domínios de despesas, incluindo para as rubricas 3 (capítulo 8) e 4 do QFP (capítulo 9). No total, as despesas abrangidas pela declaração de fiabilidade do Tribunal nestes domínios ascenderam a 11,1 mil milhões de euros (11,1 % das despesas incluídas na sua auditoria). Os trabalhos realizados nestes domínios continuam a contribuir para as conclusões globais do Tribunal relativas ao exercício de 2017.

1.23. «Competitividade» (capítulo 5): as despesas estão afetadas por erros materiais. Cerca de 90 % das despesas baseiam-se em reembolsos e os erros neste domínio refletem essencialmente diferentes categorias de custos inelegíveis (designadamente despesas com pessoal e outros custos, projetos e beneficiários inelegíveis).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.24. «Coesão» (capítulo 6): as despesas deste domínio são dominadas pelos reembolsos. O principal tipo de erro detetado pelas autoridades de auditoria foram os custos inelegíveis. Relativamente a estes erros, as autoridades dos Estados-Membros aplicaram geralmente correções com vista a reduzir as taxas de erro residual dos programas a um nível inferior ao limiar de materialidade de 2%. No entanto, o Tribunal também encontrou erros que as autoridades de auditoria não tinham detetado, incluindo, no caso de uma delas, o financiamento de destinatários inelegíveis através de instrumentos financeiros. Nem as autoridades dos Estados-Membros nem a Comissão aplicaram correções para estes erros. Com base nos erros detetados quer pelas autoridades de auditoria quer pelo próprio Tribunal, e tendo em conta todas as correções financeiras relevantes aplicáveis, estima-se que o nível de erro é significativo.

1.25. «Recursos naturais» (capítulo 7): no seu conjunto, este domínio está afetado por um nível significativo de erros. No entanto, os pagamentos diretos do FEAGA representam cerca de três quartos das despesas neste domínio e estão isentos de erros materiais. Os pagamentos diretos aos agricultores baseiam-se em direitos e beneficiam de regras simplificadas sobre a elegibilidade das terras e de um sistema de controlo *ex ante* eficaz (SIGC) que permite controlos cruzados automatizados entre bases de dados. O Tribunal continua a verificar um nível de erro persistentemente elevado nos outros domínios de despesas (desenvolvimento rural, medidas de mercado do FEAGA, ambiente, ação climática e pescas). As despesas nestes domínios são, na sua maior parte, pagas através do reembolso dos custos. Os beneficiários, atividades, projetos ou despesas inelegíveis contribuem com cerca de dois terços para o nível de erro estimado nesta rubrica do QFP.

1.26. «Administração» (capítulo 10): este domínio está isento de erros materiais. A maior parte das despesas neste domínio são constituídas por vencimentos, pensões e subsídios pagos pelas instituições e organismos da UE.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.24.** A Comissão faz notar que a estimativa do Tribunal de Contas do nível de erro para a política de coesão este ano representa uma melhoria significativa, tendo em conta todas as correções financeiras já aplicadas pelas autoridades do programa. As despesas aceites podem ainda, se for caso disso, ser objeto de correções financeiras nos anos seguintes, por exemplo, na sequência de controlos e auditorias efetuados posteriormente pela Comissão.

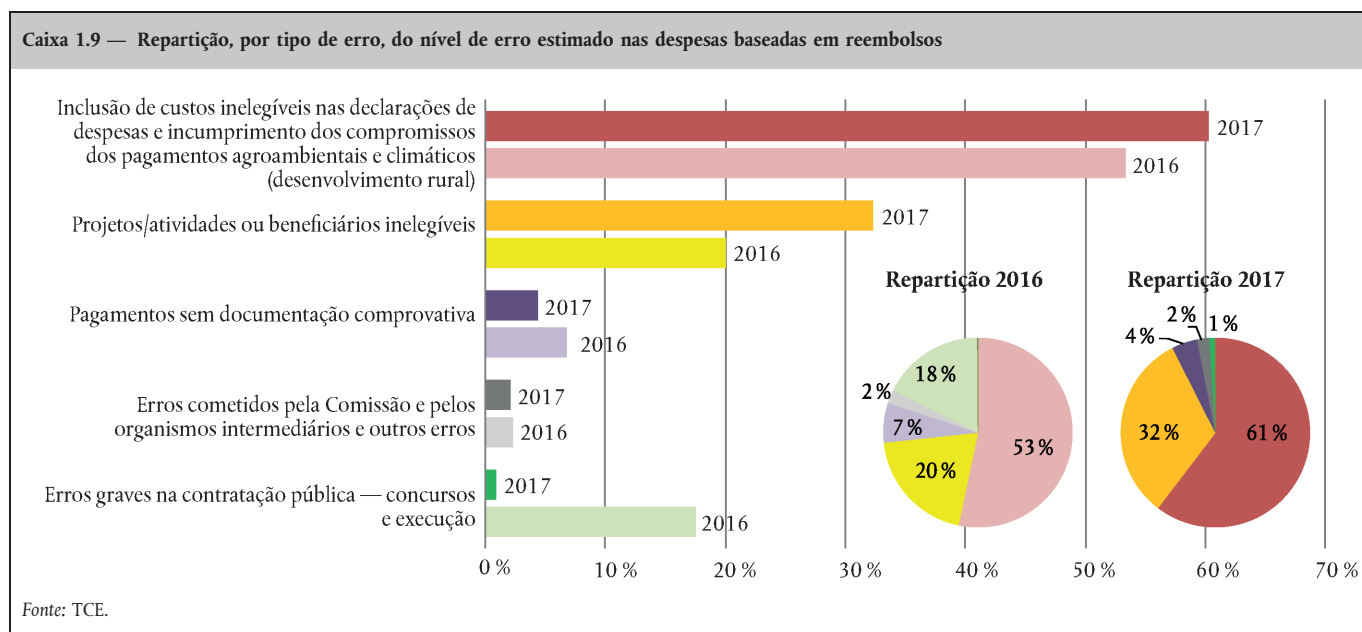
A simplificação constitui a forma mais eficaz de reduzir os custos e os encargos próprios dos controlos, bem como o risco de erro. Os domínios de intervenção sujeitos a bons sistemas de gestão e de controlo e a normas de elegibilidade menos complexas são também menos propensos ao erro (ver a resposta da Comissão ao parágrafo 1.20).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Os erros de elegibilidade continuam a representar o maior contributo para o nível de erro estimado nas despesas baseadas em reembolsos**

1.27. Este ano, o Tribunal concentrou-se mais nos tipos de erros detetados nas despesas baseadas em reembolsos, dado que se trata de um domínio em que persistem os erros materiais. A **caixa 1.9** apresenta a repartição, por tipo de erro, do nível de erro estimado para 2017 (3,7 %) nas despesas baseadas em reembolsos. Mostra também os valores comparáveis para a estimativa de 2016 (4,8 %) <sup>(20)</sup>.



1.28. À semelhança de 2016, os erros de elegibilidade (ou seja, custos inelegíveis nas declarações de custos, incumprimento dos compromissos dos pagamentos agroambientais e climáticos (desenvolvimento rural) e projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis) são os que mais contribuem para o nível de erro estimado em 2017. Todavia, o seu impacto aumentou significativamente em comparação com 2016 (2017: 93 %; 2016: 73 %). Esta situação deveu-se ao facto de o Tribunal ter detetado poucos erros na contratação pública este ano.

**1.28.** A Comissão acompanhará os casos identificados pelo TCE e proporá as ações que considerar necessárias.

A Comissão considera que o incumprimento dos compromissos agroambientais não constitui necessariamente entrave à elegibilidade. É aplicada uma sanção proporcional, que só em casos excecionais e limitados pode atingir os 100 %. Ver também o parágrafo 7.19.

<sup>(20)</sup> Estes valores não foram publicados na caixa 1.6 do Relatório Anual relativo a 2016.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.29. Contrariamente ao que aconteceu em 2016, os erros graves na contratação pública contribuíram em menos de 1 % (2016: 18 %) para o nível de erro global estimado pelo Tribunal, o que se pode explicar pelo nível relativamente baixo de despesas aceites no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão (ver ponto 6.18). Os resultados de auditorias anteriores do Tribunal mostram que estes fundos são mais propensos a erros nos procedimentos de contratação pública.

**A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal**

1.30. Nos termos do artigo 317.º do TFUE, a Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE e gere as despesas da UE em conjunto com os Estados-Membros<sup>(21)</sup>. A Comissão presta contas da sua ação em três relatórios que, em conjunto, formam o «pacote integrado de relatórios financeiros»<sup>(22)</sup>:

- a) contas consolidadas da UE (provisórias em março; definitivas em junho);
- b) relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento (sem versão provisória; versão final em junho);
- c) relatório sobre o seguimento dado à quitação do exercício anterior (julho).

1.31. Ao abrigo da sua estratégia para o período 2018-2020, o Tribunal decidiu basear a sua declaração de fiabilidade num *trabalho de certificação*, o que significa que pretende fornecer uma garantia relativa à declaração (da direção) da Comissão. Trata-se de um desenvolvimento da experiência do Tribunal de aplicação desta metodologia desde 1994 na sua auditoria da fiabilidade das contas. No que respeita à regularidade das operações subjacentes às contas, o Tribunal está a trabalhar com a Comissão no sentido de estabelecer as condições necessárias para progredir para a mesma metodologia. Um elemento importante é a disponibilização atempada de informações para compilação e auditoria<sup>(23)</sup>.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.29.** A Comissão sublinha que as suas diversas medidas preventivas e corretivas no âmbito do plano de ação de 2013 para os contratos públicos, bem como as condições ex ante específicas relativas aos contratos públicos introduzidas no quadro jurídico de 2014-2020 para os FEEI têm também contribuído para corrigir as lacunas identificadas nesse domínio.

**1.31.** A Comissão é favorável à ideia de uma evolução que permita uma maior utilização das informações sobre a legalidade e a regularidade facultadas pela entidade auditada, a saber, as medidas corretivas tomadas, bem como elementos mais qualitativos, sem deixar de atender às especificidades dos diferentes domínios de intervenção, nomeadamente a plurianualidade. No entanto, nesta fase, é necessária uma maior clarificação no que respeita às implicações ou às consequências precisas de um mecanismo de autocertificação a adotar pela Comissão, pelas autoridades dos Estados-Membros e pelos beneficiários, nomeadamente em custos, encargos administrativos e prazos.

<sup>(21)</sup> Artigo 317.º do TFUE:

A Comissão executa o orçamento em cooperação com os Estados-Membros nos termos da regulamentação adotada em execução do artigo 322.º, sob a sua própria responsabilidade e até ao limite das dotações aprovadas, de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Os Estados-Membros cooperarão com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira.

<sup>(22)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm)

<sup>(23)</sup> Ver o Relatório Especial n.º 27/2016, «A governação na Comissão Europeia é um exemplo das melhores práticas?», recomendação 2, alínea f).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.32. No Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento, a Comissão apresenta a sua avaliação do montante em risco. O montante em risco no momento do pagamento representa a estimativa da Comissão do montante não pago de acordo com a regulamentação aplicável no momento do pagamento. Este valor é o que mais se aproxima do nível de erro estimado pelo Tribunal.

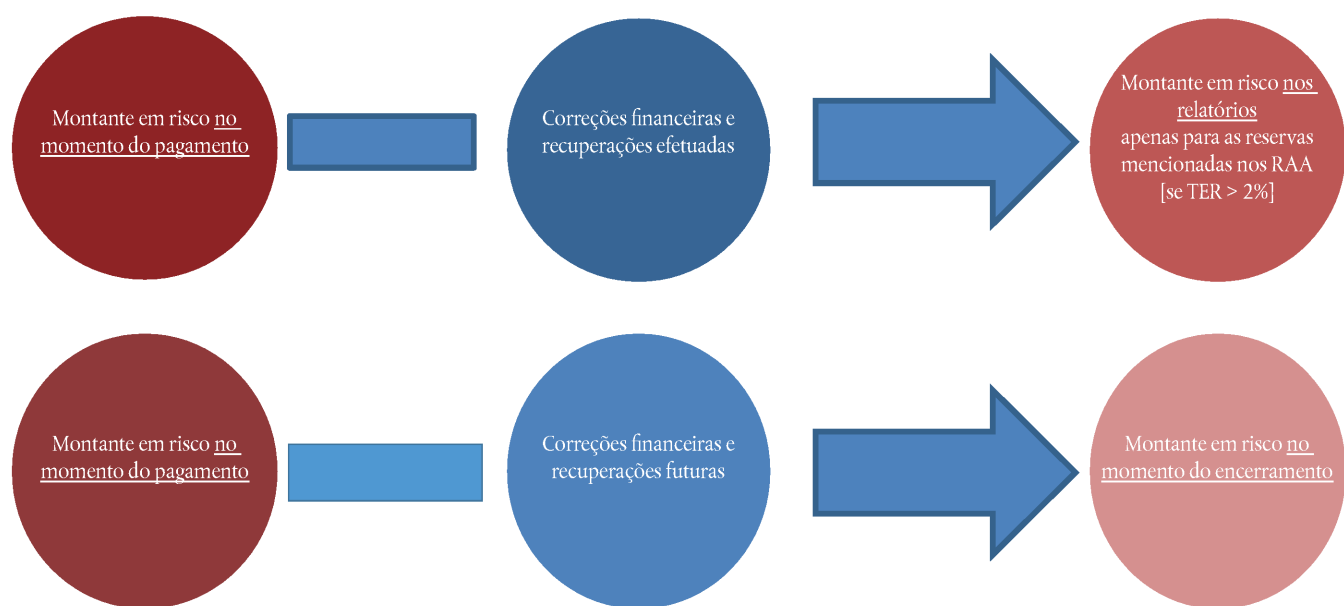
1.33. Para além do montante em risco no momento do pagamento, a Comissão apresenta outros indicadores de regularidade. A **caixa 1.10** demonstra a forma como o montante em risco no momento do pagamento se articula com esses outros indicadores.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.32.** A Comissão realizou progressos na limitação da taxa global de erro aquando do pagamento.

Além disso, de acordo com as estimativas, o montante global em risco aquando do encerramento do exercício de 2017 apresentado no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) é inferior a 2 % do montante total das despesas correspondentes, depois de tomadas em consideração as estimativas das futuras correções.

**Caixa 1.10 — Relação entre o montante em risco no momento do pagamento e o montante em risco no momento da declaração/o montante global em risco no momento do encerramento**

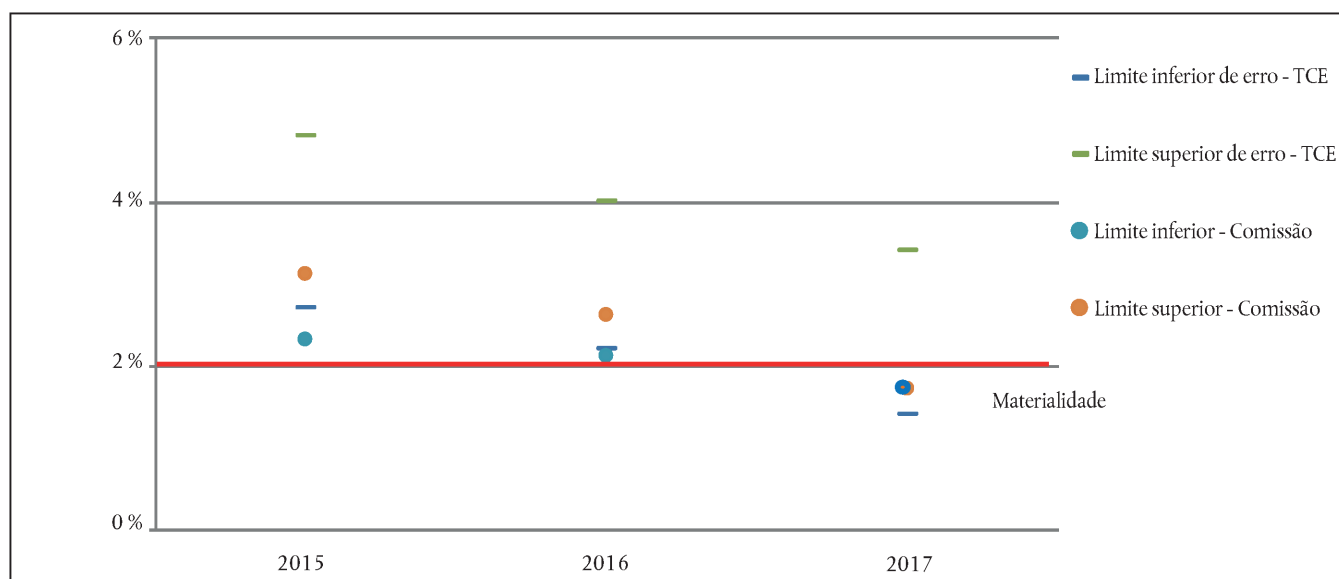


Fonte: Comissão — Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento de 2016, p. 71.

1.34. A **caixa 1.11** mostra a comparação entre os valores apresentados pela Comissão para o montante em risco no momento do pagamento e o intervalo da estimativa de erro do Tribunal. O Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento não segue o mesmo procedimento das contas consolidadas da UE, das quais o Tribunal obtém uma versão provisória no final de março. Por conseguinte, o Tribunal não examina a informação constante do Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento enquanto tal. O montante em risco no momento do pagamento, calculado pela Comissão para 2017 e apresentado no Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento, situa-se no extremo inferior do intervalo, com 1,7 % (em comparação com 2,1 %- 2,6 % para 2016). O nível de erro estimado pelo Tribunal é de 2,4 % (2016: 3,1 %), num intervalo entre 1,4 % e 3,4 %.

**1.34.** O RAGE é adotado em meados de junho, conforme as disposições do Regulamento Financeiro, assentando o montante em risco aquando do pagamento referido pelo TCE nas informações detalhadas dos relatórios anuais de atividade (RAA) dos diretores-gerais. Os RAA são, em princípio, colocados à disposição do TCE logo que são assinados. É necessário tempo suficiente para elaborar os RAA e o RAGE, a fim de analisar e avaliar os dados fundamentais fornecidos pelos Estados-Membros.

Caixa 1.11 — Estimativa da Comissão para o montante em risco no momento do pagamento em relação à estimativa do Tribunal



Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*As componentes individuais da estimativa da Comissão nem sempre estão em consonância com as constatações do Tribunal*

1.35. A Comissão utiliza as declarações de fiabilidade apresentadas pelos diretores-gerais nos seus Relatórios Anuais de Atividades (RAA) como base para a sua apreciação global da legalidade e regularidade. Os capítulos 4 a 10 incluem uma secção sobre determinados RAA, na qual o Tribunal avalia se estes estão em consonância com as suas constatações.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.35.** Os RAA são os principais relatórios apresentados pelos diretores-gerais ao Colégio de Comissários sobre o desempenho das suas funções. Os RAA dão conta do grau de realização dos objetivos gerais e específicos estabelecidos nos planos estratégicos e de gestão das direções-gerais. Fazem igualmente um balanço dos resultados no domínio da gestão financeira, do controlo interno e da gestão organizacional.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.36. Os indicadores de regularidade (dados comunicados nos RAA relativos a montantes em risco no momento do pagamento):

- a) estão, em larga medida, em consonância com as constatações do Tribunal para as rubricas 2 «Recursos naturais» e 5 «Administração» do QFP;
- b) são inferiores ao nível de erro estimado para as rubricas 1a «Competitividade para o crescimento e o emprego» e 1b «Coesão» do QFP.

*Futuras correções e recuperações afetam significativamente o montante em risco no momento do encerramento*

1.37. O montante em risco no momento do encerramento, referido na **caixa 1.10**, é influenciado pela estimativa das futuras correções e recuperações que os gestores dos fundos da UE preveem efetuar. Trata-se de um instrumento de gestão importante que pode reduzir o impacto das despesas irregulares sobre o orçamento da UE.

1.38. A Comissão utiliza as correções e recuperações aplicadas nos últimos anos como base para estimar as futuras correções e recuperações. O montante em risco no momento do encerramento comunicado no Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento é a diferença entre o montante em risco no momento do pagamento (ver ponto 1.32) e a estimativa das futuras correções e recuperações. A **caixa 1.12** apresenta a relação entre os valores reais e as estimativas de futuras correções e recuperações, no final do ano de referência.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.36.**

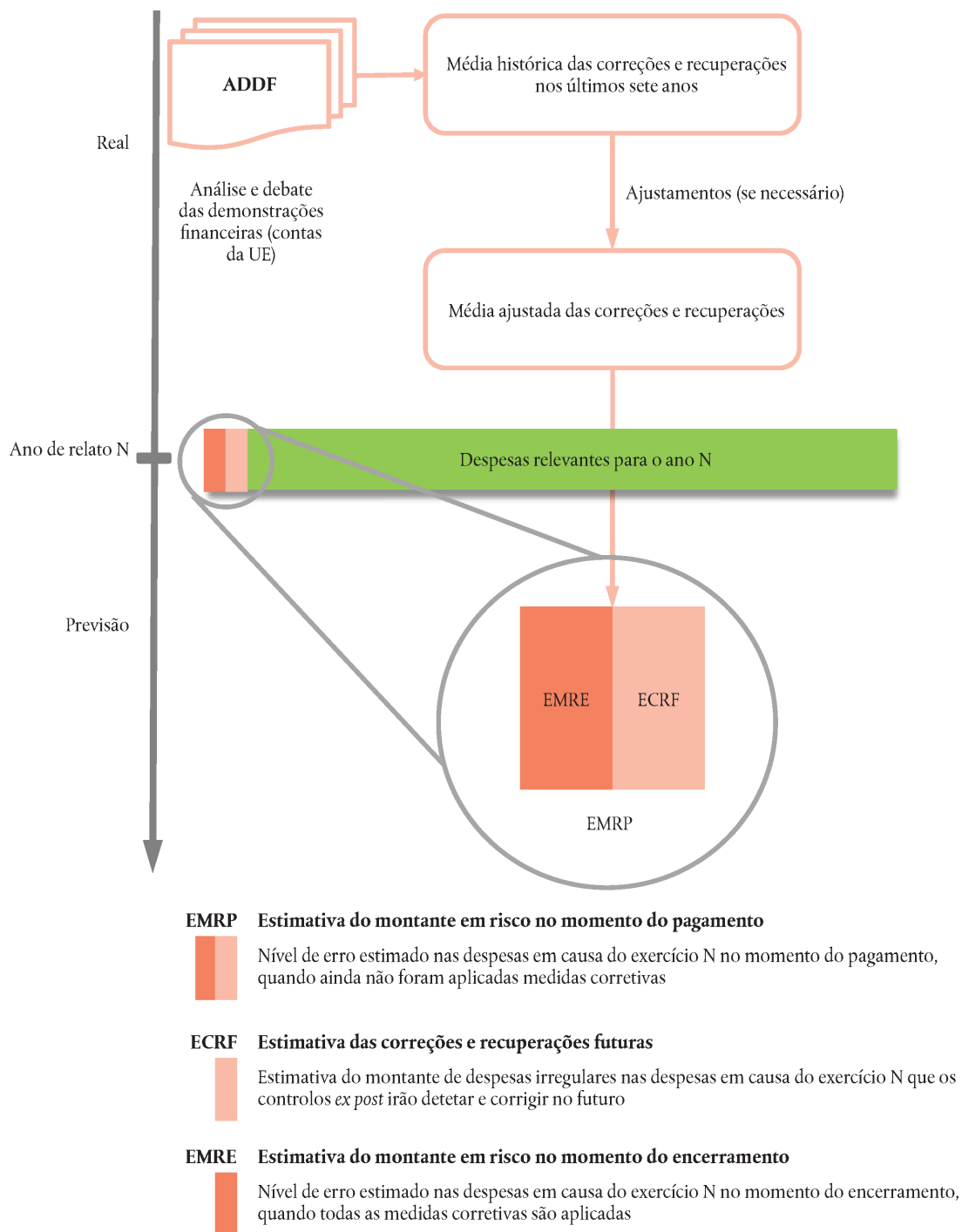
- (b) *No que respeita à rubrica 1.a do QFP, «Competitividade para o crescimento e o emprego», a Comissão considera que as informações apresentadas nos RAA em relação à regularidade das operações subjacentes melhoraram (ver pontos 5.23-5.25).*

*A Comissão faz notar que o valor agregado estimado para 2017 do montante em risco aquando do pagamento para a «Coesão», ao abrigo da rubrica 1.b do QFP, decorrente dos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, situa-se no intervalo calculado pelo TCE.*

**1.37.** *O conceito de «montante em risco aquando 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 possível das correções a efetuar nos anos seguintes ao da despesa.*

**1.38.** *Os serviços da Comissão fazem estimativas prudentes a fim de evitar uma eventual sobrestimativa da capacidade corretiva. Tais estimativas são, de facto, em certa medida, baseadas na média das correções realmente efetuadas em anos anteriores. No entanto, esta base histórica nem sempre é inteiramente pertinente para estimar as correções futuras e pode ter de ser devidamente ajustada. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.39.*

Caixa 1.12 — Estimativa das futuras correções e recuperações da Comissão e os montantes em risco



Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*A estimativa da Comissão para as correções e recuperações tem por base uma média histórica ajustada*

1.39. Para obter uma estimativa das futuras correções e recuperações, a Comissão utiliza uma média histórica baseada nas operações dos últimos anos. A Comissão considera que esta é a melhor indicação disponível da sua capacidade corretiva. A fim de assegurar que a média histórica é pertinente para os programas atuais, a DG BUDG exige que as outras Direções-Gerais a ajustem ou recorram a outro método de estimativa conforme adequado<sup>(24)</sup>.

1.40. Embora o Tribunal tenha constatado uma melhoria no que respeita ao exercício de 2017, os dados históricos continuaram a estar afetados por erros de classificação e de introdução ou incluem elementos que não são pertinentes para o cálculo<sup>(25)</sup>.

1.41. A maior parte das direções-gerais da Comissão ajustaram as suas estimativas. O Tribunal considera que as estimativas relativas a 2017 eram melhores do que em anos anteriores. No entanto, algumas direções-gerais não divulgaram de forma suficiente nos seus RAA os principais pressupostos subjacentes ao cálculo das futuras correções e recuperações.

*É necessária uma maior distinção entre o impacto das medidas preventivas e o das medidas corretivas*

1.42. A Comissão e, no caso dos programas de gestão partilhada, as autoridades dos Estados-Membros podem proteger o orçamento da UE de despesas irregulares quer evitando a sua ocorrência, quer atenuando o seu impacto. A prevenção é a primeira linha de defesa contra os erros. Se os mecanismos preventivos não conseguirem impedir totalmente a ocorrência de erros, a Comissão deve tomar medidas corretivas para atenuar o seu impacto.

**1.39.** Os dados históricos podem ser afetados por acontecimentos pontuais ou relativos a programas anteriores com perfis de risco diferentes dos atuais (que podem ter sido simplificados e são menos propensos a erros). Por estas razões, os dados históricos são ajustados ou substituídos, conforme as circunstâncias.

**1.40.** Os dados históricos são relevantes para a estimativa das correções futuras, mas, por vezes, têm de ser devidamente ajustados. Esta é precisamente uma das razões pelas quais os serviços da Comissão são convidados a ponderar a necessidade de ajustar ou substituir a base histórica.

Nos últimos anos, a Comissão tem vindo a melhorar a comunicação das correções financeiras e recuperações e a qualidade dos dados subjacentes.

**1.41.** As instruções, modelo e orientações para os RAA de 2017 foram simplificados em resposta às recomendações do TCE de 2016. Conforme as instruções, nos seus RAA de 2017, as DG melhoraram a apresentação dos principais pressupostos subjacentes aos ajustamentos/substituições efetuados, a fim de realçar a melhor e mais prudente estimativa de correções e recuperações futuras pertinentes para os programas atuais.

<sup>(24)</sup> «Orientações sobre o teor da secção 2.1 do Relatório Anual de Atividades: Gestão financeira e controlo interno»; «Guideline: Key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections» (Linha diretriz: Conceitos e definições fundamentais para determinar as taxas de erro, os montantes em risco e as estimativas das futuras correções), «User's guide to the BO reports for the preparation of the 2017 AAR» (Guia do Utilizador dos relatórios BO para a elaboração dos RAA de 2017).

<sup>(25)</sup> Ver, por exemplo, os pontos 1.13-1.15 do Relatório Anual relativo a 2013, os pontos 1.43-1.44 do Relatório Anual relativo a 2014 e a nota de rodapé 35 do Relatório Anual relativo a 2015. O exame realizado pelo Tribunal das correções financeiras e recuperações em 2017 revelou alguns erros de classificação e introdução de dados.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.43. Os mecanismos preventivos fundamentais da Comissão incluem a interrupção e suspensão dos pagamentos, bem como a realização de controlos *ex ante*, que conduzem à recusa de montantes inelegíveis antes de a Comissão aceitar as despesas e realizar os pagamentos. Os principais mecanismos corretivos da Comissão são, designadamente, os controlos *ex post* dos montantes aceites e pagos. No âmbito da gestão partilhada, estes mecanismos conduzem a correções financeiras e, na gestão direta e indireta, resultam em recuperações junto dos destinatários finais.

1.44. O Tribunal constatou que a Comissão comunica, na «Análise e debate das demonstrações financeiras» das contas anuais da UE, quer os montantes resultantes dos mecanismos preventivos quer dos corretivos numa única rubrica denominada «Correções financeiras e recuperações». Torna-se assim difícil para o leitor distinguir entre o impacto das ações preventivas e das ações corretivas.

1.45. No entanto, a Comissão dispõe dos elementos necessários para diferenciar as duas categorias. Nos seus Relatórios Anuais relativos a 2014, 2015 e 2016, o Tribunal utilizou os dados que a Comissão lhe forneceu para efetuar a distinção entre os montantes resultantes dos mecanismos preventivos e os dos mecanismos corretivos.

1.46. Na «Análise e debate das demonstrações financeiras» de 2017, a Comissão indica um montante total de 2,8 mil milhões de euros para as correções financeiras e recuperações executadas. Tal como em anos anteriores, este valor inclui, a par dos montantes resultantes de mecanismos de corretivos, os seguintes resultados de ações preventivas:

- a) no âmbito da gestão partilhada, 78 milhões de euros deduzidos pelos Estados-Membros das novas declarações de despesas à Comissão (correções «na fonte») nos domínios da coesão e das políticas internas e 275 milhões de euros de reduções nos pagamentos no domínio da agricultura;
- b) na gestão direta e indireta, 539 milhões de euros de despesas inelegíveis deduzidos dos pedidos antes dos pagamentos correspondentes a partir do orçamento da UE.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**1.44 e 1.45.** *As informações sobre as correções financeiras e as recuperações incluídas no documento de análise e debate das demonstrações financeiras destinam-se a explicar de forma muito concisa os principais elementos e medidas a que a Comissão recorre para proteger o orçamento da UE e respetivo impacto financeiro. Todas as informações pormenorizadas sobre as correções financeiras e as recuperações constam do relatório anual de gestão e desempenho, que estabelece uma distinção entre os montantes resultantes de medidas preventivas e os montantes resultantes de medidas corretivas. Além disso, no documento de análise e debate das demonstrações financeiras de 2017, o montante das medidas corretivas foi apresentado separadamente e forneceu-se uma ligação para as secções correspondentes do RAGD.*

**1.46.** *Informações detalhadas sobre as correções financeiras e as recuperações constam do RAGD, tal como em 2016, e antes disso, das diferentes comunicações da Comissão sobre a proteção do orçamento da UE. Os montantes das correções e das recuperações na fonte mostram que a Comissão se centra nas medidas preventivas para proteger o orçamento da UE antes de aceitar as despesas.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

1.47. O Tribunal comunica casos de suspeita de fraude do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), quer os detete durante as suas auditorias (incluindo os trabalhos sobre o desempenho) quer se baseiem em informações que lhe foram fornecidas diretamente por terceiros. Não se pode pronunciar sobre casos individuais nem sobre o seguimento dado pelo OLAF aos mesmos. Em 2017:

- a) avaliou a regularidade de 703 operações no âmbito dos trabalhos de auditoria relativos ao Relatório Anual e elaborou 28 Relatórios Especiais;
- b) comunicou ao OLAF 13 casos de suspeitas de fraude detetados durante as suas auditorias (11 em 2016), bem como 6 casos com base em informações prestadas por terceiros (5 em 2016).

1.48. Em 2017, os casos de suspeita de fraude decorrentes do seu trabalho que transferiu para o OLAF referiam-se, na maior parte das vezes, à criação artificial das condições necessárias ao financiamento da UE, à declaração de despesas que não cumprem os critérios de elegibilidade e a irregularidades na contratação pública.

1.49. Em 31 de dezembro de 2017, sete dos 13 casos resultantes de trabalhos de auditoria comunicados ao OLAF nesse ano já tinham levado à abertura de inquéritos e um estava ainda em apreciação. O OLAF decidiu arquivar os outros cinco casos com o fundamento de que lhes poderia ser dado um melhor tratamento por outra autoridade ou outra instituição, organismo, serviço ou agência da UE, de que não existiam provas suficientes de fraude ou por razões de proporcionalidade.

1.50. No que diz respeito aos seis casos resultantes de informações fornecidas por terceiros e transmitidos pelo Tribunal, dois resultaram em inquéritos e os outros quatro foram indeferidos com o fundamento de que lhes poderia ser dado um melhor tratamento por outra autoridade ou outra instituição, organismo, serviço ou agência da UE ou de que não existiam provas suficientes de fraude.

1.51. Entre 2010 e 2017, nos casos que lhe foram submetidos pelo Tribunal, o OLAF recomendou recuperações num total de 294,7 milhões de euros. Sempre que o OLAF encerrou um processo sem recomendar ações futuras, a conclusão a que chegou com mais frequência era a de que não existiam provas de fraude ou irregularidades lesivas dos interesses financeiros ou de outros interesses da UE.

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

**CONCLUSÕES**

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

**Resultados da auditoria**

1.53. O Tribunal conclui que as contas não estavam afetadas por distorções materiais.

1.54. No que se refere à regularidade das operações, conclui que as receitas estavam isentas de erros materiais. No que diz respeito aos pagamentos, os resultados de auditoria do Tribunal revelam melhorias contínuas ao longo dos últimos anos. À semelhança do ano passado, o Tribunal conclui que as despesas baseadas em direitos estão isentas de erros materiais. Existe um nível significativo de erros que se limita às despesas baseadas em reembolsos, que este ano representaram 47 % da população de auditoria do Tribunal. Nesta base, o Tribunal 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 <sup>(1)</sup>. 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 — A estratégia de 2018-2020 do Tribunal para a declaração de fiabilidade**

2. Um objetivo essencial da estratégia do Tribunal para o período de 2018-2020 consiste em melhorar o valor acrescentado da sua declaração de fiabilidade fornecendo apreciações mais qualitativas sobre a gestão financeira da UE, reforçando a elaboração de relatórios sobre o desempenho e melhorando as informações prestadas sobre a ação da UE nos Estados-Membros e nas regiões.

3. A atual abordagem do Tribunal para avaliar se as operações subjacentes às contas estão em conformidade com as regras da UE consiste em basear-se principalmente em testes diretos de conformidade para uma grande amostra aleatória e representativa de operações. Os relatórios anuais recentes do Tribunal mostram melhorias nos sistemas de gestão e de controlo e na disponibilidade de informações sobre a legalidade e a regularidade fornecidas pelas entidades auditadas.

4. À luz desta evolução, nas declarações de fiabilidade relativas a 2018-2020, o Tribunal procurará fazer uma melhor utilização das informações sobre a legalidade e a regularidade da entidade auditada nos domínios em que seja possível. Em última instância, o Tribunal visa avançar nos próximos anos para um trabalho de certificação <sup>(2)</sup>. Neste tipo de trabalho, o auditor recolhe provas suficientes e adequadas para chegar a uma conclusão relativamente à garantia expressa pela entidade responsável. Na prática, significa que, nos domínios em que pode obter garantias a partir das informações sobre a legalidade e a regularidade fornecidas pela entidade que audita, o Tribunal examina e repete o trabalho que esta realizou.

5. Em 2017, o Tribunal alterou o seu método de auditoria da rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial», de modo a ter em conta as alterações introduzidas na conceção dos sistemas de controlo para o período de programação de 2014-2020. O seu objetivo é, para além de contribuir para a declaração de fiabilidade de 2017, chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade do indicador-chave da Comissão relativo à legalidade e regularidade neste domínio — o risco de erro residual <sup>(3)</sup>.

6. O Tribunal inclui na população todos os pagamentos relacionados com decisões de encerramento (através das quais a Comissão aceita as contas) adotadas pela Comissão em 2017 para os programas operacionais de 2014-2020. A Comissão toma essas decisões para apurar as despesas incorridas entre 1 de julho de 2015 e 30 de junho de 2016 que constam das contas financeiras certificadas apresentadas pelos Estados-Membros até 15 de fevereiro de 2017. No âmbito das suas futuras auditorias, o Tribunal realizará testes dos pagamentos intermédios relativos aos programas de 2014-2020 e registados nas contas de 2017.

**PARTE 2 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas**

7. 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.

8. 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;

<sup>(1)</sup> <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AuditMethodology.aspx>

<sup>(2)</sup> Ver a ISSAI 4000, ponto 40.

<sup>(3)</sup> Ver a Nota de Enquadramento: *The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion* (A nova abordagem do TCE às auditorias no âmbito da Declaração de Fiabilidade no domínio da coesão), disponível no sítio Internet do Tribunal (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524>).

- c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.
9. 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 3 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à regularidade das operações

10. A auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas implica a realização de testes para determinar se cumprem as regras e regulamentos aplicáveis.
11. 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*

12. No âmbito de cada rubrica do QFP objeto de uma apreciação específica (capítulos 5, 6, 7 e 10), o Tribunal testa uma amostra representativa de operações, a fim de calcular a parte de operações irregulares na população em geral.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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 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.

17. 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.

18. 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 Direções-Gerais 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*

19. 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 sua deteção e correção demonstram que os sistemas de controlo funcionaram com eficácia.

20. 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 <sup>(4)</sup>.

21. 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*

22. 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*).

23. 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.

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

24. 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.

25. 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*

26. O Tribunal planeia o seu trabalho para obter provas de auditoria suficientes, pertinentes e fiáveis e emitir a sua opinião sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da UE. Esse trabalho é relatado nos capítulos 4 a 10 e a 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.

<sup>(4)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf)

27. 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.

28. 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.

29. Na melhor estimativa do Tribunal, o conjunto das despesas de 2017 está afetado por um nível de erro de 2,4 %. 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 e 10.

#### *Suspeita de fraude*

30. 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 4 — Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações**

31. 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.

32. 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.

33. 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.



## CAPÍTULO 2

**Gestão orçamental e financeira**

## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.2
Gestão orçamental em 2017	2.3-2.12
Em relação ao orçamento, as autorizações foram elevadas e os pagamentos mantiveram-se reduzidos no quarto ano do QFP	2.3-2.5
Autorizações orçamentais por liquidar excederam o recorde do ano passado	2.6-2.8
A margem global relativa aos pagamentos e os instrumentos especiais são um elemento importante de flexibilidade	2.9-2.12
Questões de gestão financeira relativas ao orçamento de 2017	2.13-2.45
A utilização dos recursos disponíveis a partir dos FEEL continua a revelar-se difícil para os Estados-Membros	2.13-2.19
Os Estados-Membros apresentaram os últimos pedidos dos Fundos Estruturais para o QFP de 2007-2013	2.20-2.22
A ajuda aos países terceiros utiliza cada vez mais modelos de financiamento alternativos	2.23-2.27
O financiamento da UE para os instrumentos financeiros aumentou substancialmente	2.28-2.41
Os instrumentos financeiros em gestão partilhada enfrentam desafios	2.29-2.35
O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos ganhou novo ímpeto	2.36-2.39
Criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável	2.40-2.41
A exposição do orçamento da UE continua a ser significativa	2.42-2.45
Riscos e desafios para o futuro orçamento da UE	2.46-2.51
Existe a possibilidade de uma acumulação anormal de pedidos de pagamento por liquidar	2.47
O financiamento das autorizações por liquidar do QFP para 2014-2020 constitui um problema para o próximo QFP	2.48-2.49
O Reino Unido está a sair da UE	2.50
Há o risco de as lacunas em matéria de prestação de contas poderem ainda aumentar	2.51
Conclusões e recomendações	2.52-2.62
Conclusões	2.52-2.61
Recomendações	2.62
Anexo 2.1 — Principais pontos de interesse nos orçamentos rectificativos	
Anexo 2.2 — Aumento dos instrumentos especiais	

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**INTRODUÇÃO**

2.1. Este capítulo apresenta os resultados do exame do Tribunal às principais questões de gestão orçamental e financeira da UE. Identifica também alguns riscos e desafios para os orçamentos futuros e baseia-se, em parte, em opiniões expressas em vários relatórios especiais e documentos informativos.

2.2. No âmbito da reflexão positiva sobre o futuro da UE, em junho de 2017 a Comissão apresentou um «Documento de Reflexão sobre o Futuro das Finanças da UE», que salientou as opções para o financiamento futuro <sup>(1)</sup>. O Tribunal contribuiu para o debate em curso através da publicação de dois documentos informativos <sup>(2)</sup>. Em 2 de maio de 2018, a Comissão apresentou uma proposta para um novo *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP), com início em 2021 <sup>(3)</sup>.

**GESTÃO ORÇAMENTAL EM 2017****Em relação ao orçamento, as autorizações foram elevadas e os pagamentos mantiveram-se reduzidos no quarto ano do QFP**

2.3. Em 2017, a UE atribuiu 158,7 mil milhões de euros (99,3 %) do total das dotações de autorização de 159,8 mil milhões de euros disponíveis no orçamento adotado <sup>(4)</sup>. Tendo em conta os instrumentos especiais, os montantes autorizados excederam o limite máximo do QFP em 3,1 mil milhões de euros (ver *caixa 2.1*).

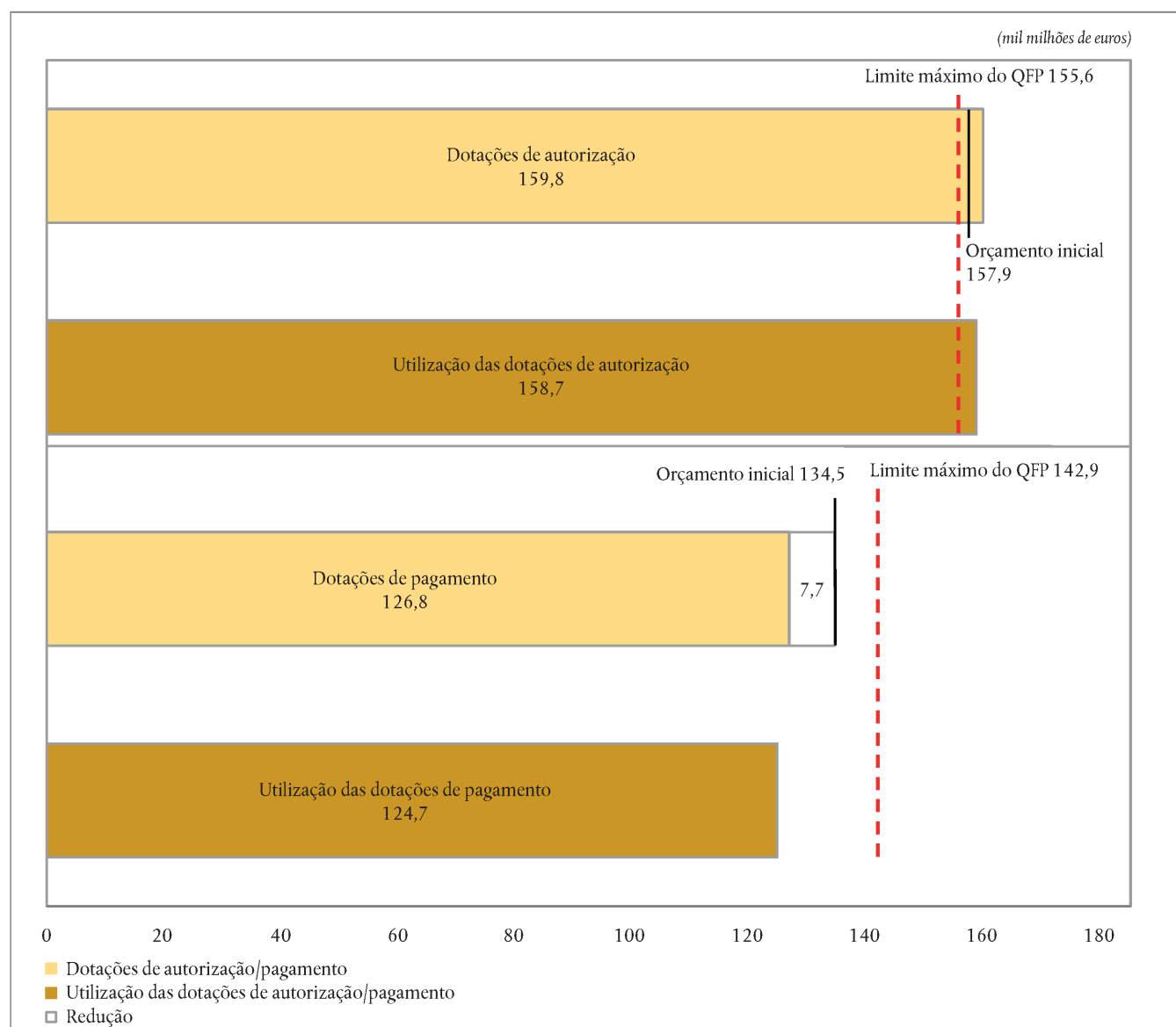
<sup>(1)</sup> Este documento de reflexão baseou-se no relatório sobre «O futuro financiamento da UE», Relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios, janeiro de 2017.

<sup>(2)</sup> «*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*» (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), Documento Informativo, fevereiro de 2018 (em seguida designado por «Documento informativo sobre o futuro das finanças da UE») e «*The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*» (A proposta da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027), Documento Informativo, julho de 2018.

<sup>(3)</sup> Esta proposta deveria ter sido apresentada até ao final de 2017 — ver artigo 25º do «Regulamento QFP» [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 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 884)].

<sup>(4)</sup> O Tribunal exclui as *dotações transitadas* e as *receitas afetadas* porque não fazem parte do orçamento adotado e regem-se por regras diferentes que distorcem o resultado. Para mais informações, ver a parte A4-A5 do «*Report on the budgetary and financial management of the European Commission — Financial year 2017*» (Relatório sobre a gestão orçamental e financeira da Comissão Europeia — Exercício de 2017).

Caixa 2.1 - Execução orçamental em 2017



Nota: O limite máximo do QFP é o montante máximo anual que pode ser utilizado no âmbito do atual regulamento QFP. Contudo, as dotações de autorização e a sua utilização podem exceder o limite máximo pelo valor dos instrumentos especiais (ver artigo 3º, nº 2, do Regulamento QFP).

Fonte: Contas Anuais Consolidadas da União Europeia — Exercício de 2017, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas — notas 4.1-4.3 e o ajustamento técnico de 2017.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.4. Tal como em 2016, os pagamentos totais em 2017 foram muito inferiores ao previsto, tendo ficado 18,2 mil milhões de euros abaixo do limite máximo fixado no QFP (ver **caixa 2.1**). Estando previstos pagamentos mais reduzidos, a *autoridade orçamental* estabeleceu o orçamento inicial para 2017 em 134,5 mil milhões de euros, ou seja, 8,4 milhões de euros abaixo do limite máximo do QFP para as dotações de pagamento no valor de 142,9 mil milhões de euros <sup>(5)</sup>. Devido à lenta execução durante os primeiros oito meses do ano, a Comissão propôs o orçamento retificativo n.º 6/2017 que diminuiu as dotações de pagamento em 7,7 mil milhões de euros (ver **anexo 2.1**). Este facto, associado à atualização do lado das receitas (sobretudo multas), reduziu as contribuições dos Estados-Membros em 9,8 mil milhões de euros para 2017, mas poderá dar origem a pedidos comparativamente mais elevados no período de 2018-2020. Necessidades de pagamento significativamente mais elevadas perto do final do atual QFP podem originar pressões sobre os limites máximos das dotações de pagamento.

2.5. O reduzido nível de pagamentos deveu-se principalmente à apresentação de pedidos inferiores aos previstos pelos Estados-Membros a título dos programas plurianuais no âmbito dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) de 2014-2020*. Os pontos 2.15-2.16 contêm uma análise da fundamentação apresentada pela Comissão e pelos Estados-Membros.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.4.** A Comissão monitoriza continuamente a execução do orçamento da UE. Se for caso disso, apresenta propostas à autoridade orçamental para ajustar o nível das dotações.

**2.5.** A execução orçamental dos FEEI em 2017 para o período de programação de 2014-2020 melhorou em relação a 2016. Os pagamentos efetuados em 2017 foram 1,5 vezes superiores ao nível de 2016. Em 2017, após a redução das dotações de pagamento em 5,9 mil milhões de EUR através do orçamento retificativo 6/2017, procedeu-se à plena execução do orçamento votado. Além disso, foram também utilizados 5,4 mil milhões de EUR em receitas afetadas.

<sup>(5)</sup> Excluindo as *dotações transitadas* e as receitas afetadas. Ver nota de rodapé 4.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Autorizações orçamentais por liquidar excederam o recorde do ano passado**

2.6. A utilização quase total do montante disponível para autorizações e o reduzido nível de pagamentos (ver pontos 2.4-2.5) aumentou as autorizações orçamentais por liquidar para um novo recorde de 267,3 mil milhões de euros (2016: 238,8 mil milhões de euros). Este montante é 72,9 mil milhões de euros superior ao montante das autorizações orçamentais por liquidar em 2010 (194,4 mil milhões de euros), o quarto ano do QFP anterior (ver **caixa 2.2**). Tendo em conta que o QFP para 2014-2020 tem uma dimensão semelhante à do QFP para 2007-2013, o aumento é substancial. A Comissão considerou que os aumentos de 2016 e 2017 fazem parte do ciclo normal de execução dos FEEL<sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

2.7. As projeções<sup>(8)</sup> do Tribunal indicam que as autorizações orçamentais por liquidar aumentarão ainda mais no final do QFP em 2020 (ver **caixa 2.2**).

---

<sup>(6)</sup> Ver a resposta da Comissão ao ponto 2.14 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(7)</sup> Ver a nota 2.2 do Relatório de execução orçamental nas Contas anuais consolidadas da UE — Exercício de 2017 («Contas de 2017 da UE»).

<sup>(8)</sup> Com base nos resultados existentes no final de 2017 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 mais recente disponível das anulações de autorizações calculada pela Comissão, o Tribunal partiu do princípio de que 99% das dotações de pagamento se concretizarão em pagamentos, exceto os pagamentos relativos a instrumentos especiais de acordo com o pressuposto da Comissão. Não teve em conta a utilização da *margem global relativa aos pagamentos* (MGP). No entanto, a MGP pode ajudar a reduzir as autorizações por liquidar até 2020 (ver pontos 2.9-2.10). As receitas afetadas e as dotações transitadas não foram incluídas nas projeções para 2018-2020, dado que têm pouco impacto sobre as projeções e são difíceis de calcular.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

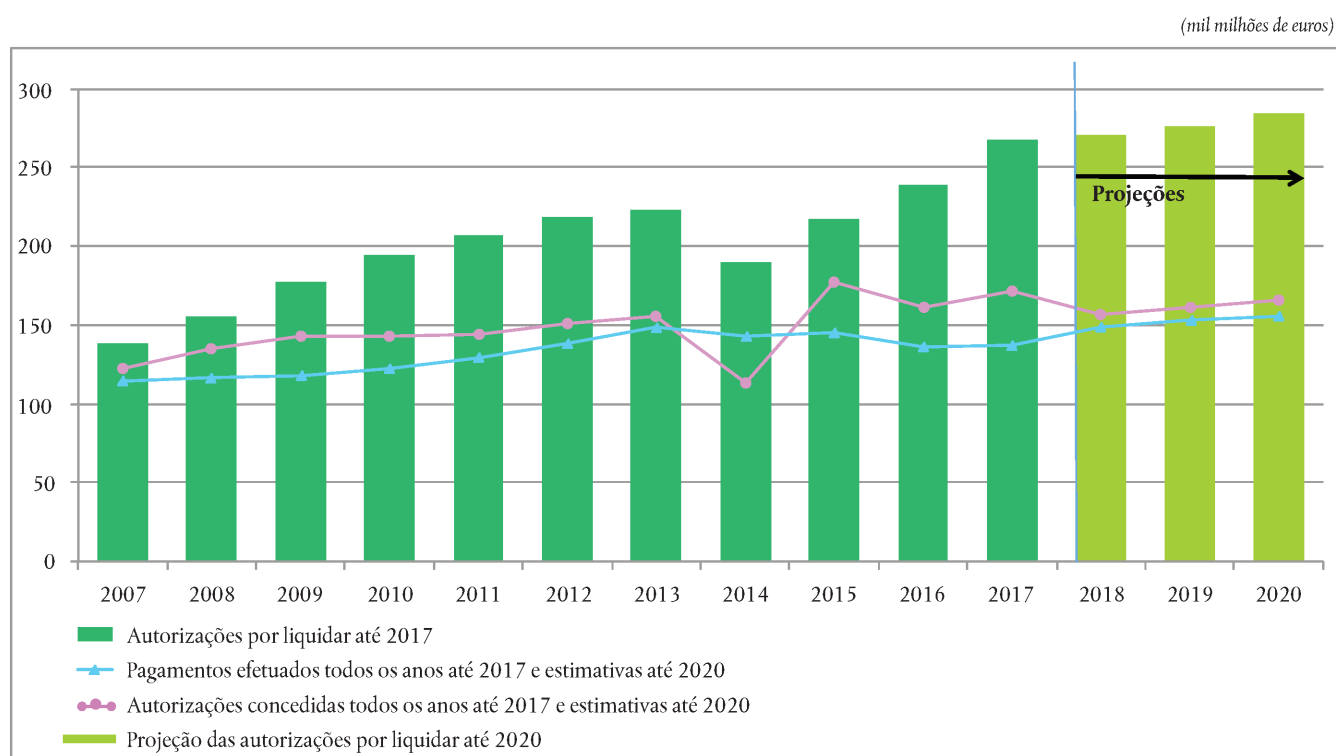
2.8. Em 2018-2020, o risco de as dotações de pagamento disponíveis serem insuficientes para liquidar todos os pedidos de pagamento aumentará significativamente (ver pontos 2.12 e 2.47). Uma previsão dos pagamentos mais exata para os exercícios futuros ajudaria a gerir esse risco.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.8. De acordo com a previsão dos pagamentos a médio prazo fornecida ao Conselho e ao Parlamento Europeu em outubro de 2017, a Comissão considera que o ajustamento do limite máximo dos pagamentos será sustentável até ao final do QFP em 2020, tendo em conta a transferência da margem global relativa aos pagamentos (MGP) de 2017 para os exercícios de 2019 e 2020.

A Comissão sublinha que a precisão das previsões a médio prazo depende, em parte, das previsões apresentadas pelos Estados-Membros para os programas geridos em regime de gestão partilhada. Além disso, o nível das dotações de pagamento efetivamente concedido em qualquer processo orçamental anual depende da decisão das autoridades orçamentais.

Caixa 2.2 - Autorizações por liquidar, autorizações e pagamentos incluindo projeções até ao final do atual QFP



Fonte: Para o período de 2007-2017: Contas Anuais Consolidadas da União Europeia. Para as projeções do Tribunal de Contas Europeu para 2018-2020: o Regulamento QFP e o ajustamento técnico de 2017.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**A margem global relativa aos pagamentos e os instrumentos especiais são um elemento importante de flexibilidade**

2.9. Na sequência da revisão intercalar do QFP<sup>(9)</sup>, a autoridade orçamental alterou o Regulamento QFP<sup>(10)</sup>, nomeadamente para aumentar a *margem global relativa aos pagamentos* (MGP)<sup>(11)</sup> e introduzir alterações em quatro *instrumentos especiais*<sup>(12)</sup>.

2.10. O montante máximo da MGP disponível para utilização no período de 2018-2020 será de 36,5 mil milhões de euros, 5,9 mil milhões de euros mais elevado do que anteriormente (ver **caixa 2.3**). Trata-se de um montante substancial que poderia ajudar a reduzir quaisquer futuros atrasos nos pagamentos (ver ponto 2.47). O valor da MGP equivale à diferença entre os pagamentos executados e o limite máximo dos pagamentos fixados no QFP<sup>(13)</sup>. No final de 2017, os montantes acumulados para a MGP tinham atingido cerca de 33,5 mil milhões de euros<sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 603 final — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — «Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 — Um orçamento da UE centrado nos resultados». O Tribunal reagiu a esta comunicação da Comissão com a publicação do seu documento informativo «EU Budget: time to reform?» (Orçamento da UE: chegou o momento da reforma?) em novembro de 2016.

<sup>(10)</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2017/1123 do Conselho, de 20 de junho de 2017, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (JO L 163 de 24.6.2017, p. 1).

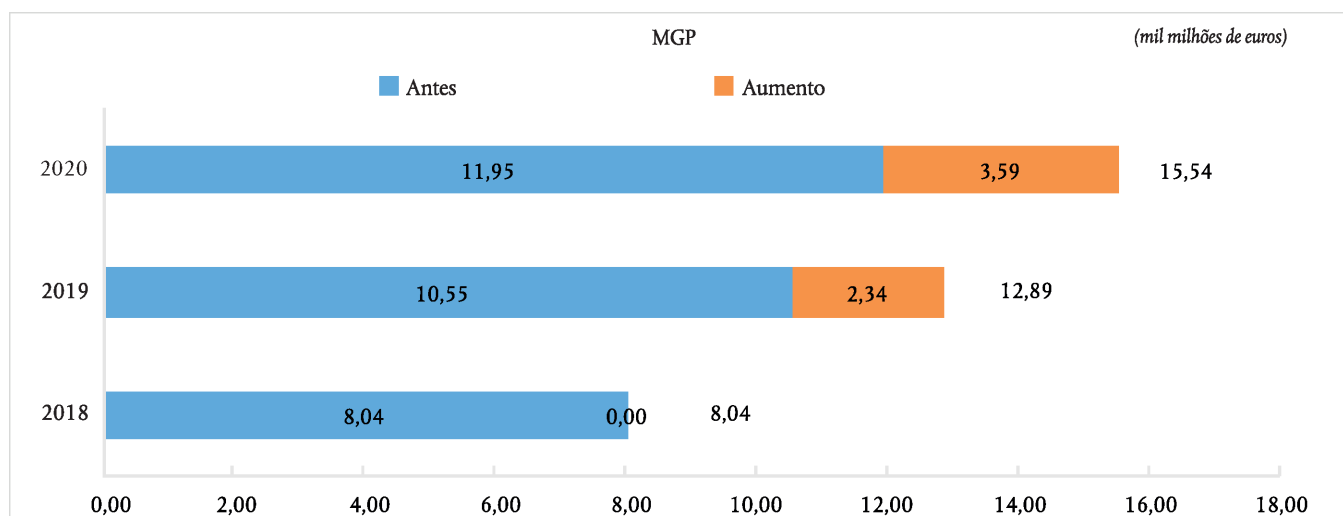
<sup>(11)</sup> A MGP torna possível proceder à transição das dotações de pagamento não utilizadas para exercícios futuros.

<sup>(12)</sup> A Reserva para Ajudas de Emergência (RAE), o Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), o Instrumento de Flexibilidade (Flex) e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) — ver artigos 9.º-12.º do Regulamento QFP. Ver igualmente os pontos 2.8-2.10 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(13)</sup> Ver artigo 5.º do Regulamento QFP.

<sup>(14)</sup> Com base nos ajustamentos técnicos ao quadro financeiro e nas estimativas do TCE para 2017.

Caixa 2.3 - Margem global relativa aos pagamentos



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base no Regulamento QFP.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.11. Os instrumentos especiais foram reforçados de duas formas. Em primeiro lugar, aumentaram os montantes disponíveis para a Reserva para Ajudas de Emergência e o Instrumento de Flexibilidade (ver **anexo 2.2**). Em segundo lugar, passou a ser possível, a partir de 2017, transferir dotações anuladas do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização e do Fundo de Solidariedade da União Europeia para o Instrumento de Flexibilidade.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.12. Apesar do aumento da flexibilidade do orçamento para fazer face a eventuais desafios, existe o risco de que esta ainda não seja suficiente. Além disso, como o Tribunal já referiu anteriormente, a questão de saber se os instrumentos especiais devem ser contabilizados dentro dos limites máximos das dotações de pagamento<sup>(15)</sup> ainda não foi resolvida. Esta incerteza aumenta o risco de atrasos nos pagamentos (ver ponto 2.47).

**QUESTÕES DE GESTÃO FINANCEIRA RELATIVAS AO ORÇAMENTO DE 2017****A utilização dos recursos disponíveis a partir dos FEEI continua a revelar-se difícil para os Estados-Membros**

2.13. Relativamente a alguns Estados-Membros, as autorizações por liquidar dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (FEEI) representam uma percentagem importante das despesas das administrações públicas. Esta situação está ilustrada na **caixa 2.4**, juntamente com o montante dos pagamentos efetuados a cada Estado-Membro em 2017 e as suas autorizações por liquidar no final de 2017.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.12.** A Comissão recorda que o Conselho recusou a sua proposta para resolver a questão do pagamento dos instrumentos especiais durante a revisão intercalar do QFP em 2016/2017.

Na sua proposta de Regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027, a Comissão propôs resolver este problema [ver artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento QFP 2021-2027 (COM (2018) 322 de 2.5.2018)].

Além disso, a Comissão sustenta que o risco de atraso nos pagamentos no atual QFP é muito limitado. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.8.

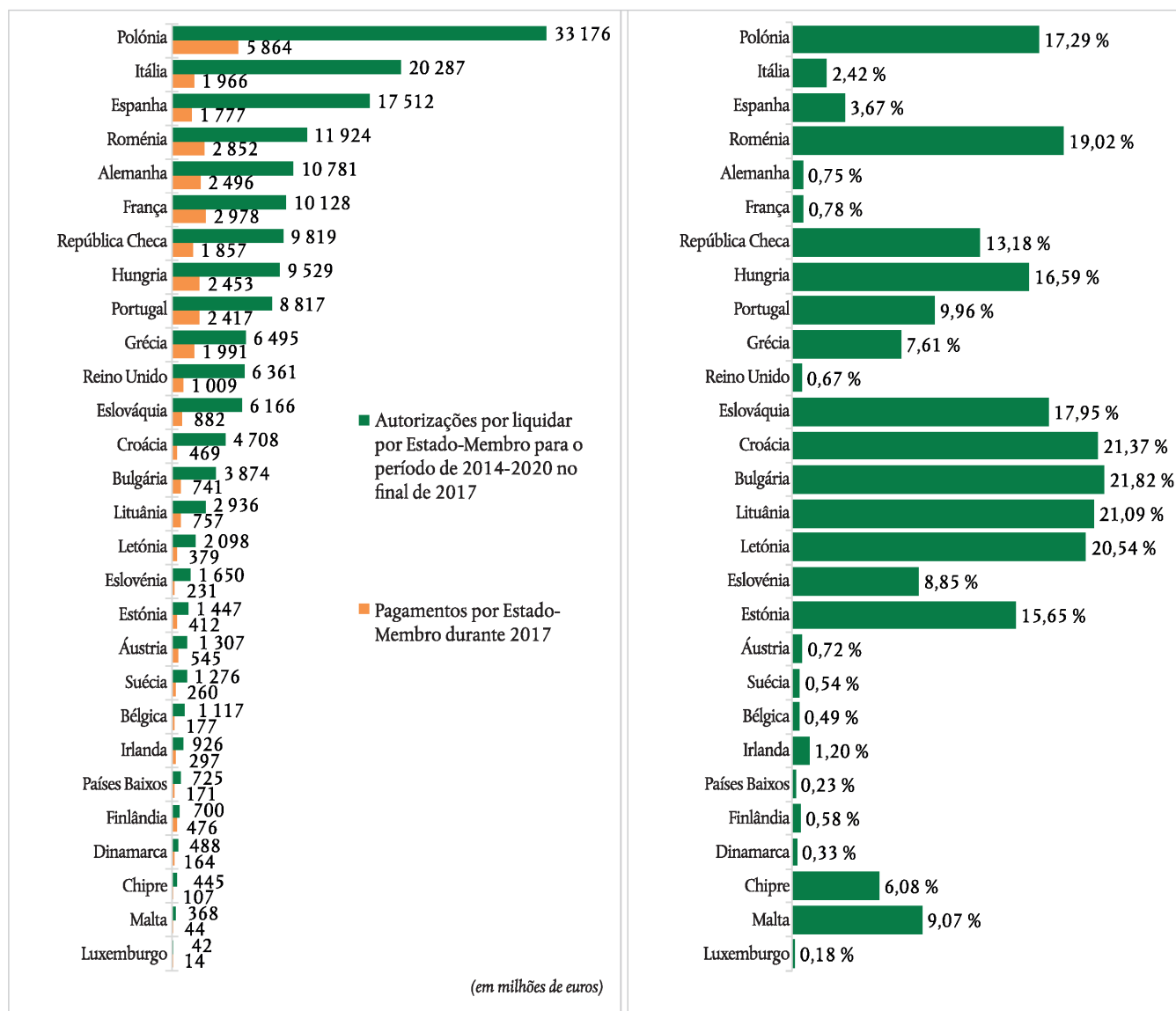
**2.13.** O nível das autorizações por liquidar dos FEEI, nessa fase, faz parte do ciclo normal de execução observado em relação a estes fundos. O perfil anual regular de execução das dotações de autorização durante o período de 2014-2020, a introdução da regra «n+3» e a execução morosa conduziram a um forte aumento das autorizações por liquidar.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.14 do relatório anual do TCE relativo ao exercício de 2016.

<sup>(15)</sup> Ponto 2.8 do Relatório Anual relativo a 2014 e ponto 2.8, alínea b), do Relatório Anual relativo a 2016.

Caixa 2.4 — Autorizações por liquidar no final de 2017 e pagamentos efetuados em 2017 por Estado-Membro, em milhões de euros

Autorizações por liquidar em percentagem das despesas das administrações públicas de 2017



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em informações fornecidas pela Comissão. Dados do Eurostat sobre as despesas das administrações públicas em 2017: abril de 2018.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.14. A absorção<sup>(16)</sup> tem sido especialmente lenta. Em 2017, o quarto ano do QFP, os Estados-Membros absorveram uma média de 16,4 % (2010: 22,1 %) dos montantes que lhes são afetados. A **caixa 2.5** apresenta uma comparação da absorção de cada Estado-Membro em 2017<sup>(17)</sup> com a sua absorção em 2010<sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> A absorção é o montante pago pela Comissão a um Estado-Membro a título de cofinanciamento de projetos no âmbito do(s) programa(s) operacional(is) dos FEEL. A taxa de absorção mostra os montantes pagos relativamente às correspondentes despesas previstas da UE.

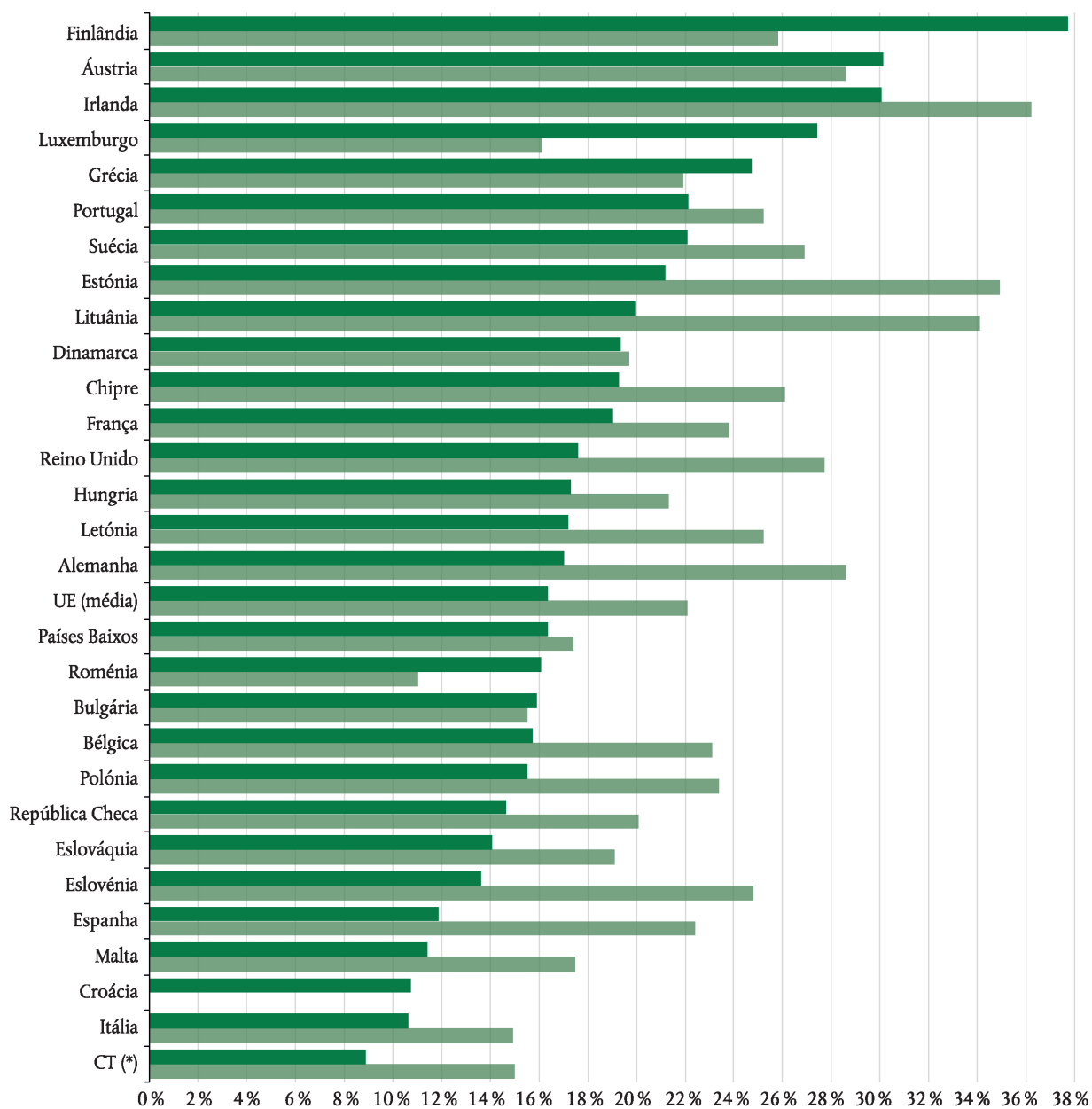
<sup>(17)</sup> O quarto ano do QFP atual.

<sup>(18)</sup> O ano correspondente do QFP anterior.

#### RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.14. A Comissão não considera que existe um maior risco de absorção no final do período de programação de 2014-2020 em comparação com o de 2007-2013. Tendo em conta a regra «n+3» e as taxas de seleção atuais, bem como os pagamentos certificados, a Comissão considera que, em 2014-2020, é possível que se atinja o mesmo nível de absorção até ao final do período que em 2007-2013.

Caixa 2.5 - Taxas de absorção, por Estado-Membro, no final de 2017 e no final de 2010



(\*) COOPERAÇÃO  
TRANSFRONTEIRIÇA

■ Pagamentos acumulados no final de 2017 divididos pelos FEEI previstos afetados ao(s) Estado(s)-Membro(s)  
■ Pagamentos acumulados no final de 2010 divididos pelos FEEI previstos afetados ao(s) Estado(s)-Membro(s)

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

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.15. A Comissão constatou que os atrasos se deviam sobretudo ao encerramento do anterior QFP após a data prevista, à adoção tardia dos atos jurídicos e a dificuldades de adaptação às alterações substanciais introduzidas no atual QFP e respetiva execução <sup>(19)</sup>.

2.16. O Tribunal realizou um inquérito a seis Estados-Membros <sup>(20)</sup> com os níveis mais baixos de absorção no final de 2017. As suas respostas confirmaram em grande medida as principais razões constatadas pela Comissão (ver **caixa 2.6**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.15.** *Relativamente ao FEADER, os atrasos devido à adoção tardia dos atos jurídicos foram rapidamente recuperados e os pagamentos para o período 2014-2020 estão a decorrer a bom ritmo.*

## Caixa 2.6 - Resultados do inquérito do Tribunal

Nível de contribuição



**Razões apresentadas pela Comissão com classificação «média» ou «elevada»:**

- Registou-se um atraso na adoção de certos atos jurídicos e das orientações para os programas operacionais de 2014-2020 e na adoção do(s) programa(s) operacional(is) propriamente dito(s).
- O processo de designação das autoridades responsáveis demorou mais tempo do que o previsto a ficar concluído.
- Atrasos na absorção de fundos da UE e nos procedimentos de encerramento do período de 2007-2013 tiveram repercussões no processo de designação.
- A validação da designação das autoridades responsáveis por um organismo de auditoria independente demorou mais do que o previsto.
- Assegurar o cumprimento das condições *ex ante* ao adotar o(s) programa(s) operacional(is) demorou mais do que o previsto.
- A urgência de apresentar os pedidos de pagamento à Comissão foi reduzida pela prorrogação do período de apresentação de pedidos, por um ano (*regra de anulação de autorizações N+3*).

**Nota:** Num questionário enviado às Representações Permanentes, o Tribunal solicitou aos seis Estados-Membros que classificassem se as razões apresentadas pela Comissão tinham tido uma contribuição elevada, média, reduzida ou nula para os atrasos na absorção. Para a análise do Tribunal, a contribuição de uma razão foi classificada como «média» ou «elevada» se a maioria das respostas atribuiu essas classificações. Nenhuma das razões foi classificada por uma maioria dos inquiridos como «reduzida» ou «nula».

**Fonte:** Inquérito do Tribunal de Contas Europeu.

<sup>(19)</sup> A Comissão explicou quais considera serem as razões em vários documentos: a análise da execução orçamental dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em 2016; a reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha, COM (2016) 603 final e SWD (2016) 299 final; e as suas respostas às questões escritas colocadas aos Comissários Oettinger, Crețu e Thyssen sobre o processo de quitação de 2016.

<sup>(20)</sup> Croácia, Itália, Malta, Eslováquia, Eslovénia e Espanha.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.17. No Relatório Anual relativo a 2016, o Tribunal já tinha salientado que os Estados-Membros podem enfrentar dificuldades na identificação de projetos de elevada qualidade em número suficiente. O trabalho de auditoria do Tribunal confirmou que os Estados-Membros procuram um equilíbrio entre absorver os fundos rapidamente e elaborar projetos de elevada qualidade, o que demora tempo <sup>(21)</sup>.

2.18. O Tribunal publicou dois relatórios especiais que são pertinentes para esta questão: um sobre as modalidades de encerramento dos programas do QFP de 2007-2013 e outro sobre a eficácia do apoio da Comissão aos Estados-Membros na absorção dos fundos <sup>(22)</sup>. O Tribunal constatou, entre outros aspetos, que a adoção tardia do quadro jurídico criou atrasos que se repercutiram durante a execução e que a sobreposição de períodos do QFP aumentou os atrasos. Para ajudar a evitar problemas de absorção no próximo QFP, a adoção oportuna dos atos jurídicos e um elevado nível de estabilidade no quadro jurídico que rege os FEEL serão cruciais.

2.19. A maior sobreposição entre períodos do QFP dá origem a encargos adicionais na administração dos Estados-Membros, levando a atrasos suplementares.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.18.** A Comissão sublinhou por diversas vezes a importância de uma adoção atempada dos atos jurídicos pelos legisladores. Relativamente ao período de programação 2021-2027, a Comissão apresentou as suas propostas legislativas em maio e junho de 2018, ou seja, trinta meses antes da data de início prevista para o período de elegibilidade do período de programação.

**2.19.** A Comissão considera que a sobreposição dos períodos de elegibilidade é apenas um dos vários fatores que contribuem para algum atraso na execução dos períodos seguintes. Há outros fatores importantes em jogo, tais como o nível de pré-financiamento, a regra de anulação e a introdução de correções financeiras líquidas, caso persistam irregularidades graves nas contas apresentadas à Comissão. Para reduzir a sobreposição, a Comissão fez várias propostas para o próximo período de programação 2021-2027 (voltar à regra de anulação «n+2», simplificar o nível dos adiantamentos e uma renovação completa dos sistemas de gestão e de controlo que permita assegurar uma boa execução).

<sup>(21)</sup> Ver o Relatório Especial n.º 1/2018, «Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias (JASPERS) — está na altura de orientar melhor o apoio».

<sup>(22)</sup> Relatório Especial n.º 36/2016, «Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013» e Relatório Especial n.º 17/2018, «As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos dos programas de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção, mas não incidiram suficientemente nos resultados».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### Os Estados-Membros apresentaram os últimos pedidos dos Fundos Estruturais para o QFP de 2007-2013

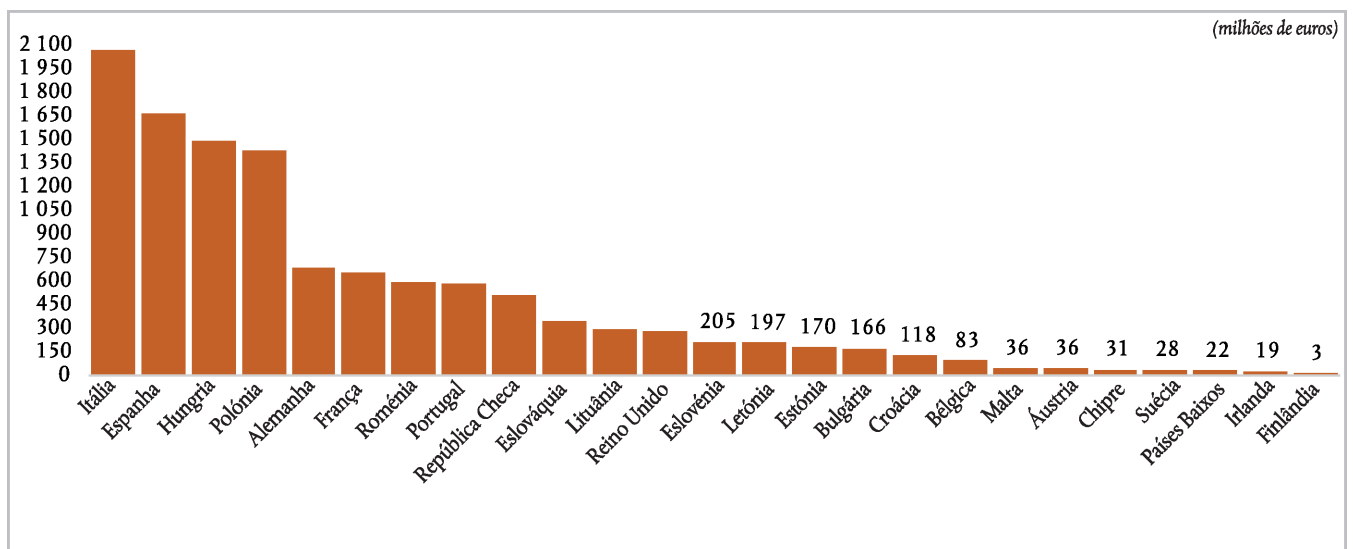
2.20. Os Estados-Membros apresentaram os últimos pedidos relativos aos Fundos Estruturais <sup>(23)</sup> do QFP de 2007-2013 até ao final de março de 2017 <sup>(24)</sup>.

2.21. No final de 2017, as autorizações por liquidar dos Fundos Estruturais elevavam-se a 11,7 mil milhões de euros ou 3,4 % do total dos montantes atribuídos no âmbito do QFP para 2007-2013 (ver **caixa 2.7**).

**2.21.** Em 2018, a Comissão vai encerrar um número importante de programas, o que irá reduzir drasticamente as autorizações por liquidar.

No final de maio de 2018, o montante total das autorizações por liquidar relativamente ao FEDER e ao FC é de 8,1 mil milhões de EUR, ascendendo a 1,9 mil milhões de EUR para o FSE. A Comissão espera poder encerrar a grande maioria das autorizações por liquidar em 2018 e 2019, conforme referido nos relatórios anuais de atividades da DG REGIO e da DG EMPL.

Caixa 2.7 - Autorizações por liquidar dos Fundos Estruturais do QFP para 2007-2013 no final de 2017



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

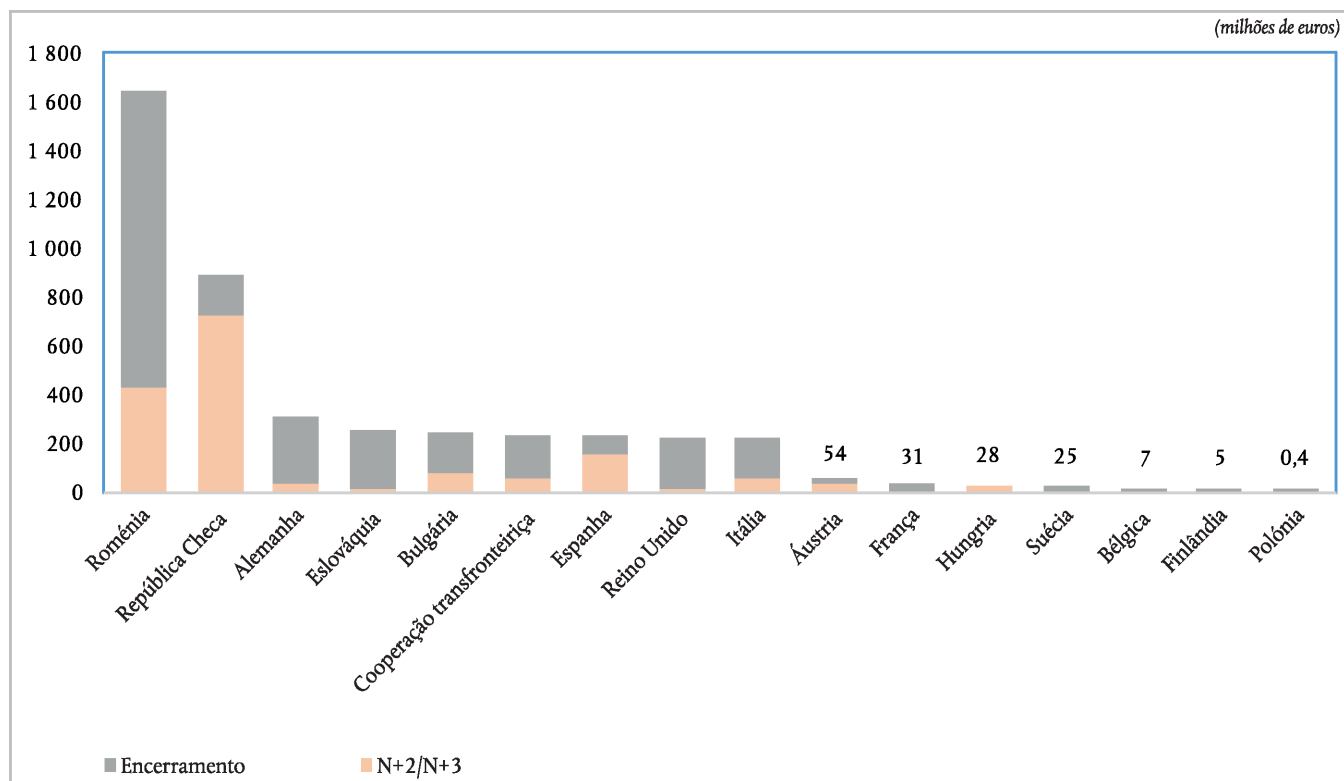
<sup>(23)</sup> Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu e Fundo de Coesão.

<sup>(24)</sup> Exceto a Croácia, cujo prazo foi prorrogado até 31 de março de 2018.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.22. As anulações de autorizações dos Fundos Estruturais ascenderam a 4,4 mil milhões de euros (1,3 %) do montante total atribuído ao QFP de 2007-2013 (ver **caixa 2.8**). Representam uma percentagem muito pequena do total das autorizações<sup>(25)</sup>.

Caixa 2.8 - Montantes anulados dos Fundos Estruturais entre 2011 e 2017 por Estado-Membro



Nota: Os dados individuais revelam o total no encerramento e para N+2/N+3.

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

<sup>(25)</sup> Ver o ponto 2.13 do Relatório Anual relativo a 2016.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**A ajuda aos países terceiros utiliza cada vez mais modelos de financiamento alternativos**

2.23. Os fundos fiduciários da UE e o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia são diferentes dos mecanismos normais da Comissão para a prestação de ajuda. Utilizam várias fontes de financiamento e diferentes canais de distribuição, o que aumenta a complexidade. Os fundos fiduciários da UE são geridos fora do orçamento da UE, ao passo que o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia é gerido no âmbito do mesmo. Apresenta-se em seguida uma panorâmica destes mecanismos. Um outro novo veículo de prestação de ajuda aos países terceiros é o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS) (ver pontos 2.40-2.41).

2.24. Os fundos fiduciários da UE são entidades jurídicas independentes, com uma estrutura financeira distinta, no âmbito das quais vários doadores financiam conjuntamente uma ação com base em objetivos decididos de comum acordo. A Comissão criou até à data quatro fundos fiduciários da UE: o Fundo Békou, o Fundo Madad, o Fundo para África e o Fundo Colômbia <sup>(26)</sup> (ver **caixa 2.9**).

**2.23.** A Comissão considera que os fundos fiduciários da UE, por si só, não aumentam a complexidade, uma vez que foram criados para reunir num único mecanismo diferentes fontes de financiamento da UE, bem como aquele proveniente de doadores, reduzindo assim a complexidade de múltiplas intervenções.

*A Facilidade é um mecanismo de coordenação que facilita, em vez de complicar. Não se trata de um novo instrumento. O mecanismo permite a mobilização rápida, eficaz e eficiente da assistência da UE aos refugiados na Turquia e assegura uma boa utilização dos recursos da UE e dos Estados-Membros da UE, bem como assistência humanitária e ajuda ao desenvolvimento de forma abrangente e coordenada.*

<sup>(26)</sup> A designação completa destes fundos fiduciários é, respetivamente: Fundo Fiduciário Békou da UE para a República Centro-Africana; Fundo Fiduciário Regional da União Europeia de resposta à crise síria; Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a estabilidade e o combate às causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África; Fundo Fiduciário da UE para a Colômbia.

## Caixa 2.9 - Principais informações sobre os fundos fiduciários

## Objetivo

A Comissão gere os fundos fiduciários da UE para as ações de emergência, pós-emergência ou temáticas no domínio das ações externas.

## Disposições do Regulamento Financeiro

Os Fundos fiduciários da UE:

- são executados de acordo com os princípios da boa gestão financeira;
- acrescentam valor às intervenções da UE, se puderem ser mais bem realizadas a nível da UE do que a nível nacional;
- oferecem visibilidade política à UE e vantagens de gestão, bem como um melhor controlo da UE sobre os riscos e desembolsos das contribuições da UE e de outros doadores;
- não deverão ser criados se se limitarem a duplicar, sem oferecer adicionalidade, outros canais de financiamento ou instrumentos similares.

## Governança

Cada fundo fiduciário da UE tem o seu próprio conselho de administração, composto por todos os doadores e presidido pela Comissão, que decide sobre a estratégia global. Cada fundo fiduciário tem um comité operacional, também presidido pela Comissão, mas os seus membros incluem apenas doadores de mais de 3 milhões de euros.

## Prestação de contas

## Auditoria

Os fundos fiduciários da UE são executados diretamente pelos gestores do fundo fiduciário designados pela Comissão. Os fundos fiduciários da UE para ações de emergência ou pós-emergência também podem ser executados indiretamente, delegando as tarefas relevantes em outras entidades, como países terceiros e respetivos organismos designados ou organizações internacionais.

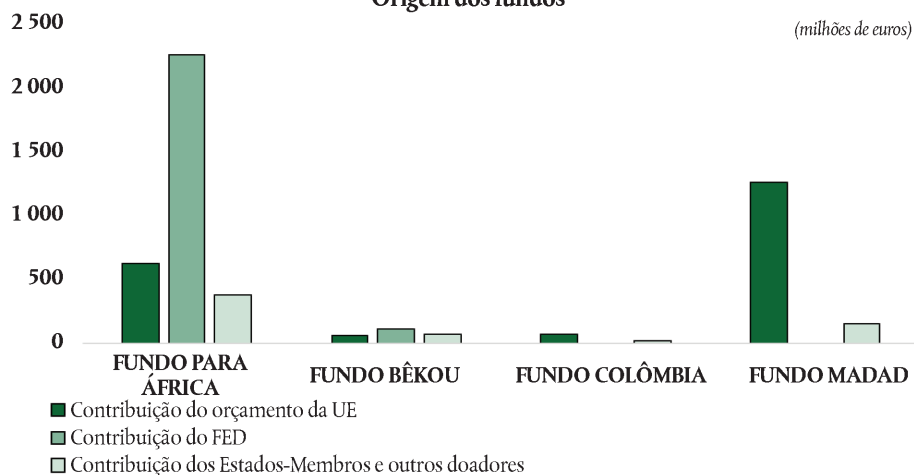
O TCE tem plenos poderes de auditoria para todos os fundos fiduciários da UE.

## Compromissos totais

Os fundos fiduciários da UE reúnem recursos provenientes do orçamento da UE, do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e/ou de outros doadores. No final de 2017, o total dos compromissos assumidos com todos os fundos fiduciários da UE ascendia a 5,1 mil milhões de euros, dos quais 4,5 mil milhões de euros (87,7 % do total) eram provenientes da UE (2,0 mil milhões de euros do orçamento da UE e 2,4 mil milhões de euros do FED). Os Estados-Membros e outros doadores contribuíram com 0,6 mil milhões de euros.

## Compromissos por fundo fiduciário

## Origem dos fundos



Nota: Os compromissos podem apresentar diferenças devido aos arredondamentos.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base em informações fornecidas pela Comissão, artigo 187º do Regulamento Financeiro e Acordos Constitutivos que instituem os fundos fiduciários.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.25. O Tribunal examinou a estrutura e a gestão do primeiro fundo fiduciário da UE gerido pela Comissão — o Fundo Békou <sup>(27)</sup>. Entre outros aspetos, o Tribunal observou que o Fundo atraiu ajuda, mas poucos novos doadores.

2.26. O Regulamento Financeiro estabelece requisitos rigorosos para justificar a criação de fundos fiduciários, como valor acrescentado da UE, uma melhor gestão, melhor controlo dos riscos, melhor controlo dos desembolsos e *adicionalidade* (ver **caixa 2.9**). No Relatório Anual relativo a 2016, o Tribunal salientou que os mecanismos de financiamento não devem ser 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 <sup>(28)</sup>.

2.27. O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia foi criado em janeiro de 2016 para ajudar a Turquia a fazer face ao enorme afluxo de refugiados (ver **caixa 2.10**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.25.** O Fundo Fiduciário Békou intervém na República Centro-Africana, que tinha anteriormente dificuldades em atrair doadores. No entanto, o Fundo Fiduciário Békou conseguiu incrementar de forma significativa a ajuda de doadores, tais como a Itália, os Países Baixos e a Alemanha, que anteriormente não eram importantes doadores da República Centro-Africana.

**2.26.** O Livro Branco sobre o Futuro da Europa em 2025 lançou um processo geral de debate e de reflexão que antecedeu os preparativos do próximo QFP. Neste contexto, a Comissão adotou em junho de 2017 um documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, que preparou o terreno para a proposta da Comissão relativa a uma nova arquitetura financeira da UE para o próximo QFP. A Comissão propõe um orçamento mais coerente, orientado e transparente, reunindo fontes de financiamento fragmentadas em novos programas integrados e racionalizando a utilização dos instrumentos financeiros.

<sup>(27)</sup> Relatório Especial nº 11/2017, «Fundo fiduciário Békou da UE para a República Centro-Africana: um início auspicioso, apesar de algumas insuficiências».

<sup>(28)</sup> Ver Recomendação 4 do Capítulo 2 do Relatório Anual relativo a 2016.

## Caixa 2.10 - Principais informações sobre o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia

## Objetivo

Ajudar a Turquia a dar resposta às necessidades imediatas dos refugiados em questões humanitárias e de desenvolvimento.

## Governança

Gerido por um comité de direção, que oferece orientações estratégicas sobre as prioridades globais, os tipos de ações e os instrumentos a utilizar, bem como a respetiva coordenação. É igualmente responsável pelo acompanhamento e a avaliação da execução dos compromissos acordados entre a UE e a Turquia. O Comité é presidido pela Comissão e inclui representantes dos Estados-Membros da UE. A Turquia participa nas reuniões a título consultivo.

## Prestação de contas

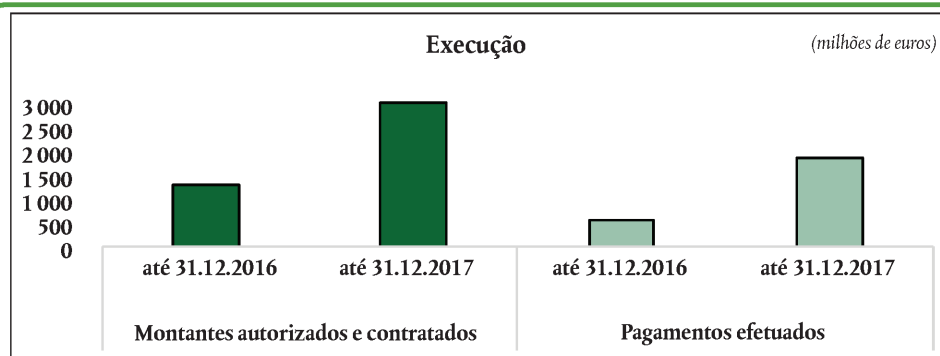
## Auditoria

A Comissão é globalmente responsável pela execução das ações financiadas através do Mecanismo. O TCE tem plenos poderes de auditoria do Mecanismo.

## Financiamento

O financiamento de 3 mil milhões de euros foi aprovado para 2016-2017 (mil milhões de euros provenientes do orçamento da UE e 2 mil milhões de euros dos Estados-Membros, com base na sua percentagem relativa do RNB). Os Estados-Membros cumpriram as suas obrigações no âmbito do acordo, com exceção de 0,4 mil milhões de euros a ser depositados em 2018 e de 0,08 mil milhões de euros em 2019, em conformidade com os calendários de pagamentos acordados.

## Execução



## Caminho a seguir

O prazo para os pagamentos finais no âmbito do Mecanismo foi prorrogado do final de 2019 para o de 2021. Desde que os critérios decididos em 2016 tenham sido cumpridos, em março de 2018 a Comissão propôs que a UE e os Estados-Membros mobilizem financiamento adicional de 3 mil milhões de euros para o período de 2018-2019.

- Decisão da Comissão, de 24 de novembro de 2015, relativa à coordenação das ações da União Europeia e dos Estados-Membros através de um mecanismo de coordenação — o Mecanismo de apoio à Turquia em favor dos refugiados.
- Decisão da Comissão, de 10 de fevereiro de 2016, relativa ao mecanismo em favor dos refugiados na Turquia que altera a Decisão C(2015) 9500 da Comissão, de 24 de novembro de 2015.
- Segundo Relatório Anual sobre o Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia (COM(2018) 91 final de 14.3.2018).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 2.10** A Comissão recorda que os Estados-Membros cumpriram todas as suas obrigações. As contribuições dos Estados-Membros, enquanto receitas afetadas externas, devem ser pagas até 2019, de acordo com os calendários de pagamento acordados. Até à data, verifica-se uma correspondência satisfatória entre os pagamentos dos Estados-Membros injetados no mecanismo e os montantes desembolsados que são financiados por essas contribuições do mecanismo.

## O financiamento da UE para os instrumentos financeiros aumentou substancialmente

2.28. O apoio orçamental da UE para vários instrumentos financeiros aumentou substancialmente (ver **caixa 2.11**).

Caixa 2.11 - Apoio do orçamento da UE aos instrumentos financeiros		
(em mil milhões de euros)		
	QFP 2007-2013	QFP 2014-2020
<b>Em gestão partilhada</b>		
Instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada (IFGP)	11,3	20,0
<b>Em gestão direta/indireta e garantias orçamentais</b>		
Instrumentos financeiros em gestão indireta	3,0 <sup>(1)</sup>	5,9 <sup>(2)</sup>
Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) — Garantia	0	26,0
FEDS — Garantia	0	1,5
<b>Total</b>	<b>14,3</b>	<b>53,4</b>

Situação no final de dezembro de 2017.

<sup>(1)</sup> Este valor não inclui 1,2 mil milhões de euros dos instrumentos de financiamento combinado.

<sup>(2)</sup> Com base na atual dotação financeira — COM (2018) 600.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em relatórios da Comissão e regulamentos pertinentes.

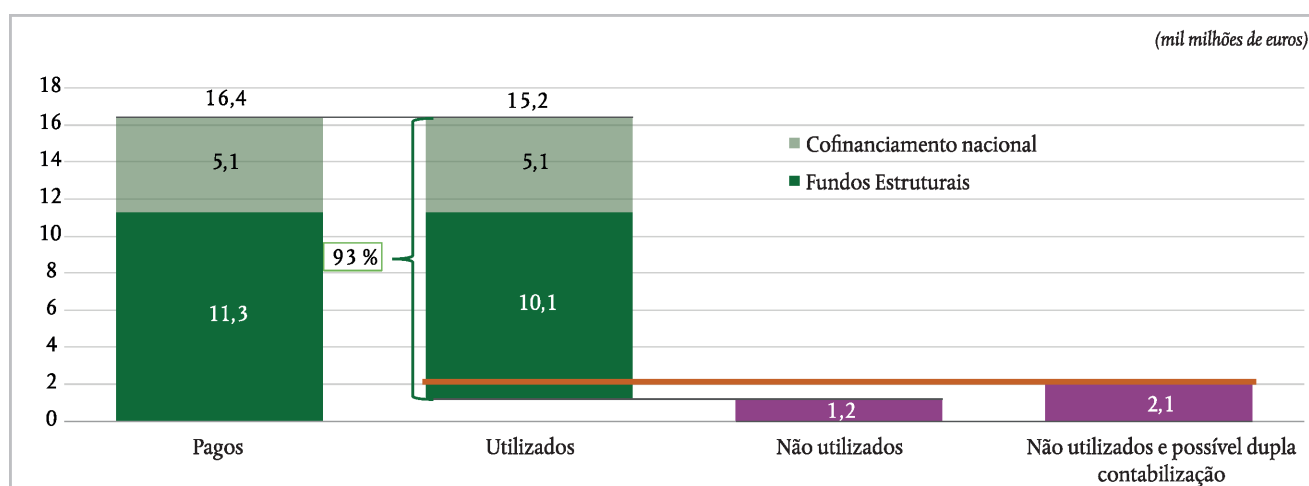
## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Os instrumentos financeiros em gestão partilhada enfrentam desafios***O encerramento do período de 2007-2013 revelou imprecisões e dupla contabilização**

2.29. Em 2017, os instrumentos financeiros em gestão partilhada (IFGP) no âmbito do QFP para 2007-2013 estavam a terminar, no âmbito do processo de encerramento dos respetivos programas operacionais.

2.30. Segundo a Comissão<sup>(29)</sup>, foram pagos 11,3 mil milhões de euros aos IFGP provenientes dos Fundos Estruturais. Um montante adicional de 5,1 mil milhões de euros proveio de cofinanciamento nacional (ver *caixa 2.12*).

Caixa 2.12 - Montantes dos IFGP pagos e utilizados pelos Estados-Membros até 31 de março de 2017



Fonte: Relatório «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, Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017» (Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do artigo 67º, n.º 2, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, período de programação de 2007-2013, situação em 31 de março de 2017) (no encerramento).

<sup>(29)</sup> «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, Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017» (Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos do artigo 67º, n.º 2, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, período de programação de 2007-2013, situação em 31 de março de 2017) (no encerramento).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.31. Segundo os dados que os Estados-Membros forneceram à Comissão, 93 % do montante total pago aos IFGP (15,2 mil milhões de euros) foram pagos aos *destinatários finais*. No entanto, a Comissão estima que a taxa de desembolso real aos destinatários finais seja inferior até sete pontos percentuais, devido à inclusão possivelmente incorreta dos reembolsos dos empréstimos que foram novamente utilizados <sup>(30)</sup> e de juros da gestão de tesouraria ou «*overbooking*». Estes montantes declarados em excesso totalizam 0,9 mil milhões de euros e, tal como os 1,2 mil milhões de euros remanescentes nos fundos específicos, estão sujeitos aos procedimentos de encerramento dos programas operacionais, podendo ter de ser devolvidos ao orçamento da UE após a dedução dos custos e taxas de gestão. Além disso, dos 981 fundos específicos, ainda existem 45 que, no momento do encerramento, não efetuaram qualquer investimento ou não comunicaram informações sobre os investimentos realizados. Por conseguinte, o relatório de síntese não apresenta uma imagem completa e exata <sup>(31)</sup>.

2.32. Os recursos disponíveis nos IFGP de 2007-2013 após a utilização <sup>(32)</sup> pertencem aos Estados-Membros (as autoridades de gestão estimaram este montante em 8,5 mil milhões de euros, atribuíveis aos Fundos Estruturais). Os Estados-Membros devem utilizá-los para os mesmos fins inicialmente previstos.

2.33. O Tribunal publicou um relatório especial <sup>(33)</sup> sobre a execução dos IFGP de 2007-2013. Entre outros aspetos, o relatório constatou que os fundos nos Estados-Membros registaram dificuldades em desembolsar as suas dotações, que atraíram pouco capital privado e que a comunicação de informações foi tardia. O Tribunal recomendou igualmente que a Comissão tome medidas adequadas para assegurar que os Estados-Membros mantêm a natureza renovável dos fundos (ou seja, continuam a autorizar a utilização dos mesmos fundos em vários ciclos).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.31.** A Comissão sublinha que a sua «*Síntese dos dados*» reflete as informações recebidas dos Estados-Membros, e que os custos e as comissões de gestão comunicados pelos Estados-Membros representam 889 milhões de EUR.

Os procedimentos de encerramento dos programas operacionais estão em curso e a Comissão tomará medidas corretivas sempre que necessário. As decisões sobre os montantes a ser restituídos ao orçamento da UE são tomadas no âmbito dos programas operacionais e não no âmbito dos instrumentos financeiros específicos, que são apenas uma forma de apoio de um programa operacional.

**2.33.** A Comissão sublinha que, no final de março de 2017, o nível de pagamentos aos beneficiários finais foi de 93 %, aos quais devem ser acrescentados 6,7 % de despesas relativas a custos e comissões de gestão.

Além disso, a Comissão indicou, no relatório especial n.º 19/2016 do TCE que o objetivo de atrair capital privado não deve ser sobrestimado, especialmente no caso de setores expostos a importantes deficiências de mercado e que as autoridades de gestão são obrigadas a assegurar e a apresentar à Comissão medidas adequadas para cumprir os requisitos legais relativos aos recursos restantes.

<sup>(30)</sup> Estes montantes permanecem disponíveis para os Estados-Membros utilizarem. Ver artigo 78º, n.º 7, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

<sup>(31)</sup> Ver o ponto 6.25 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(32)</sup> Provenientes de empréstimos desembolsados e reembolsados, investimentos realizados ou montantes remanescentes depois de terem sido honradas todas as garantias.

<sup>(33)</sup> Relatório Especial n.º 19/2016, «Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

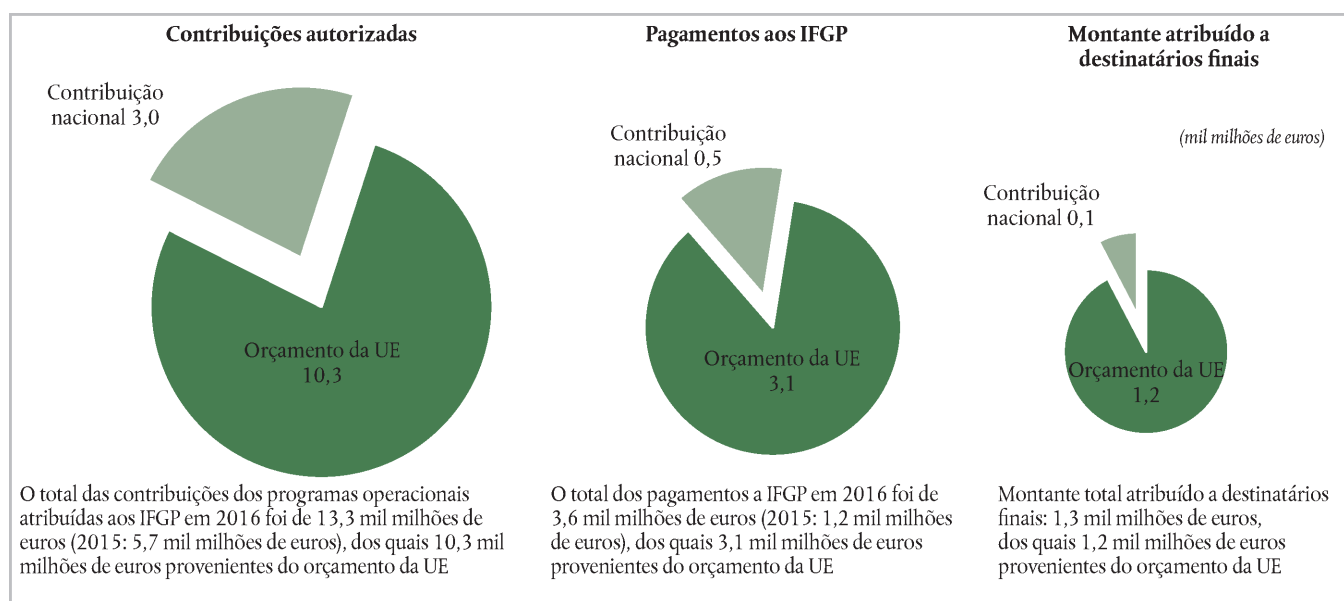
**Os desembolsos dos IFGP aos beneficiários finais no âmbito do QFP para 2014-2020 foram baixos**

2.34. Do total dos recursos afetados pelos FEEL no âmbito dos programas operacionais do QFP para 2014-2020, 30 % foram pagos aos IFGP. Deste montante, os IFGP atribuíram 38 % (1,2 mil milhões de euros) a beneficiários finais. No início de 2017, três anos após o início do atual QFP, menos de 10 % do total do financiamento dos FEEL disponibilizado através de IFGP tinham alcançado os destinatários para financiamento de investimentos produtivos e atividades (ver **caixa 2.13**).

**2.34.** A Comissão considera que uma comparação mais razoável seriam os montantes pagos aos instrumentos financeiros e os montantes pagos aos beneficiários finais.

Em 31 de dezembro de 2016, 32 % dos montantes pagos aos instrumentos financeiros foram efetivamente desembolsados aos beneficiários finais.

Caixa 2.13 - Situação dos IFGP do QFP para 2014-2020, em dezembro de 2016



Fonte: Comissão Europeia, «Financial Instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016» (Instrumentos financeiros no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, situação em 31 de dezembro de 2016), dezembro de 2017.

2.35. O atual QFP exige relatórios mais exaustivos dos Estados-Membros. Contudo, o último relatório disponível sobre os IFGP do QFP para 2014-2020 é o relatório sobre a situação no final de 2016, publicado em dezembro de 2017. Embora esteja em conformidade com os requisitos em vigor, o desfazamento entre o final do período e o relatório correspondente continua a ser longo.

**2.35.** O calendário da comunicação entre as autoridades de gestão e os relatórios da Comissão reflete o contexto da gestão partilhada.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos ganhou novo ímpeto*

2.36. A autoridade orçamental aumentou a garantia do FEIE de 16 mil milhões de euros para 26 mil milhões de euros<sup>(34)</sup> e a meta de volume de investimento de 315 mil milhões de euros para 500 mil milhões de euros. O Fundo de Garantia do FEIE aumentou 1,1 mil milhões de euros<sup>(35)</sup>, passando de 8,0 mil milhões de euros para 9,1 mil milhões de euros, em consequência de transferências e de montantes recuperados. Este aumento deu origem a uma redução significativa da taxa de aprovisionamento de 50 % para 35 %.

2.37. No final de 2017, o Fundo de Garantia do FEIE era composto por ativos no montante de 3,5 mil milhões de euros (2016: 1,0 mil milhões de euros). Além disso, 2,6 mil milhões de euros foram autorizados a partir do orçamento da UE, mas ainda não pagos<sup>(36)</sup>. O remanescente de 3,0 mil milhões de euros será gradualmente pago até 2022<sup>(37)</sup>. Até ao final de 2017, não tinham sido efetuados quaisquer pagamentos a partir do Fundo de Garantia do FEIE.

2.38. No final de 2017, o Grupo BEI tinha assinado contratos no valor de 36,7 mil milhões de euros (2016: 21,3 mil milhões de euros)<sup>(38)</sup>. A **caixa 2.14** apresenta a repartição deste montante por Estado-Membro.

---

<sup>(34)</sup> Regulamento (UE) 2017/2396 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1316/2013 e (UE) 2015/1017 no que se refere à prorrogação da vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e à introdução de melhorias técnicas nesse Fundo e na Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (JO L 345 de 27.12.2017, p. 34).

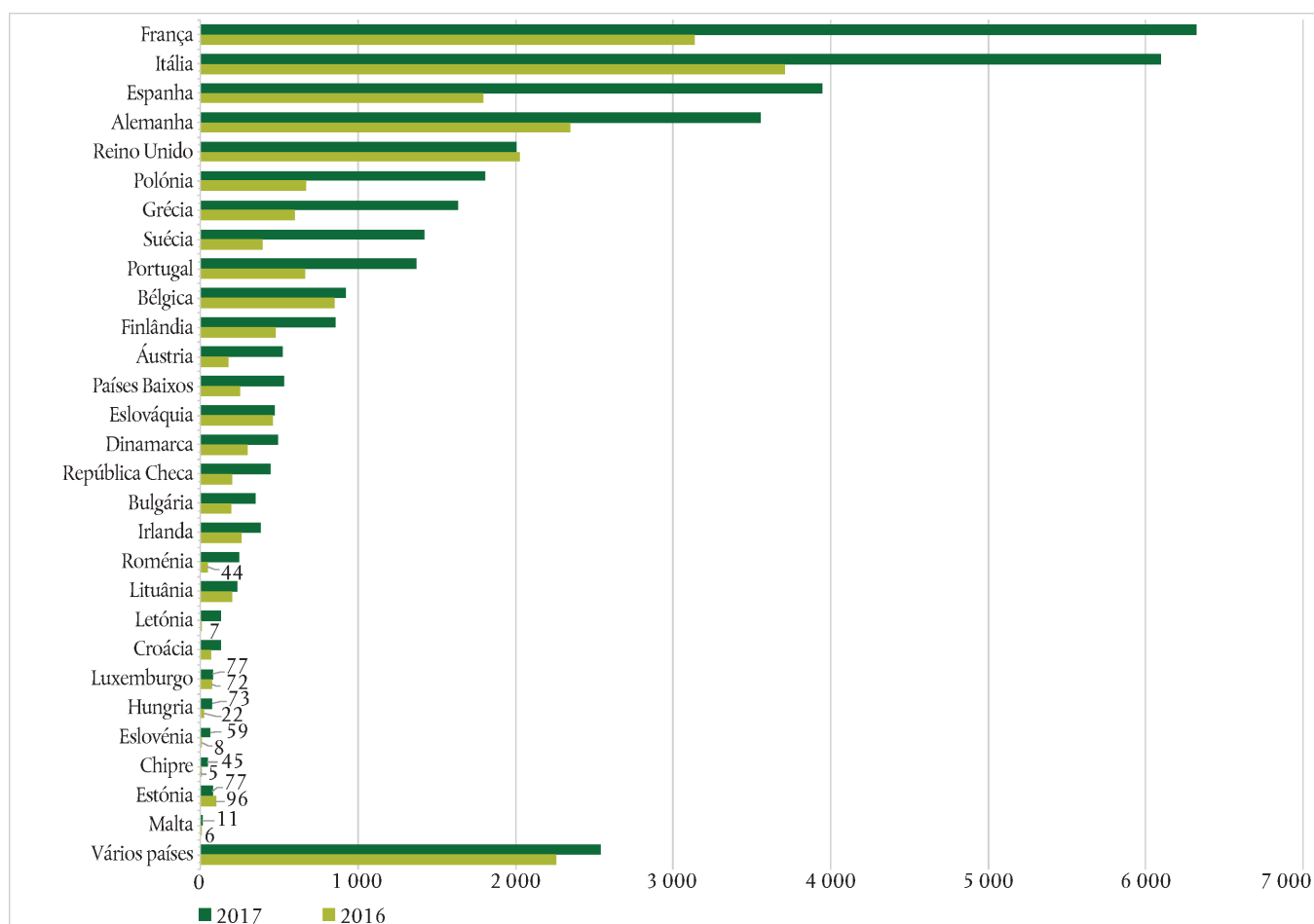
<sup>(35)</sup> O considerando 21 do Regulamento (UE) 2017/2396 indica que o financiamento será proveniente do orçamento da UE, com uma transferência do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), bem como das receitas e dos reembolsos do Instrumento de Dívida do MIE e do Fundo Marguerite.

<sup>(36)</sup> Ver nota 4.1 às Contas de 2017 da UE.

<sup>(37)</sup> Incluindo de montantes recuperados do próprio FEIE (525 milhões de euros) ou de outros instrumentos financeiros (150 milhões de euros do Instrumento de Dívida do MIE e do Fundo Marguerite).

<sup>(38)</sup> Ver «*European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW — Schedule II of the EFSI Agreement — Year-end Operational Report — Reporting date: 31 December 2017*» (Relatório operacional de final de exercício «Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos — SII e SPME. Anexo II do Acordo FEIE» — Data do relatório: 31 de dezembro de 2017).

Caixa 2.14 - Financiamento do FEIE por Estado-Membro (em milhões de euros)



Fonte: Relatório do BEI «European Fund for Strategic Investments — IIV and SMEW — Schedule II of the EFSI Agreement — Year-end Operational Report — Reporting date: 31 December 2017» (Relatório operacional de final de exercício «Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos — SII e SPME. Anexo II do Acordo FEIE» — Data do relatório: 31 de dezembro de 2017).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.39. O Tribunal salienta que 64 % do valor total dos contratos do FEIE que o Grupo BEI tinha assinado até ao final de 2017 estavam concentrados em seis Estados-Membros. O Tribunal está atualmente a examinar se o FEIE está no bom caminho para atingir o seu objetivo político de apoiar investimentos adicionais na Europa.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.39. O FEIE é um instrumento orientado pela procura que não prevê dotações nacionais pré-afetadas. Os projetos são selecionados em função de critérios de elegibilidade e adicionalidade claramente estabelecidos e todos os Estados-Membros são incentivados a apresentar projetos que preencham esses critérios. Além disso, após uma comparação entre o investimento mobilizado pelo FEIE com o PIB dos Estados-Membros, a repartição favorece os Estados-Membros de menor dimensão, sendo os três principais beneficiários a Estónia, a Bulgária e a Grécia.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável*

2.40. A autoridade orçamental criou o FEDS em setembro de 2017<sup>(39)</sup>, que seguirá princípios semelhantes aos do FEIE.

2.41. O regulamento relativo ao FEDS permite que a Comissão celebre acordos de garantia FEDS também com organismos não pertencentes à UE como contrapartes elegíveis, tais como organizações internacionais e organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro ou país parceiro<sup>(40)</sup>. As contrapartes elegíveis podem aprovar operações de financiamento e de investimento e fazer acionar a Garantia FEDS apoiada pelo orçamento da UE. Ao contrário do FEIE, em que o BEI é efetivamente o único intermediário, o FEDS permite que outras organizações internacionais e organismos do setor privado transmitam os benefícios da Garantia da UE e acabem por executar a garantia. Assim, até ao momento o FEDS representa o exemplo mais generalizado, em termos de leque de parceiros, da delegação de poderes para assumir compromissos em nome do orçamento da UE.

**A exposição do orçamento da UE continua a ser significativa**

2.42. O orçamento da UE está exposto a uma acumulação de obrigações jurídicas para efetuar pagamentos em data futura, sob reserva de várias condições. Entre estas obrigações, há passivos contingentes sob a forma de garantias que podem necessitar de financiamento se ocorrer um acontecimento futuro<sup>(41)</sup> (ver *caixa 2.15*).

**2.41.** *O FEDS funciona como um «balcão único» destinado a receber propostas de financiamento oriundas de instituições financeiras e investidores públicos ou privados e a fornecer um conjunto alargado de subvenções financeiras aos investimentos elegíveis. O objetivo central do FEDS é disponibilizar um pacote financeiro integrado para financiar investimentos iniciados em regiões de África e em países da política de vizinhança, a fim de gerar crescimento e oportunidades de emprego, maximizar a adicionalidade, fornecer produtos inovadores e captar fundos do setor privado.*

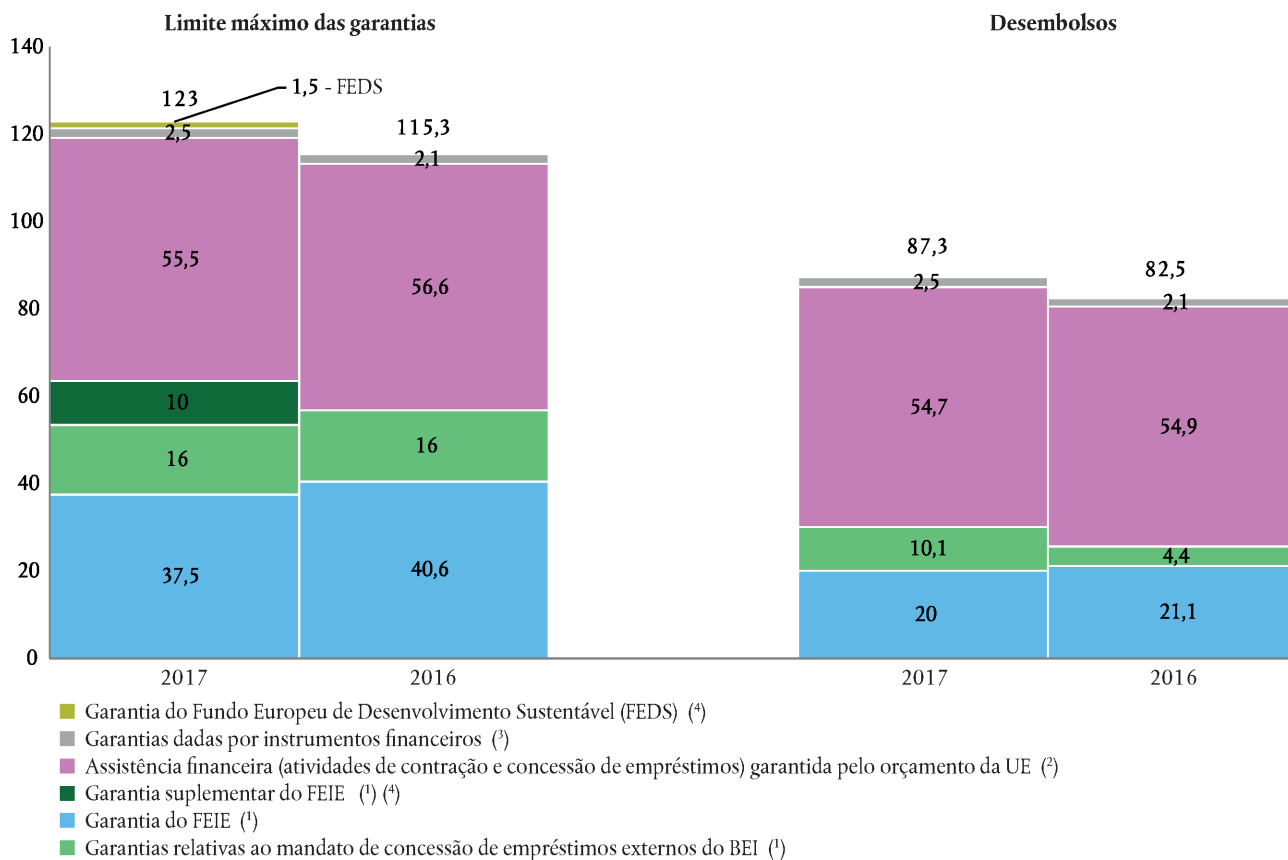
<sup>(39)</sup> Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS (JO L 249 de 27.9.2017, p. 1).

<sup>(40)</sup> Artigo 11º, alínea e), do Regulamento (UE) 2017/1601, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS.

<sup>(41)</sup> Os passivos contingentes são eventuais passivos que dependem de acontecimentos que ocorram no futuro. Os principais passivos contingentes do orçamento da UE são: as garantias relativas ao mandato de concessão de empréstimos externos do BEI; as garantias do FEIE; a assistência financeira: assistência macrofinanceira (AMF), Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF), balança de pagamentos, Euratom; garantias dadas a instrumentos financeiros da UE (principalmente, Horizonte 2020, Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos, Mecanismo Interligar a Europa); Garantia FEDS.

Caixa 2.15 - Exposição do orçamento da UE às garantias (no final de 2017)

(mil milhões de euros)



## Notas:

(¹) Ver as notas 2.4.1 e 4.1.1 das contas da UE de 2017.

(²) Ver as notas 2.11.1 e 4.1.2 das contas da UE de 2017.

(³) Ver as notas 2.4.1 e 4.1.3 das contas da UE de 2017.

(⁴) Em 31.12.2017, não tinham sido celebrados quaisquer compromissos jurídicos para a Garantia FEDS ou para a Garantia suplementar do FEIE.

Fonte: Contas de 2017 da UE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.43. Ao apresentar propostas que incluam a criação ou a adição de passivos contingentes consideráveis, a Comissão elabora uma análise do passivo contingente específico em questão. Estas propostas não são acompanhadas de uma visão global de todos os passivos contingentes cobertos pelo orçamento da UE e de uma análise de cenários de testes de esforço, para que os decisores políticos possam avaliar o impacto global.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.43. A Comissão está permanentemente a melhorar os seus relatórios sobre passivos contingentes. Neste contexto, o novo Regulamento Financeiro prevê todos os anos um documento de trabalho que acompanha o projeto de proposta de orçamento com uma «avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes suportados pelo orçamento geral da União decorrentes de operações financeiras».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.44. A Comissão propôs, no novo *Regulamento Financeiro*<sup>(42)</sup>, reunir todas as provisões num fundo comum de provisionamento. O montante incluído neste fundo será determinado com base numa taxa de provisionamento efetiva, que constituirá uma percentagem de cada uma das taxas utilizadas até agora. Esta prática deverá proporcionar uma maior flexibilidade em termos de gestão de tesouraria. No entanto, os fundos reservados podem não ser suficientes, caso se concretizem múltiplos riscos financeiros ao mesmo tempo.

2.45. Além disso, o passivo relativo às pensões do pessoal aumentou de 67,2 mil milhões de euros em 2016 para 73,1 mil milhões de euros em 2017<sup>(43)</sup>. Trata-se do maior elemento de longo prazo no balanço da UE<sup>(44)</sup>. Este passivo existe porque a UE não reserva anualmente um montante para financiar o futuro pagamento de pensões. Os Estados-Membros garantem coletivamente o passivo relativo às pensões<sup>(45)</sup> e comprometem-se a pagar os montantes devidos a título de pensões em cada ano. Este montante está incluído no orçamento da UE.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.44.** *Tal como previsto no artigo 213.º, n.º 1, do novo Regulamento Financeiro, a taxa de provisionamento efetiva tem de fornecer um nível de proteção contra os passivos financeiros da União equivalente ao nível que seria proporcionado se os ativos provisionados não estivessem agregados. A agregação e a taxa de provisionamento efetiva não aumentam o risco financeiro.*

<sup>(42)</sup> COM (2016) 605, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (UE) n.º 2012/2002, Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, (UE) n.º 652/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e Decisão n.º 541/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>(43)</sup> A avaliação atuarial do passivo relativo às pensões representa o valor atual dos pagamentos futuros esperados. É calculado utilizando a taxa de desconto relevante, em conformidade com a metodologia definida na norma IPSAS 25. Para mais pormenores sobre o cálculo, ver a nota 2.9 das Contas de 2017 da UE.

<sup>(44)</sup> Ver a página do balanço das contas de 2017 da UE.

<sup>(45)</sup> Ver nota rodapé no balanço das contas de 2017 da UE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**RISCOS E DESAFIOS PARA O FUTURO ORÇAMENTO DA UE**

2.46. Com base na sua análise, o Tribunal identificou vários riscos e desafios com implicações para os orçamentos futuros da UE. Continua a existir um risco de acumulação anormal de pagamentos em atraso até 2020. A questão das autorizações por liquidar do QFP atual tem de ser resolvida com dotações de pagamento adequadas no próximo QFP. A anunciada saída do Reino Unido da UE em 2019 e a necessidade de melhorar a prestação de contas no contexto da atual reflexão sobre o futuro do orçamento da UE colocam desafios adicionais para o orçamento da UE.

**Existe a possibilidade de uma acumulação anormal de pedidos de pagamento por liquidar**

2.47. Os pagamentos deverão aumentar gradualmente entre 2018 e 2020, uma vez que é provável que os pedidos de pagamento aumentem substancialmente. Na opinião do Tribunal, continua a existir um risco de surgir uma acumulação anormal de pagamentos em atraso, como aconteceu em 2013-2015. Um fator atenuante é a flexibilidade proporcionada pela MGP (ver pontos 2.6-2.10). No entanto, o risco aumentará se os instrumentos especiais forem contabilizados dentro do limite máximo das dotações de pagamento (ver ponto 2.12).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2.46.** *No que respeita ao atraso dos pagamentos e à suficiência das dotações de pagamento, a Comissão considera que o ajustamento do limite máximo dos pagamentos será sustentável até ao final do QFP em 2020, tendo em conta a transferência da margem global relativa aos pagamentos (MGP) de 2017 para os exercícios de 2019 e 2020.*

*A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 2.8 e 2.12.*

**2.47.** *O risco de uma acumulação anormal de atrasos até 2020 é bastante limitado, graças ao funcionamento da margem global para pagamentos, que aumenta os limites máximos até ao nível máximo em 2019 e 2020. Este risco pode ocorrer se a autoridade orçamental não tiver adotado o orçamento anual ao nível exigido.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**O financiamento das autorizações por liquidar do QFP para 2014-2020 constitui um problema para o próximo QFP**

2.48. As dotações de pagamento do próximo QFP terão de cobrir autorizações por liquidar do QFP para 2014-2020 e os novos programas do próximo QFP. Outra possibilidade passa pela redução das dotações de autorização para programas no âmbito do próximo QFP <sup>(46)</sup>. A decisão do Conselho relativa aos recursos próprios exige que a Comissão e a autoridade orçamental mantenham uma relação equilibrada entre dotações de autorização e dotações de pagamento <sup>(47)</sup>.

2.49. No final de 2017, a Comissão ainda não tinha elaborado projeções exaustivas a longo prazo, em total conformidade com o acordo interinstitucional <sup>(48)</sup>. A Comissão apresentou uma previsão em 16 de outubro de 2017, mas cujo âmbito se limitava aos compromissos existentes estimados até ao final de 2020. Projeções mais exaustivas e a mais longo prazo ajudariam a tomar decisões mais fundamentadas para o próximo QFP <sup>(49)</sup>.

**2.48.** A proposta da Comissão para o próximo QFP [COM (2018) 321] propõe 1 246 000 milhões de EUR em pagamentos, o que corresponde a um limite máximo de 1,08 % do rendimento nacional bruto da UE-27 para o período 2021-2027. A Comissão considera que este montante será suficiente para cobrir as autorizações por liquidar (RAL) até 2021 e os pagamentos relativos às novas autorizações para 2021-2027.

A Comissão propõe igualmente aumentar os limites máximos dos recursos próprios na Decisão «Recursos Próprios» até 1,29 % do RNB da UE27. Tal é necessário para permitir a integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento e as necessidades de pagamentos relativas às novas prioridades. Permitirá igualmente uma margem suficiente entre os pagamentos e o limite máximo dos recursos próprios para assegurar a capacidade da União de cumprir as suas obrigações financeiras em quaisquer circunstâncias.

**2.49.** A Comissão apresentou uma atualização da previsão dos pagamentos a médio prazo em outubro de 2017, com a estimativa da evolução das RAL no final do período do QFP 2014-2020 e a avaliação da sustentabilidade dos limites máximos dos pagamentos, tendo em conta as novas disposições em matéria de flexibilidade acordadas com a revisão intercalar.

A Comissão apresentou igualmente uma previsão das dotações de pagamento após 2020, em conformidade com o ponto 9 do Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013.

Estes relatórios cingiram-se forçosamente às autorizações até 2020, uma vez que a Comissão não podia prever futuras autorizações antes da apresentação da sua proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, que teve lugar em maio de 2018.

Para os próximos anos, o artigo 247.º, n.º 1, do novo Regulamento Financeiro estabelece uma obrigação para a Comissão no sentido de comunicar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um conjunto integrado de relatórios financeiros e de prestação de contas, incluindo uma previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída para os próximos 5 anos. Tal terá como objeto analisar o impacto das autorizações de um dado quadro financeiro plurianual.

<sup>(46)</sup> Ver pontos 2.36-2.38 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(47)</sup> Artigo 3º, n.º 2, segundo parágrafo, da 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).

<sup>(48)</sup> 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*.

<sup>(49)</sup> Ver Recomendação 2 no ponto 2.47 do Relatório Anual relativo a 2015 e o Documento informativo sobre o futuro das finanças da UE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**O Reino Unido está a sair da UE**

2.50. As disposições relativas à liquidação financeira foram estipuladas num projeto de acordo sobre a saída do Reino Unido<sup>(50)</sup>. Com base no projeto de acordo, o Reino Unido deverá honrar os seus compromissos até 2020, como se fosse um Estado-Membro. Após essa data, deverá honrar os passivos assumidos até ao final de 2020. No que se refere aos passivos contingentes relativos a operações financeiras, a responsabilidade do Reino Unido abrange as operações decididas ou aprovadas até à data de saída.

**Há o risco de as lacunas em matéria de prestação de contas poderem ainda aumentar**

2.51. O Tribunal já salientou anteriormente a existência de lacunas em matéria de prestação de contas na gestão e na elaboração de relatórios sobre o orçamento da UE<sup>(51)</sup>. O documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE propôs a obrigação de prestar contas como um dos quatro princípios de reforma<sup>(52)</sup>, com vista a uma melhor compreensão do orçamento, controlo democrático, transparência e boa gestão. O documento informativo do Tribunal apresentou duas propostas<sup>(53)</sup>: desenvolver princípios de prestação de contas e transparência e conferir mandatos de auditoria a todos os organismos relacionados com a UE, atuais e futuros<sup>(54)</sup>.

*2.51. No que se refere à proposta do Tribunal de Contas sobre o desenvolvimento de princípios de responsabilização e transparência, a Comissão sublinha que, no QFP 2021-2027, propõe um quadro mais coerente, orientado e transparente para o orçamento da UE. A estrutura do novo orçamento será mais clara, alinhada com prioridades políticas e o número de programas será amplamente reduzido.*

*A título de exemplo, o novo fundo de investimento plenamente integrado (Fundo InvestEU) reunirá num único programa instrumentos financeiros que apoiam investimentos estratégicos em toda a UE e são geridos de forma centralizada.*

*No que diz respeito à outra proposta do TCE relativa ao estabelecimento de mandatos de auditoria para todos os organismos existentes e futuros ligados à UE, a Comissão não pretende pronunciar-se sobre questões relativas a outras instituições e que não são da sua competência. A Comissão congratula-se com o contributo do TCE para o debate sobre as disposições em matéria de prestação de contas e auditoria pública da UE.*

<sup>(50)</sup> Projeto de acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, 19 de março de 2018.

<sup>(51)</sup> Ver o exame panorâmico de 2014, «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios», o ponto 2.4 do Relatório Anual relativo a 2015 e os pontos 2.29-2.31, 2.43, 2.46 e a caixa 2.8 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(52)</sup> Caixa 4 do documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE.

<sup>(53)</sup> Ver pontos 28, 29 e 39-44 do Documento informativo do Tribunal sobre o futuro das finanças da UE.

<sup>(54)</sup> Tais como a Agência Europeia de Defesa (AED), o proposto Fundo Monetário Europeu, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e as operações do BEI não relacionadas com o orçamento da UE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES****Conclusões**

2.52. Os montantes autorizados (incluindo os instrumentos especiais) excederam ligeiramente os limites fixados no QFP. Contudo, pelo segundo ano consecutivo os pagamentos foram muito inferiores aos níveis previstos, o que, por sua vez, reduziu as contribuições solicitadas aos Estados-Membros. O reduzido nível de pagamentos deveu-se principalmente a atrasos na execução dos FEEL (ver pontos 2.3-2.5).

2.53. Em resultado, as autorizações orçamentais por liquidar excederam o recorde do ano passado e provavelmente irão aumentar ainda mais até ao final do atual QFP, o que aumenta substancialmente o risco de não estarem disponíveis dotações de pagamento suficientes para os últimos anos do QFP (ver pontos 2.6-2.8).

2.54. O orçamento da UE tornou-se mais flexível, aumentando a margem global relativa aos pagamentos (MGP) e os montantes disponíveis para dois instrumentos especiais, bem como reforçando as possibilidades de transferência entre instrumentos especiais. A questão de incluir ou não os instrumentos especiais dentro dos limites máximos das dotações de pagamento continua por resolver (ver pontos 2.9-2.12).

2.55. Até ao final de 2017, a taxa de absorção média global para o QFP de 2014-2020 era até inferior à do ano correspondente do QFP anterior (2010: 22 %). Esta situação deveu-se principalmente ao encerramento tardio do anterior QFP, à adoção tardia dos atos jurídicos, a dificuldades na aplicação dos novos requisitos para o atual QFP e à alteração das regras de anulação de autorizações de N+2 para N+3, bem como aos encargos administrativos associados às sobreposições entre os períodos dos QFP. O Tribunal salientou o possível impacto na qualidade dos projetos e a importância de um quadro jurídico suficientemente estável (ver pontos 2.13-2.19).

*2.53. A Comissão considera que o ajustamento do limite máximo dos pagamentos será suficiente; ver a resposta da Comissão ao ponto 2.8.*

*2.54. A Comissão apresentou uma proposta para resolver a questão dos instrumentos especiais no QFP 2021-2027; ver a resposta da Comissão ao ponto 2.12.*

*2.55. Considera-se necessária uma sobreposição entre dois períodos, dado que muitos projetos levam vários anos a ser executados e cada período de programação inclui sempre uma fase de arranque e uma fase de conclusão. Por conseguinte, o encerramento irá sempre sobrepor-se ao período seguinte.*

*Ao mesmo tempo, a Comissão sublinhou por diversas vezes a importância de uma adoção atempada dos atos jurídicos pelos legisladores.*

*A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 2.14 e 2.8.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.56. Em 2017, os Fundos Estruturais no âmbito do QFP para 2007-2013 estavam em processo de encerramento. A maioria dos Estados-Membros absorveu a maior parte dos recursos que lhes foram atribuídos (ver pontos 2.20-2.22).

2.57. A ajuda aos países terceiros utiliza cada vez mais modelos de financiamento alternativos, que aumentam a complexidade das estruturas financeiras existentes (ver pontos 2.23-2.27).

2.58. O financiamento da UE para instrumentos financeiros aumentou substancialmente. O encerramento dos IFGP do QFP para 2007-2013 revelou problemas na elaboração dos relatórios dos Estados-Membros. Embora os requisitos do QFP para 2014-2020 tenham tornado os relatórios mais exaustivos, o desfaseamento entre o final do período de referência e o relatório correspondente continua a ser longo (ver pontos 2.28-2.39).

2.59. Foi criado o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS). O seu modelo de governação permite que um leque mais vasto de parceiros assuma responsabilidades em nome do orçamento da UE (ver pontos 2.40-2.41).

2.60. A exposição financeira do orçamento da UE continua a ser significativa, principalmente em relação às autorizações por liquidar, ao passivo relativo às pensões do pessoal da UE e a outros compromissos jurídicos, bem como a passivos contingentes sob a forma de garantias (ver pontos 2.42-2.45).

2.61. Continua a não ser claro se estarão disponíveis dotações de pagamento adequadas para cobrir todos os pedidos de pagamento apresentados. A Comissão ainda não elaborou uma projeção exaustiva a longo prazo para ajudar a tomada de decisões relativamente ao próximo QFP (ver pontos 2.47-2.49).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.57. *A Comissão considera que os novos modelos de financiamento contribuem para aumentar a eficácia da ajuda a países terceiros.*

2.58. *Os requisitos em matéria de apresentação de relatórios sobre os instrumentos financeiros nos programas do período 2007-2013 foram introduzidos a meio da execução dos referidos programas. Os Estados-Membros e a Comissão desenvolveram esforços significativos nos últimos anos para melhorar o processo de comunicação de informações e a qualidade dos dados fornecidos, conforme reconhecido pelo Tribunal no seu relatório anual de 2016.*

*O calendário da comunicação entre as autoridades de gestão e os relatórios da Comissão reflete o contexto da gestão partilhada.*

2.59. *O objetivo central do FEDS é disponibilizar um pacote financeiro integrado para financiar investimentos iniciados em regiões de África e em países da política de vizinhança, a fim de gerar crescimento e oportunidades de emprego, maximizar a adicionalidade, fornecer produtos inovadores e captar fundos do setor privado.*

*Ver a resposta da Comissão ao ponto 2.41.*

2.61. *A Comissão apresentou uma atualização da previsão dos pagamentos a médio prazo em outubro de 2017, com a estimativa da evolução das RAL no final do período do QFP e a avaliação da sustentabilidade dos limites máximos dos pagamentos, tendo em conta as novas disposições em matéria de flexibilidade acordadas com a revisão intercalar. Foi apresentada uma previsão das dotações de pagamento após 2020, em conformidade com o ponto 9 do Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Recomendações**

2.62. O Tribunal recomenda que a Comissão:

- **Recomendação 1:** apresente informações exatas e exaustivas sobre o encerramento dos IFGP do QFP para 2007-2013, incluindo os montantes finais devolvidos ao orçamento da UE e os montantes pertencentes aos Estados-Membros.

Prazo de execução: até meados de 2019.

- **Recomendação 2:** ao apresentar propostas legislativas que incluam a criação ou a introdução de passivos contingentes consideráveis, as acompanhe de uma visão geral do valor total dos passivos contingentes cobertos pelo orçamento, juntamente com uma análise de cenários de testes de esforço e do seu possível impacto no orçamento.

Prazo de execução: até meados de 2019.

- **Recomendação 3:** convide o Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito do debate sobre o QFP pós-2020, a desenvolverem mecanismos para uma melhor gestão do risco de acumulação de atrasos nos pagamentos, tendo em conta o elevado nível de autorizações por liquidar no QFP atual e no anterior.

Prazo de execução: no início do período pós-2020.

*A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.*

*A Comissão apresentará um relatório sobre o encerramento em conformidade com a legislação em vigor. A atual legislação não obriga os Estados-Membros a prestar informações sobre os montantes que lhes digam respeito. Em conformidade com a recomendação 2, aceite, do Relatório Especial n.º 4/2017 sobre a proteção do orçamento da UE, a Comissão apresentará um relatório sobre o resultado final do encerramento do período de programação, no contexto dos relatórios anuais de atividades das respetivas Direções-Gerais.*

*Este relatório deverá incluir, por programa operacional, o montante elegível aquando do encerramento, incluindo para os instrumentos financeiros, sempre que disponíveis. O relatório deverá ainda incluir informações sobre as recuperações por programa operacional, caso existentes.*

*A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.*

*Em conformidade com o novo Regulamento Financeiro adotado pelo colegislador, a Comissão avaliará anualmente a sustentabilidade dos passivos contingentes suportados pelo orçamento da União decorrentes de operações financeiras. Esta informação deverá acompanhar o projeto de orçamento a partir de 2021.*

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*A Comissão apresentou as propostas para o quadro financeiro plurianual 2021-2027 ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Um elemento importante destas propostas é a estabilidade e a previsibilidade do limite máximo de pagamentos. A Comissão considera que o limite máximo dos pagamentos propostos é suficiente para cobrir as autorizações por liquidar (RAL) antes de 2021 e os pagamentos relativos às novas autorizações para 2021-2027, dentro dos limites fixados pelo limite máximo dos recursos próprios, em conformidade com a Decisão Recursos Próprios em vigor.*

*Além disso, a proposta da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns para o período 2021-2027 inclui dois mecanismos principais que favorecem uma execução mais atempada: uma regra de anulação «n+2», conjugada com um nível de pré-financiamento que foi reduzido a frações anuais de 0,5%, tendo por base o total apoio dos Fundos no âmbito do programa. Além disso, a Comissão propõe aos legisladores a redução dos níveis de pré-financiamento anual para os programas do período 2014-2020.*

## ANEXO 2.1

## PRINCIPAIS PONTOS DE INTERESSE NOS ORÇAMENTOS RETIFICATIVOS

Orçamento retificativo	Explicação	Valor em mil milhões de euros	Efeito no orçamento para 2017
1/2017	Três Estados-Membros receberam ajuda devido à ocorrência de grandes catástrofes ou de catástrofes regionais, através da mobilização do Fundo de Solidariedade da União Europeia: a) Reino Unido: 60,3 milhões de euros, (b) Chipre: 7,3 milhões de euros e c) Portugal: 3,9 milhões de euros.	0,07	Aumento das autorizações
2/2017	O excedente de 2016 foi devolvido aos Estados-Membros mediante a redução das suas contribuições anuais.	6,40	Diminuição das receitas
3/2017	Foi reforçada a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), instituída em 2013 em resposta aos elevados níveis de desemprego dos jovens em toda a UE.	0,50	Aumento das autorizações
4/2017	Foi prestada assistência a Itália através do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), na sequência de uma série de terremotos que ocorreram entre agosto de 2016 e janeiro de 2017.	1,20	Aumento das autorizações
5/2017	Foi criado o Fundo de Garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS).	0,30	Aumento das autorizações
6/2017	Foram reduzidas as dotações de pagamento do orçamento inicial, o que, paralelamente, reduziu as contribuições dos Estados-Membros no mesmo montante.	0,06	Diminuição das autorizações
		7,70	Diminuição dos pagamentos

Fonte: Nota A 2.1 do Relatório sobre a Gestão Orçamental e Financeira da Comissão relativo a 2017.

## ANEXO 2.2

## AUMENTO DOS INSTRUMENTOS ESPECIAIS

## Montantes disponíveis dos instrumentos especiais antes e depois do aumento

(milhões de euros)

## Antes do aumento

Ano	Flex	RAE	FEG	FSUE	Total
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Total	2 186	1 300	696	2 321	6 503

## Depois do aumento

Ano	Flex	RAE	FEG	FSUE	Total
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Total	2 785	1 392	696	2 321	7 194

Diferença	599	92	—	—	691
<b>Montante total disponível para utilização em 2018-2020 (*)</b>					<b>5 997</b>

(\*) A diferença entre 7 194 milhões de euros e 5 997 milhões de euros corresponde a montantes utilizados em 2017.

Nota: Flex — Instrumento de Flexibilidade; RAE — Reserva para Ajudas de Emergência; FEG — Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização; FSUE — Fundo de Solidariedade da União Europeia.

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

## CAPÍTULO 3

**Orçamento da UE: obter resultados**

## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1
Parte 1 — A Comissão utiliza de forma adequada as informações sobre o desempenho na tomada de decisões?	3.2-3.36
Secção A — Existem alguns limites à utilização que a Comissão pode fazer das informações sobre o desempenho	3.6-3.13
Secção B — Os sistemas de medição do desempenho da Comissão disponibilizam grandes quantidades de dados, mas nem sempre em tempo oportuno	3.14-3.18
Secção C — A Comissão utiliza as informações sobre o desempenho para gerir programas e políticas embora nem sempre tome medidas adequadas quando os objetivos não são atingidos	3.19-3.26
Secção D — A Comissão não explica geralmente a utilização das informações sobre o desempenho nos seus relatórios de desempenho	3.27-3.31
Secção E — Esperam-se mais progressos à medida que a cultura de desempenho continua a desenvolver-se	3.32-3.36
Parte 2 — Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: conclusões e recomendações com maior impacto	3.37-3.67
Introdução	3.37
Rubrica 1a «Competitividade para o crescimento e o emprego» e 1b «Coesão económica, social e territorial»	3.38-3.44
Rubrica 2 «Crescimento sustentável e recursos naturais»	3.45-3.48
Rubrica 3 «Segurança e cidadania» e 4 «Europa global»	3.49-3.58
Rubrica 5 «Administração» e relatórios sobre o «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável»	3.59-3.67
Parte 3 — Seguimento dado às recomendações	3.68-3.78
Conclusões e recomendações	3.79-3.85
Conclusões	3.79-3.83
Recomendações	3.84-3.85
Anexo 3.1 — Estado pormenorizado das recomendações por relatório	
Anexo 3.2 — Principais melhorias e insuficiências por resolver por relatório	
Anexo 3.3 — Recomendações aos Estados-Membros	
Anexo 3.4 — 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 <sup>(1)</sup>. Este ano debruçou-se, especificamente, sobre:

- i) a utilização das informações sobre o desempenho na tomada de decisões da Comissão;
- ii) resultados selecionados dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2017;
- iii) a execução pela Comissão das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2014.

**PARTE 1 — A COMISSÃO UTILIZA DE FORMA ADEQUADA AS INFORMAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO NA TOMADA DE DECISÕES?**

3.2. No ano passado, o Tribunal comparou a abordagem da Comissão à elaboração de relatórios sobre o desempenho com as boas práticas. Tão importante como uma organização dispor de bons procedimentos para a elaboração de relatórios sobre o desempenho e melhorá-los constantemente é a utilização das informações resultantes destes relatórios para gerir as atividades, otimizar os resultados e introduzir ajustamentos nos sistemas de gestão e nos processos de planeamento estratégico, etc. O modo como estas informações são utilizadas influencia o êxito a longo prazo da organização na aplicação da gestão do desempenho.

3.3. Segundo a Comissão, a gestão do desempenho é uma abordagem sistemática permanente com vista à melhoria da eficácia, da eficiência e dos resultados das operações mediante um melhor planeamento, um acompanhamento regular e uma tomada de decisões baseada em provas <sup>(2)</sup>. A iniciativa da Comissão «Orçamento da UE centrado nos resultados», lançada em 2015, inclui várias vertentes de trabalho e objetivos, um dos quais consiste em apoiar a tomada de decisões com informações significativas sobre o desempenho <sup>(3)</sup>. As orientações para legislar melhor <sup>(4)</sup>, lançadas em 2015 e atualizadas em julho de 2017, estipulam que devem ser utilizadas todas as provas disponíveis como base para a conceção de políticas e legislação da UE que alcancem os seus objetivos de forma aberta, transparente e eficiente em termos de custos.

**3.1.** *A Comissão observa que a maior parte das principais decisões em relação ao orçamento da UE é tomada pela autoridade orçamental e legislativa, ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho, com base em propostas da Comissão. Tal aplica-se tanto às decisões sobre o processo orçamental anual como à elaboração e revisão do quadro financeiro plurianual e dos programas financeiros setoriais.*

<sup>(1)</sup> Artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

<sup>(2)</sup> *Instructions for the Strategic Plan 2016-2020 and Management Plan 2016* (Instruções para o plano estratégico 2016-2020 e plano de gestão 2016), 20 de novembro de 2015, Ares (2015) 5332669; ver secção 1, ponto 1.1.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm)

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en)

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

3.4. Para avaliar se a Comissão utiliza adequadamente as informações sobre o desempenho na tomada de decisões, o Tribunal:

- i) realizou um exame documental sobre a utilização das informações sobre o desempenho na tomada de decisões, incluindo relatórios de Instituições Superiores de Controlo <sup>(5)</sup>, da OCDE, de governos e de académicos da UE e de países terceiros;
- ii) analisou os últimos relatórios sobre o desempenho publicados por seis Direções-Gerais (DG) <sup>(6)</sup>, incluindo dez das suas análises e avaliações de *impacto* recentemente publicadas. O Tribunal selecionou estas DG por serem razoavelmente representativas da Comissão no seu conjunto devido às suas características variadas (em termos de modalidade de gestão, cooperação com agências, tipo de atividade, etc.);
- iii) entrevistou trinta chefes de unidade e diretores nestas seis DG para obter informações adicionais sobre a utilização das informações sobre o desempenho na tomada de decisões na DG;
- iv) realizou um inquérito sobre a utilização das informações sobre o desempenho na tomada de decisões nestas seis DG. O inquérito destinou-se aos gestores nestas DG que estiveram envolvidos na gestão de políticas, programas ou projetos: chefes de unidade, diretores, diretores-gerais adjuntos e diretores-gerais. A taxa de resposta final foi de 57 %, numa população-alvo de 240.

---

<sup>(5)</sup> Por exemplo, do *Auditor General* do Canadá, do *Controller and Auditor-General* da Nova Zelândia, do *Government Accountability Office* dos EUA e do *National Audit Office* do Reino Unido.

<sup>(6)</sup> DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EAC, DG EMPL e o Secretariado-Geral.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## Âmbito

3.5. A análise do Tribunal abrangeu a utilização de informações sobre o desempenho na Comissão relativamente a programas de despesas e à elaboração, execução e avaliação de políticas. Foram excluídos os seguintes aspetos do âmbito da auditoria:

- i) a utilização de informações sobre o desempenho relativamente à gestão administrativa do pessoal e outros recursos pela Comissão, com vista a concentrar as atenções na obtenção de resultados das políticas e programas;
- ii) a utilização de informações sobre o desempenho pela autoridade orçamental<sup>(7)</sup>, domínio em que a OCDE<sup>(8)</sup> e outros investigadores<sup>(9)</sup> já realizaram trabalhos.

**Secção A — Existem alguns limites à utilização que a Comissão pode fazer das informações sobre o desempenho***O quadro financeiro plurianual da UE carece de flexibilidade para utilizar as informações sobre o desempenho*

3.6. Na orçamentação nacional, é normal reafetar recursos todos os anos ou até com mais frequência. No contexto da UE, contudo, a situação é diferente. Na sua revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020<sup>(10)</sup>, a Comissão observou que era essencial encontrar um equilíbrio entre a previsibilidade a médio prazo e a flexibilidade para reagir a circunstâncias imprevistas. No quadro financeiro plurianual para 2014-2020, cerca de 80 % do orçamento da UE está pré-afetado, o que, segundo a Comissão, «limita a sua capacidade de reação face à evolução das necessidades».

<sup>(7)</sup> O Parlamento Europeu e o Conselho.

<sup>(8)</sup> Ver «Budgeting and Performance in the European Union — A review in the context of EU Budget Focused on Results» (Orçamentação e desempenho na União Europeia — Uma análise no contexto do Orçamento da UE centrado nos resultados), da Direção de Governança Pública da OCDE, ponto 3.2.4: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union\\_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true)

<sup>(9)</sup> Ver, por exemplo, o Documento de Trabalho n.º 2015-04, de setembro de 2014, da *University of St. Gallen Law School Law and Economics Research Paper Series*, intitulado «What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators» (O que pode a informação sobre o desempenho trazer aos legisladores? Uma experiência de decisão orçamental com legisladores): [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2494772](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772)

<sup>(10)</sup> Ver COM(2016) 603 final, p. 14, «Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020. Um orçamento da UE centrado nos resultados» <http://ec.europa.eu/transparency/rgdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=1&year=2016&number=603&language=pt>

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.7. O orçamento da UE é sobretudo um orçamento de investimento. São definidos limites máximos anuais para as várias rubricas orçamentais incluídas no quadro financeiro plurianual de sete anos e são pré-afetados montantes aos Estados-Membros. Embora já existam alguns mecanismos de flexibilidade relacionados com o desempenho definidos na legislação setorial pertinente, como a reserva de desempenho e as condicionalidades *ex ante*, estes apresentam limitações<sup>(11)</sup>. Ainda que as atividades improdutivas possam ser substituídas por outras melhores no mesmo domínio e Estado-Membro, existe pouco espaço para ajustar as prioridades das despesas entre rubricas orçamentais. A «janela de oportunidade» mais importante para a afetação de fundos que tenha em conta as informações sobre o desempenho ocorre na fase de conceção e negociação de um novo regulamento relativo ao quadro financeiro plurianual e dos programas setoriais que o acompanham.

3.8. As revisões intercalares do quadro financeiro plurianual proporcionam outra oportunidade para ter em conta as informações sobre o desempenho. A última revisão deste tipo<sup>(12)</sup> deu origem a uma reafetação de 12 798 milhões de euros, o que representa **1,18 %**, uma percentagem relativamente reduzida, da totalidade das *dotações de autorização* do quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020. O principal motor destas reafetações de fundos foi a necessidade de dar resposta à crise dos refugiados e a outras ameaças de segurança, bem como a défices de investimento resultantes da crise financeira e económica, e não questões relacionadas com o desempenho.

#### Existem quadros estratégicos paralelos

3.9. Medir o orçamento da UE e os contributos da Comissão para os objetivos de alto nível é complexo, uma vez que se aplicam vários quadros estratégicos políticos em paralelo<sup>(13)</sup> (ver *caixa 3.1*).

**3.8.** Ao decidir sobre as dotações orçamentais, são tidos em conta vários fatores. Por exemplo, a reafetação de fundos em resposta à crise dos refugiados e às ameaças de segurança foi uma consequência de desenvolvimentos sociais e geopolíticos importantes e imprevistos. O desempenho só poderá ser tido em conta quando existir informação fiável e atempada disponível, o que nem sempre será o caso, em especial numa situação de crise.

**3.9.** A Comissão considera que as prioridades políticas da Comissão Juncker são plenamente compatíveis e coerentes com a Agenda Estratégica do Conselho Europeu e a Estratégia Europa 2020.

O quadro financeiro plurianual é um dos instrumentos para a consecução das prioridades da União. O atual quadro financeiro plurianual foi concebido para contribuir para a estratégia Europa 2020 e presta um forte apoio a outras prioridades emergentes<sup>(1)</sup>.

<sup>(11)</sup> Ver, por exemplo, o Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes» e o Relatório Especial n.º 16/2017, «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados» (<https://www.eca.europa.eu>).

<sup>(12)</sup> Ver COM(2016) 603 final.

<sup>(13)</sup> Esta questão foi anteriormente analisada nos pontos 3.18-3.19 do Relatório Anual relativo a 2016, nos pontos 3.18-3.21 do Relatório Anual relativo a 2015 e nos pontos 3.7-3.12 do Relatório Anual relativo a 2014.

<sup>(1)</sup> Ver também as respostas da Comissão aos pontos 3.18-3.19 do relatório anual de 2016 do TCE, aos pontos 3.18-3.21 do relatório anual de 2015 do TCE e aos pontos 3.7-3.12 do relatório anual de 2014 do TCE.

## Caixa 3.1 – Quatro quadros estratégicos para a União Europeia (aplicáveis em paralelo)

**Dez domínios de ação prioritários para a Comissão Europeia (2014-2019)**(Adotados pela **Comissão Europeia** em 2014)

1. Um novo impulso para o emprego, o crescimento e o investimento
2. Um mercado único digital conectado e baseado na confiança mútua
3. Uma União da Energia resiliente, com uma política climática virada para o futuro
4. Um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada
5. Uma União Económica e Monetária mais aprofundada e mais justa
6. Um Acordo de Comércio Livre razoável e equilibrado com os EUA
7. Um espaço de justiça e de direitos fundamentais
8. Rumo a uma nova política migratória
9. Uma Europa mais forte na cena mundial
10. Uma União da mudança democrática

**Agenda Estratégica da UE em Tempos de Mudança (2014-2019)**(Adotada pelo **Conselho Europeu** em 2014)

Cinco grandes prioridades:

1. Economias mais fortes com mais emprego
2. Sociedades aptas a capacitar e proteger os cidadãos
3. Um futuro seguro em matéria de energia e de clima
4. Um espaço de liberdades fundamentais em que se pode confiar
5. Uma ação comum eficaz a nível mundial

**Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e subsequente regulamentação para cada programa de despesas (2014-2020)**(Adotado pelo **Conselho da União Europeia** em 2013, com a aprovação do **Parlamento Europeu**)

O QFP fixa os montantes máximos anuais ("limites máximos") que a Comissão pode despende em diferentes domínios de intervenção, agrupados nas seguintes cinco rubricas orçamentais:

1. Crescimento inteligente e inclusivo
  - 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
5. Administração

**EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (2010-2020)**(Adotada pelo **Conselho Europeu** em 2010)

Cinco grandes objetivos:

1. Emprego
2. Investigação e desenvolvimento
3. Alterações climáticas e sustentabilidade energética
4. Educação
5. Luta contra a pobreza e a exclusão social

Sete iniciativas políticas emblemáticas:

1. Agenda digital para a Europa
2. Uma União da inovação
3. Juventude em movimento
4. Uma Europa eficiente em termos de recursos
5. Uma política industrial para a era da globalização
6. Agenda para novas qualificações e novos empregos
7. Plataforma europeia contra a pobreza

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.10. Além disso, são definidos outros objetivos em diferentes documentos de políticas setoriais de acordo com as competências da UE decorrentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A UE está igualmente empenhada em executar os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** definidos pelas Nações Unidas e pretende informar todos os anos sobre o progresso alcançado na concretização desses objetivos.

3.11. O Tribunal examinou de que forma as DG geriam a **coexistência de diversas estratégias**. Prevalciam duas abordagens:

- i) para cumprirem as suas diferentes obrigações em matéria de elaboração de relatórios estratégicos, algumas DG desenvolveram ferramentas informáticas capazes de armazenar, acompanhar, consolidar e comunicar dados em várias configurações (ver também ponto 3.16);
- ii) outras DG adaptaram os seus quadros de desempenho às diversas necessidades estratégicas. A DG EAC, por exemplo, define o seu quadro de desempenho em três níveis:
  - a) ao nível da UE, a DG EAC acompanha os objetivos e indicadores pertinentes da *Estratégia Europa 2020* e do quadro estratégico Educação e Formação 2020 (EF2020) com base nos dados do Eurostat, da OCDE e de outras fontes, em cooperação com os Estados-Membros. Esta DG efetua um exame anual para garantir que são realizados progressos na direção certa<sup>(14)</sup>;
  - b) ao nível da Comissão, através do seu trabalho relativo aos programas e às políticas, a DG EAC contribui mais diretamente para dois dos dez objetivos do Plano de Investimento para a Europa. Os progressos são acompanhados no *Relatório Anual de Atividades* e nas fichas de programa;
  - c) ao nível da própria DG EAC, a elaboração de relatórios e a tomada de decisões centram-se em sete domínios de intervenção, cada um com os seus próprios objetivos específicos. O trabalho legislativo nos diferentes domínios é acompanhado no programa de trabalho da Comissão.

<sup>(14)</sup> No âmbito do Semestre Europeu, a DG EAC também colabora com a DG ECFIN e a DG EMPL no domínio da educação para elaborar os relatórios anuais por país a fim de identificar desafios, conclusões e recomendações para cada Estado-Membro.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.12. A multiplicidade de estratégias leva as partes interessadas a considerá-las abordagens separadas, tal como revela, por exemplo, a avaliação da Estratégia da UE para a Juventude realizada pela Comissão <sup>(15)</sup>.

3.13. O inquérito do Tribunal incluiu questões sobre a «clareza dos objetivos». Com estas questões, o Tribunal pretendeu saber se os gestores da Comissão compreenderam bem a missão e os objetivos das suas DG e da Comissão em geral (ver *caixa 3.2*). Globalmente, as respostas ao inquérito foram positivas e indicaram um elevado nível de compreensão. No entanto, os gestores de duas das seis DG entrevistados pelo Tribunal referiram a complexidade das interações entre os diferentes quadros estratégicos da UE e entre os objetivos destes quadros e os definidos ao nível das DG.

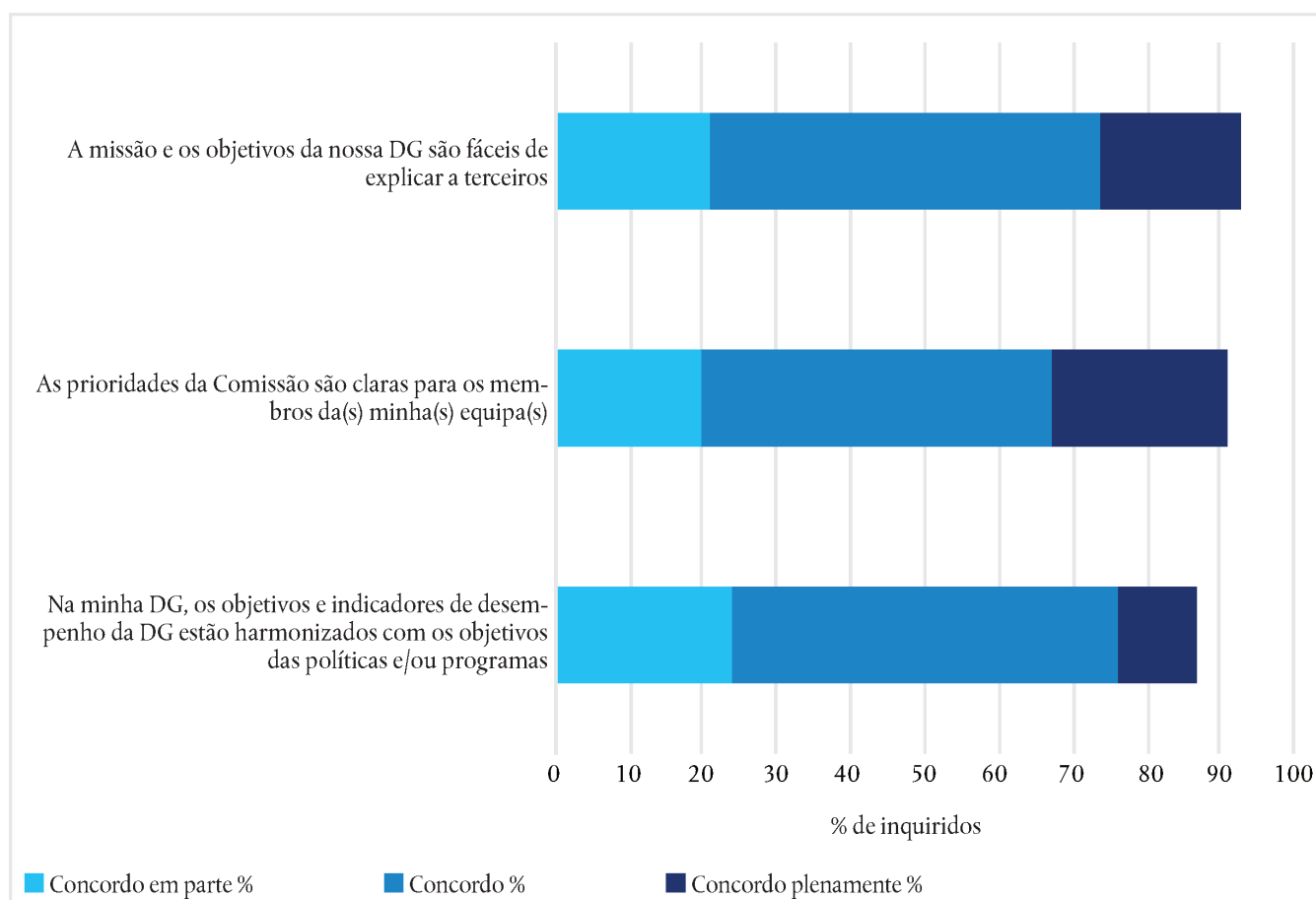
## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.12.** A avaliação da Estratégia da UE para a Juventude concluiu que (secção 3.2.1) «a Estratégia da UE para a Juventude acrescentou uma dimensão de integração com vista a articular a política da UE para a juventude com outras estratégias europeias para a educação, o emprego e a inclusão social» e que (secção 3.2.2) «vários dos domínios prioritários da Estratégia da UE para a Juventude se enquadram perfeitamente nos objetivos da Estratégia Europa 2020».

---

<sup>(15)</sup> Ver «*Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU, Final report*» (Avaliação da Estratégia da UE para a Juventude e da Recomendação do Conselho sobre a Mobilidade dos jovens voluntários na UE, Relatório final), síntese, p. 4, onde se refere que os objetivos e prioridades da Estratégia da UE para a Juventude foram globalmente coerentes com os objetivos da Estratégia Europa 2020. Todavia, esta situação deve-se mais à ampla abrangência de temas do quadro de cooperação para a juventude, do que aos esforços para harmonizar as duas estratégias. Estes dois fatores foram frequentemente entendidos pelas partes interessadas entrevistadas como abordagens separadas, cada uma com os seus próprios objetivos, e não como fazendo parte de um plano integrado a longo prazo da UE.

Caixa 3.2 – Resultados do inquérito — clareza dos objetivos



Fonte: inquérito do TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

### Secção B — Os sistemas de medição do desempenho da Comissão disponibilizam grandes quantidades de dados, mas nem sempre em tempo oportuno

*Grandes quantidades de informações sobre o desempenho disponíveis para os gestores*

3.14. As DG da Comissão recolhem informações sobre o desempenho em diversos formatos e de várias fontes, gerando assim um manancial de informações pertinentes em termos de desempenho. Além da elaboração de relatórios, a Comissão utiliza as informações sobre o desempenho para acompanhar as suas atividades em curso, em especial para avaliar se os objetivos dos programas de despesas foram alcançados e como *contributo* para o processo «legislar melhor», que serve de base à elaboração das propostas legislativas.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.15. A escolha das informações a utilizar depende do tipo de decisão a tomar. A **caixa 3.3** apresenta uma síntese dos principais processos de tomada de decisão que envolvem a utilização de informações sobre o desempenho.

Caixa 3.3 – Principais processos de tomada de decisão da Comissão		
	Tipo de decisão	Informações sobre o desempenho utilizadas no processo de tomada de decisão da Comissão
<b>Programas de despesas</b>	Proposta de orçamento do QFP para um período de 7 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informações relativas ao acompanhamento do programa (incluindo indicadores de realizações, resultados e impacto)</li> <li>— Análises e avaliações de impacto</li> <li>— Análises das despesas</li> </ul>
	Proposta de base jurídica para os programas de despesas durante o período do QFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informações relativas ao acompanhamento do programa (incluindo indicadores de realizações, resultados e impacto)</li> <li>— Análises e avaliações de impacto</li> <li>— Consultas públicas</li> </ul>
	Proposta de orçamento anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informações relativas ao acompanhamento do programa (incluindo indicadores de realizações, resultados e impacto)</li> <li>— Análises e avaliações de impacto</li> </ul>
	Execução do orçamento dos programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dados do projeto relativos a projetos individuais e consolidados nos indicadores de realizações, resultados e impacto</li> <li>— Relatórios anuais de acompanhamento</li> <li>— Estudos, avaliações</li> <li>— Relatórios dos Estados-Membros (gestão partilhada)</li> <li>— Relatórios dos parceiros (gestão indireta)</li> </ul>
<b>Trabalho político que não envolve despesas</b>	Proposta de legislação da UE (processo legislativo ordinário)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informações contextuais (Eurostat e outras estatísticas, redes de peritos, diálogo com as partes interessadas, análises por país, etc.)</li> <li>— Estudos, análises, avaliações de impacto</li> <li>— Consultas públicas</li> </ul>
	Execução e acompanhamento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informações recebidas de peritos políticos, académicos e outras partes interessadas</li> <li>— Estudos, avaliações, inquéritos do Eurobarómetro</li> </ul>

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.16. Várias DG da Comissão aplicaram recentemente novos instrumentos e processos para a utilização de dados sobre o desempenho. Muitas vezes, as DG introduziram novas aplicações informáticas que geram relatórios adaptados e atualizados para facilitar a tomada de decisões. O desenvolvimento destas novas ferramentas evidencia o empenho da Comissão em melhorar a gestão dos dados sobre o desempenho<sup>(16)</sup>. Os seguintes exemplos ilustram o alcance dos novos desenvolvimentos:

- i) o novo Sistema de Informação 2 no âmbito do desenvolvimento rural, da DG AGRI, é um sistema informático que ajuda na gestão do fluxo de trabalho dos programas, incluindo a avaliação dos programas. Permite gerar relatórios para comparar a execução dos programas da UE nos Estados-Membros com a média da UE;
- ii) a DG DEVCO está a desenvolver uma nova ferramenta informática que incluirá módulos para acompanhar e comunicar os resultados, bem como para apoiar os processos de avaliação das medidas e de tomada de decisão sobre o financiamento. O sistema deve permitir ligar os projetos ao planeamento estratégico;
- iii) o painel de controlo do Erasmus+ da DG EAC é um sistema informático utilizado por todas as agências nacionais ligadas ao Erasmus+ em toda a Europa. Fornece informações em tempo real sobre o desempenho das 57 agências, incluindo dados sobre os resultados do Erasmus+ através de uma ferramenta de inquérito que mede a satisfação dos participantes. Estas funcionalidades permitem à DG EAC ser rapidamente informada sobre quaisquer desenvolvimentos do programa e reagir depressa.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.16.**

- iii) *O painel de controlo também contém dados de desempenho em tempo real sobre os procedimentos de subvenção geridos indiretamente, em linha com um quadro de gestão do desempenho das subvenções definido em 2017 para todos os programas da EAC.*

<sup>(16)</sup> No entanto, o Tribunal não analisou o âmbito da sua utilização nem a sua utilidade.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Há margem para continuar a desenvolver os sistemas de medição do desempenho*

3.17. No relatório anual do ano passado<sup>(17)</sup>, o Tribunal identificou domínios de boas práticas em matéria de elaboração de relatórios públicos sobre o desempenho aplicadas por governos e organizações internacionais em todo o mundo. O Tribunal sugeriu que a Comissão deveria ponderar a aplicação destas boas práticas, recomendando que melhorasse a sua elaboração dos relatórios sobre o desempenho, tornando-os mais simples, equilibrados, fáceis de utilizar e acessíveis. O Tribunal recomendou igualmente que a Comissão avaliasse a qualidade das informações apresentadas. A Comissão reagiu a estas recomendações refletindo-as nas instruções relativas aos RAA de 2017.

3.18. O inquérito que o Tribunal realizou este ano incidiu nas informações sobre o desempenho disponibilizadas aos gestores (ver **caixa 3.4**). Os resultados do inquérito indicaram que os sistemas de medição do desempenho precisam de ser aperfeiçoados. Em especial, confirmaram que a atualidade das informações sobre o desempenho constituía um problema<sup>(18)</sup>. Os serviços centrais da Comissão elaboraram instruções extensas, modelos, formação e intercâmbios para a elaboração dos relatórios sobre o desempenho (por exemplo, foram emitidas instruções em novembro de 2017 relativas aos Relatórios Anuais de Atividades de 2017). Não obstante, os resultados do inquérito mostraram também que as DG gostariam de receber mais orientações em matéria de elaboração dos relatórios. O Tribunal observou também que os inquiridos que responderam de forma mais negativa a estas questões normalmente utilizavam as informações sobre o desempenho com menos frequência.

**3.18.** A Comissão reconhece que a informação fiável e abrangente sobre os resultados e impactos dos programas financeiros e outras atividades políticas só se torna disponível com desfazamentos temporais significativos.

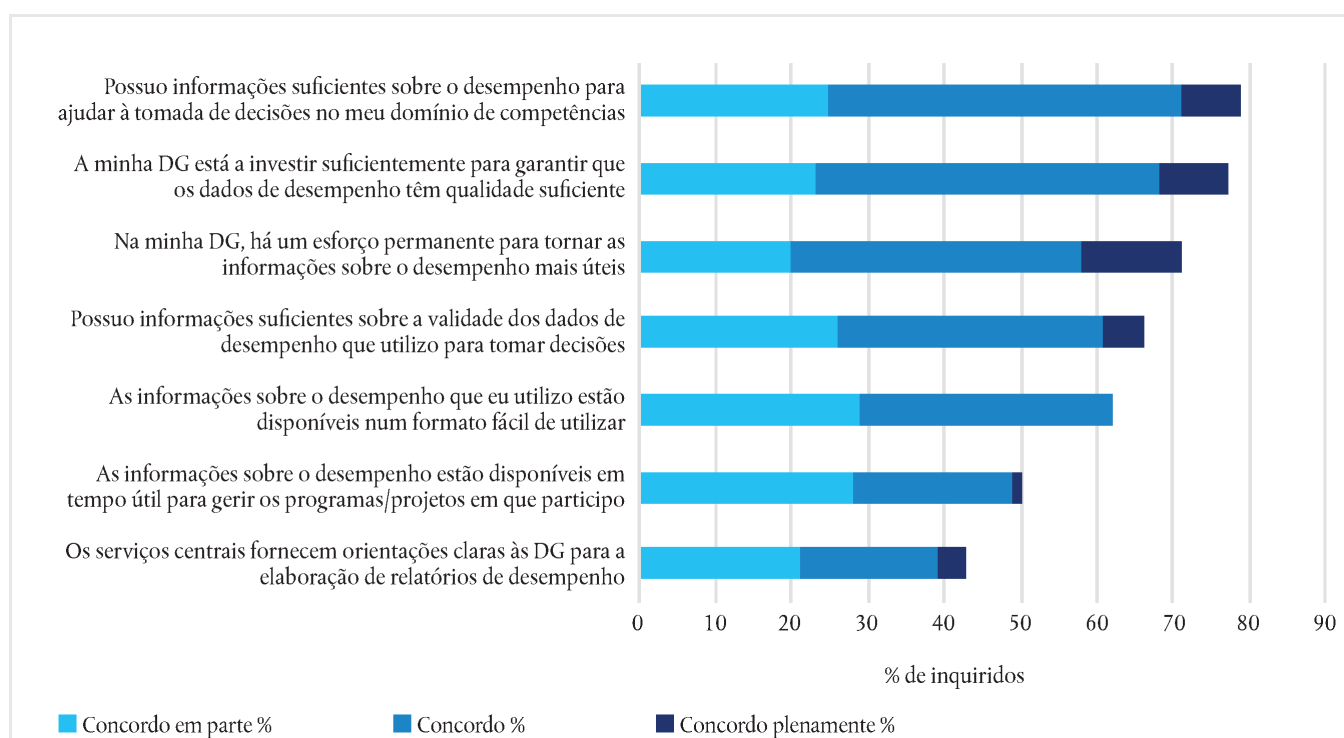
Na medida do possível, a Comissão tem isso em consideração no seu planeamento. Por exemplo, todas as direções-gerais da Comissão planeiam as suas atividades de avaliação com um programa evolutivo quinquenal (no mínimo), para fornecerem informações sobre o desempenho oportunas para os seus relatórios. O plano deve ser atualizado anualmente.

No que diz respeito às orientações em matéria de elaboração de relatórios, os serviços centrais da Comissão fornecem um grande número de orientações sobre a elaboração de todos os principais relatórios de desempenho produzidos pelas DG, tendo em conta o progresso realizado ao longo dos anos. Isto inclui os Relatórios Anuais de Atividades para os serviços da Comissão e as Fichas de Programa que acompanham o projeto de orçamento. Também são fornecidas orientações para as avaliações nas orientações e ferramentas «Legislar melhor». Também são descritos outros tipos de relatórios. As orientações são igualmente fornecidas centralmente para projetar sistemas de elaboração de relatórios de desempenho adequados, com o objetivo de recolher dados de forma eficiente para acompanhar a execução e os resultados do programa, de forma eficaz e atempadamente. As orientações formais são complementadas com sessões de formação e intercâmbio de boas práticas entre serviços.

<sup>(17)</sup> Relatório Anual relativo a 2016, capítulo 3, «Orçamento da UE: obter resultados», pontos 3.13-3.51.

<sup>(18)</sup> Relativamente à atualidade das informações, o Tribunal identificou problemas que afetavam o programa Horizonte 2020, nos pontos 3.31 e 3.51-3.53 do Relatório Anual relativo a 2015.

Caixa 3.4 – Resultados do inquérito — Quadro das informações sobre o desempenho



Fonte: inquérito do TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

### Secção C — A Comissão utiliza as informações sobre o desempenho para gerir programas e políticas embora nem sempre tome medidas adequadas quando os objetivos não são atingidos

*A Comissão utiliza as informações sobre o desempenho ao seu dispor para gerir as suas atividades*

3.19. A percentagem dos inquiridos no inquérito do Tribunal que afirmaram que utilizavam informações sobre o desempenho na tomada de decisões frequentemente ou muito frequentemente foi de 56 %. As quatro utilizações mais frequentes das informações sobre o desempenho foram as seguintes: desenvolver estratégias, melhorar decisões, avaliar se os objetivos foram alcançados e tomar as medidas corretivas, quando necessário <sup>(19)</sup>.

<sup>(19)</sup> Do mesmo modo, o *Government Accountability Office* dos EUA observou em diversos relatórios que as agências federais podem aplicar várias práticas que podem melhorar ou facilitar a utilização das informações sobre o desempenho (para identificar problemas e tomar medidas corretivas; desenvolver estratégias e afetar recursos; reconhecer e premiar o desempenho; identificar e partilhar abordagens eficazes) a fim de alcançar melhores resultados. Ver os seguintes relatórios do *Government Accountability Office* dos EUA: <https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf>; <https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf>

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.20. Os gestores têm dificuldade em utilizar as informações sobre o desempenho para avaliar de que forma os programas e as políticas contribuem para os objetivos de alto nível. Mas os gestores não são os únicos responsáveis pelo desempenho, porque os legisladores e outras partes interessadas, em especial os Estados-Membros, desempenham um papel fundamental na concretização dos resultados e no impacto. Em anos anteriores, o Tribunal observou<sup>(20)</sup> que muitos objetivos políticos e dos programas são retirados diretamente de documentos políticos ou legislativos, pelo que são demasiado gerais para serem úteis como instrumentos de gestão. O Tribunal formulou também recomendações<sup>(21)</sup> no sentido de que a Comissão resolvesse esta questão. A Comissão reconheceu que era difícil estabelecer ligações entre a grande quantidade de informações disponíveis sobre os projetos a nível operacional e as políticas de alto nível e a tomada de decisões a nível político.

3.21. Todos os anos, a Comissão utiliza essencialmente três ferramentas de comunicação — os Relatórios Anuais de Atividades (RAA), as fichas de programa (FP) e o relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) — para apresentar o seu desempenho operacional e o desempenho dos programas e políticas da UE. Conforme ilustrado na **caixa 3.5**, alguns documentos de planeamento constituem a base das informações constantes destes três relatórios principais<sup>(22)</sup>.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.20.** A Comissão considera importante estabelecer uma distinção clara entre o quadro de desempenho interno dos serviços da Comissão e os quadros de desempenho dos programas financeiros.

*Os objetivos e indicadores que constam dos programas financeiros são o produto do processo legislativo. Dizem respeito ao desempenho dos programas e não dos serviços da Comissão. A Comissão fez propostas para fortalecer os quadros de desempenho nos programas financeiros como parte das propostas para o futuro quadro financeiro plurianual.*

*No que respeita ao Horizonte 2020, ver a resposta da Comissão à Recomendação 1 do relatório anual de 2015 do TCE.*

*No que respeita à capacidade da Comissão para acompanhar e elaborar relatórios em relação à Europa 2020, ver a resposta da Comissão ao ponto 3.97 do relatório anual de 2014 do TCE.*

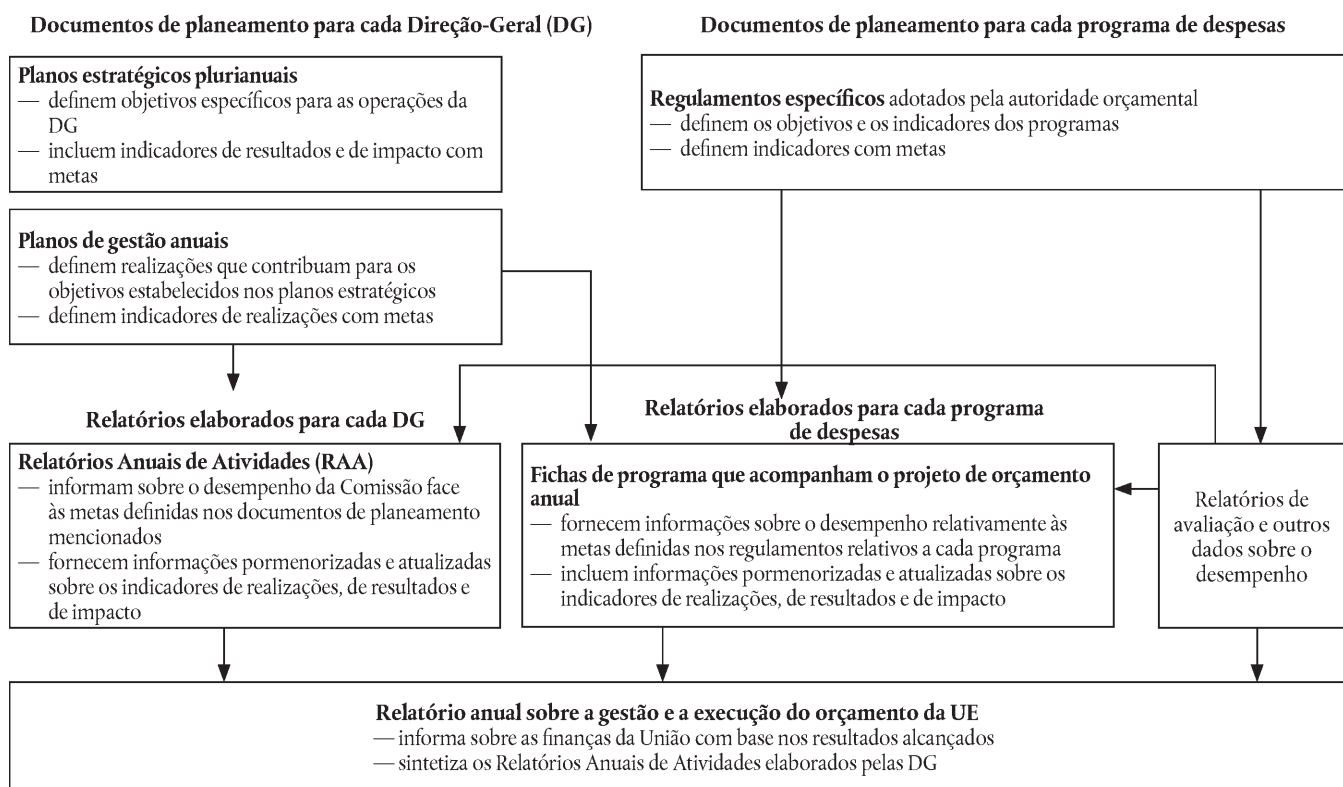
*A relação entre objetivos e indicadores conexos numa perspetiva política mais ampla é apresentada nas fichas de programa.*

**3.21.** A Comissão observa que os três relatórios aqui mencionados, que são elaborados em conformidade com as obrigações jurídicas relevantes, são apenas um subconjunto dos extensos relatórios da Comissão sobre o desempenho das políticas da UE e a concretização das prioridades políticas. O relatório anual sobre a gestão e a execução e as fichas de programa dizem principalmente respeito ao desempenho e à gestão do orçamento da UE.

<sup>(20)</sup> Ver pontos 3.62-3.63 do Relatório Anual relativo a 2015 e pontos 3.71-3.73 do Relatório Anual relativo a 2014.

<sup>(21)</sup> Ver Recomendação 1 do Relatório Anual relativo a 2015 e Recomendação 2 do Relatório Anual relativo a 2014.

<sup>(22)</sup> Ver também o Relatório Anual relativo a 2016, capítulo 3, «Orçamento da UE: obter resultados», parte 1, secção 1 — O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho.

Caixa 3.5 – Os principais relatórios sobre o desempenho elaborados pela Comissão e as suas DG <sup>(23)</sup>

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.22. Os três relatórios abrangem todo o orçamento da UE e todas as suas atividades políticas. A **caixa 3.6** apresenta uma síntese do público visado e da utilização pretendida dos relatórios.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.22. Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.23.

<sup>(23)</sup> Definição dos termos utilizados no gráfico: um indicador é uma característica ou atributo que é medido regularmente a fim de avaliar em que medida um objetivo foi concretizado; um indicador de resultados mede as mudanças imediatas para os destinatários diretos no final da sua participação numa intervenção; um indicador de impacto mede os efeitos a mais longo prazo que podem ser observados num determinado período após uma intervenção.

## Caixa 3.6 – Público visado e utilização pretendida dos principais relatórios sobre o desempenho

	Qual o público visado?	Como vai ser utilizado o relatório?
<b>FP</b>	O documento é apresentado à autoridade orçamental (Parlamento Europeu e Conselho) em complemento do projeto de orçamento geral	Estas fichas de programa destinam-se a fundamentar os pedidos de afetações orçamentais para os programas de despesas, apresentando o desempenho dos programas, o valor acrescentado europeu e a taxa de execução (atual e futura).
<b>RAA</b>	Colégio de Comissários	O RAA é um relatório de gestão dos Diretores-Gerais das DG dirigido ao Colégio de Comissários. Trata-se do principal instrumento de prestação de contas da gestão da Comissão (ver instruções relativas aos RAA de 2017).
<b>RAGE</b>	O relatório é apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em conformidade com o artigo 318º do TFUE e o artigo 66º, nº 9, do Regulamento Financeiro	O RAGE <sup>(1)</sup> é um instrumento de prestação de contas no procedimento de <i>quitação</i> para com a autoridade de <i>quitação</i> : ao adoptá-lo, o Colégio de Comissários assume a responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE.

<sup>(1)</sup> O RAGE de 2016 está disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0351>. O RAGE de 2016 foi descarregado 4 040 vezes do portal EUR-Lex no período de 30 de junho de 2017 a 29 de janeiro de 2018.

Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.23. Os principais relatórios sobre o desempenho destinam-se a constituir instrumentos de comunicação, mais do que ferramentas para as DG da Comissão gerirem o seu próprio desempenho ou o desempenho da Comissão no seu conjunto. Isto porque os relatórios não são suficientemente pormenorizados ou abrangentes; apenas são elaborados uma vez por ano; e destinam-se sobretudo a leitores externos às DG.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.23.** *O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE faz parte da contribuição da Comissão para o processo de quitação orçamental anual. Tem em conta todas as informações relevantes e não apenas resultados anuais, por exemplo, avaliações intercalares.*

*O relatório anual de atividades consiste num relatório de gestão dos diretores-gerais e chefes de serviço ao Colégio de Comissários. Constitui o principal instrumento de responsabilização da gestão dentro da Comissão e é pormenorizado e abrangente. Inclui a prestação de informações sobre todos os indicadores escolhidos pelos serviços da Comissão nos seus planos estratégicos para o período 2016-2020 como sendo fundamentais para a medição do desempenho dos serviços da Comissão e a respetiva contribuição para as prioridades políticas da Comissão Juncker.*

*Por conseguinte, o relatório anual de atividades destina-se a um público externo e, enquanto fonte de informação em matéria de gestão, aos gestores da Comissão. A Comissão também observa que vários indicadores-chave são atualizados e comunicados mais regularmente, por exemplo, os que dizem respeito aos grandes objetivos do Europa 2020. Os serviços da Comissão são encorajados a acompanhar regularmente o progresso na realização dos seus objetivos, incluindo, por exemplo, no contexto das revisões intercalares dos seus planos de gestão.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.24. Existem, contudo, alguns casos em que os principais relatórios sobre o desempenho (e especialmente os Relatórios Anuais de Atividades) são úteis para gerir o desempenho:

- i) a DG DEVCO aproveita a natureza pública do Relatório Anual de Atividades para realizar mudanças organizativas. Comunica informações comparativas sobre o desempenho das delegações em países parceiros <sup>(24)</sup> para as motivar a ter um melhor desempenho;
- ii) ainda que o propósito declarado do Relatório Anual de Atividades seja a prestação de contas, a DG CNECT e a DG EMPL também o utilizaram como ferramenta para a direção de topo acompanhar a execução do programa de trabalho <sup>(25)</sup>. A DG EMPL considera a elaboração do RAA uma oportunidade para verificar se tudo correu de acordo com o planeado e, em caso negativo, para identificar as razões e discutir as soluções.

3.25. Os Relatórios Anuais de Atividades são documentos acessíveis ao público, mas a Comissão não avaliou em que medida conseguem chegar aos cidadãos. No entanto, o número de pessoas que visitam o sítio Internet Europa <sup>(26)</sup> sugere que o interesse dos cidadãos é reduzido.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.24.** *Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.23.*

**3.25.** *Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.23.*

---

<sup>(24)</sup> Ver anexo 10 (e especialmente as páginas 457-459) do Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG DEVCO.

<sup>(25)</sup> Desde a reforma do ciclo de planeamento estratégico e programação em 2016, os Relatórios Anuais de Atividades contêm informações sobre a execução do programa de trabalho da Comissão. Para o efeito, incluem informações sobre indicadores de realizações anteriormente definidos no plano anual de gestão da DG.

<sup>(26)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_en). Esta página Internet conjunta inclui ligações para o sítio Internet do Relatório Anual de Atividades de cada DG. A página conjunta registou 2 700 visitantes individuais entre a publicação dos Relatórios Anuais de Atividades de 2016 e 30 de janeiro de 2018. Os sítios de cada Relatório Anual de Atividades obtiveram 7 509 visualizações em 2017. Contudo, em 2016, os Relatórios Anuais de Atividades podiam também ser publicados noutros sítios Internet. Não existem dados disponíveis sobre os visitantes e as visualizações de páginas desses sítios.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Nem sempre são tomadas medidas corretivas quando os objetivos não são atingidos*

3.26. Um dos principais fins da utilização de informações sobre o desempenho é medir os progressos realizados no sentido da realização dos objetivos com vista a tomar medidas corretivas e, em última instância, alcançar os resultados. O facto de saber que um fraco desempenho terá consequências deve ser uma motivação para os gestores utilizarem as informações sobre o desempenho. O inquérito realizado pelo Tribunal aos gestores incluiu uma pergunta sobre o que acontece, segundo a experiência dos inquiridos, quando os objetivos de desempenho, no âmbito dos programas de despesas ou políticas, são atingidos (ver *caixa 3.7*) ou não (ver *caixa 3.8*). Os resultados do inquérito indicam que o fraco desempenho não dá origem a medidas corretivas em todos os casos: num quinto das respostas, os inquiridos afirmaram que não foram feitas quaisquer alterações quando os objetivos não foram atingidos. O desenvolvimento de planos de ação é o tipo de decisão mais frequente, seguida de uma análise mais aprofundada, quer sob a forma de um acompanhamento reforçado ou de uma avaliação adicional. No entanto, estas medidas só por si não corrigem os problemas identificados. O Tribunal constatou que era mais provável o incumprimento de um objetivo ter consequências nas DG em que as informações sobre o desempenho eram utilizadas frequentemente.

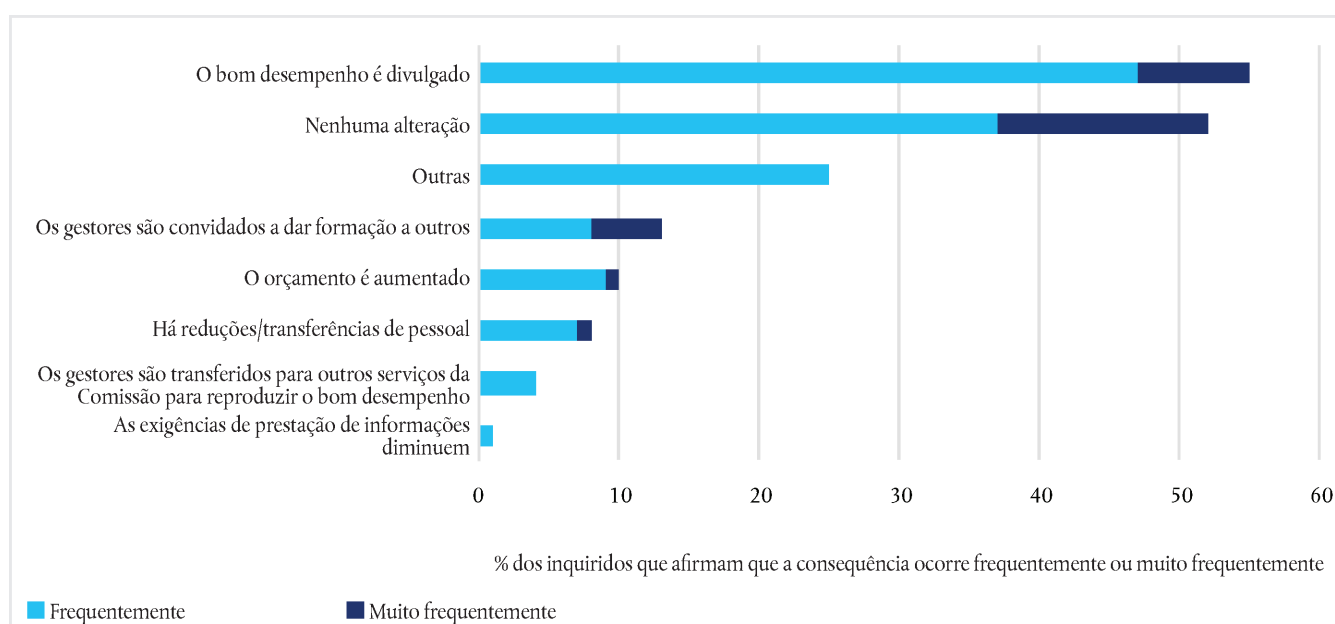
## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.26.** A finalidade da utilização de informações sobre o desempenho é acompanhar o desempenho, medir a distância entre o objetivo pretendido e a realidade e fazer os ajustes necessários. Normalmente, isto teria por base uma avaliação mais ampla das razões subjacentes ao desvio do desempenho relativamente ao objetivo.

Como o TCE salienta, mais de 70 % dos inquiridos indicou que, se os objetivos não são atingidos, são elaborados planos de ação e é efetuado um acompanhamento mais intenso e mais de 60 % dos inquiridos respondeu que a avaliação é efetuada se os objetivos não são atingidos.

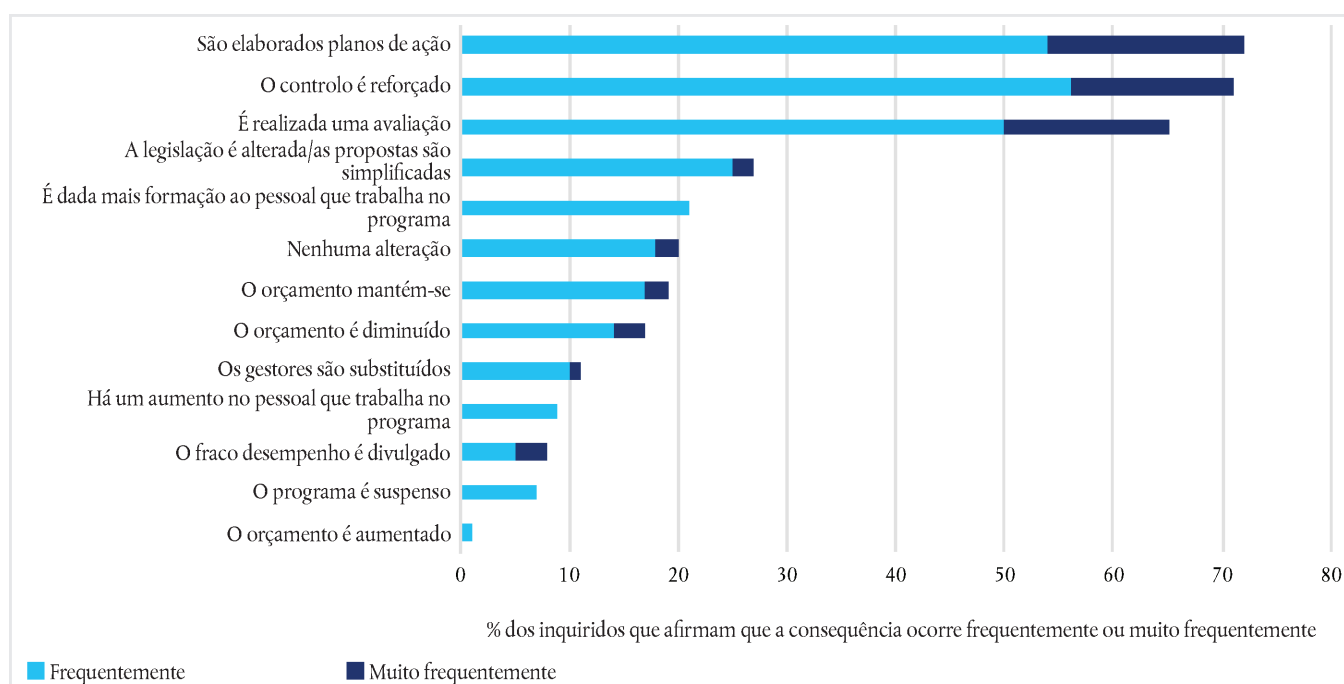
A Comissão também observa que, em relação à gestão do orçamento da UE, a Comissão enfrenta vários constrangimentos decorrentes do quadro financeiro plurianual e das decisões tomadas pela autoridade orçamental sobre o orçamento anual.

Caixa 3.7 – O que acontece quando os objetivos são atingidos ou ultrapassados?



Fonte: inquérito do TCE.

Caixa 3.8 – O que acontece quando os objetivos não são atingidos?



Fonte: inquérito do TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

### Secção D — A Comissão não explica geralmente a utilização das informações sobre o desempenho nos seus relatórios de desempenho

3.27. Para assegurar a transparência e a prestação de contas, as partes interessadas devem conseguir ver nos principais relatórios sobre o desempenho o modo como a Comissão utiliza as informações sobre o desempenho de que dispõe<sup>(27)</sup>. Nos seus relatórios sobre o desempenho, a Comissão visa apresentar um histórico do desempenho<sup>(28)</sup> coerente sobre os progressos realizados na concretização dos resultados. Estes históricos são mais credíveis se assentarem em provas substanciais. Devem explicar não só quais as decisões que foram tomadas, mas também de que forma essas decisões refletiram as informações disponíveis sobre o desempenho.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.27. A Comissão concorda que os relatórios de desempenho se devem basear em provas substanciais e inclui estas provas nos seus relatórios de desempenho.

<sup>(27)</sup> Esta perspetiva também foi manifestada pelo *Office of the Auditor General* do Canadá, que afirmou que não basta utilizar devidamente as informações sobre o desempenho, essa utilização deve ser visível, ver secção 22. «*Demonstrable use of performance information is essential*» (Demonstrar a utilização das informações sobre o desempenho é essencial): «*Implementing Results-Based Management: Lessons from the Literature*» (Aplicar uma gestão baseada nos resultados: lições da literatura), [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth\\_gde\\_e\\_10225.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html)

<sup>(28)</sup> Ver p. 3 das instruções relativas aos Relatórios Anuais de Atividades de 2017.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.28. Os serviços centrais da Comissão fornecem instruções às DG para a elaboração de planos estratégicos, planos de gestão e Relatórios Anuais de Atividades. Ainda que as instruções exijam que as DG apresentem informações sobre o desempenho nos relatórios das suas atividades, as DG não têm de explicar de que forma as informações foram utilizadas para melhorar essas atividades.

3.29. As DG referem que utilizam informações sobre o desempenho nos seus relatórios, mas sem fornecer explicações adicionais:

i) os relatórios sobre o desempenho da DG AGRI<sup>(29)</sup> descrevem em princípios gerais a forma como as informações são utilizadas para apoiar a tomada de decisões<sup>(30)</sup>. Ainda assim, os relatórios apresentam poucos exemplos específicos para ilustrar como este procedimento funciona na prática;

ii) no seu Relatório Anual de Atividades de 2016, a DG CNECT afirmou que a elaboração do plano de ação para a administração pública em linha para 2016-2020 beneficiou em grande medida dos resultados da avaliação do anterior plano de ação de 2011-2015<sup>(31)</sup>. Não é apresentada nenhuma explicação clara sobre a forma como estes resultados influenciaram o novo plano de ação.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.28.** *Ao contribuir para os objetivos plurianuais com metas plurianuais estabelecidas nos planos estratégicos, a informação apresentada nos relatórios anuais de atividades representa uma fase de acompanhamento que é depois utilizada como base para a apresentação das realizações para o ano seguinte nos planos de gestão, contribuindo a partir daí para a realização dos objetivos específicos.*

**3.29.**

i) *O Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG AGRI inclui vários casos concretos que ilustram como a informação sobre o desempenho é utilizada para apoiar a tomada de decisões.*

*No seu RAA, a DG AGRI especifica que o primeiro indicador-chave da PAC é o rendimento dos fatores na agricultura (ver página 15). Explica ainda a pressão sobre os preços no setor do leite e os dois pacotes de assistência adotados em resposta (ver páginas 21-22).*

*O mesmo RAA apresenta nas páginas 25-26 o desnível de banda larga das zonas rurais e a resposta adotada através da criação de serviços competentes em matéria de banda larga.*

*No que diz respeito à execução da ecologização, a DG AGRI efetuou uma análise de como o sistema foi aplicado no seu primeiro ano. Esta análise identificou deficiências que impediram o sistema de atingir o seu pleno potencial. A DG AGRI propôs melhorias à regulamentação relevante (ver páginas 32-33 do RAA de 2016).*

ii) *O Relatório Anual de Atividades fornece um resumo das atividades do ano. Não seria apropriado descrever neste relatório como as diferentes decisões políticas foram desenvolvidas. Os serviços são encorajados a fornecer hiperligações para onde se podem encontrar informações mais pormenorizadas — neste caso, na avaliação pertinente.*

<sup>(29)</sup> Plano estratégico, plano de gestão e Relatório Anual de Atividades.

<sup>(30)</sup> Um dos princípios é o de que a conceção e elaboração de estratégias globais da Política Agrícola Comum assentam em estudos económicos e políticos, em análises e em avaliações de impacto, ver p. 5 do Plano Estratégico 2016-2020 da DG AGRI.

<sup>(31)</sup> Ver a p. 26 do Relatório Anual de Atividades de 2016 da DG CNECT, onde se refere que o anterior plano de ação alcançou a maioria dos seus objetivos e demonstrou a importância de ter objetivos europeus comuns no domínio da administração pública em linha.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.30. O relatório anual da Comissão relativo aos programas de despesas<sup>(32)</sup> inclui uma secção sobre as atualizações dos programas, que contém uma subsecção sobre a execução futura<sup>(33)</sup>. Os planos nesta secção por vezes incluem afirmações gerais sobre o desempenho enquanto justificação, mas não apresentam qualquer explicação acerca do modo como as informações específicas sobre a situação existente foram utilizadas na elaboração dos planos. Por exemplo, o planeamento para a execução futura do programa Horizonte 2020 é designado por um *processo baseado em provas*<sup>(34)</sup>, uma vez que *incluiu uma consulta exaustiva com as partes interessadas*. Contudo, não são fornecidos pormenores sobre quaisquer mudanças introduzidas em resultado da consulta.

3.31. No entanto, o Tribunal registou algumas boas práticas na sua análise dos relatórios sobre o desempenho. Por exemplo, a DG EAC integrou explicitamente na sua estratégia a utilização de informações sobre o desempenho na elaboração de políticas e na formulação de estratégias de investimento<sup>(35)</sup>. No seu Plano Estratégico 2016-2020, a DG EAC salienta a relação entre os indicadores e os resultados das avaliações para apoiar a sua estratégia política e o montante de financiamento da UE que prevê disponibilizar até 2020<sup>(36)</sup>. Na descrição das avaliações que planeia realizar, a DG EAC também descreve como essas avaliações serão utilizadas em quatro das oito avaliações previstas no Plano Estratégico 2016-2020.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.30.** *A secção sobre a execução futura destina-se a fornecer uma panorâmica das futuras atividades a serem executadas e respetivas realizações/resultados esperados.*

*Destina-se a fornecer uma imagem sobre os desenvolvimentos relevantes esperados e não é um instrumento de planeamento em si mesma.*

<sup>(32)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017\\_WD01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf)

<sup>(33)</sup> Nesta parte, as DG debatem as alterações ao orçamento, as atividades futuras, as realizações a concretizar e os programas de trabalho planeados para os dois anos seguintes.

<sup>(34)</sup> Ver p. 44 das fichas de programa de 2017.

<sup>(35)</sup> Ver objetivo específico 1.1 na p. 10 do plano de gestão de 2017 da DG EAC.

<sup>(36)</sup> Ver p. 10 do Plano Estratégico 2016-2020 da DG EAC.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Secção E — Esperam-se mais progressos à medida que a cultura de desempenho continua a desenvolver-se**

3.32. A Comissão procura oportunidades para se tornar mais orientada para o desempenho:

- i) propôs um Regulamento Financeiro revisto, abrindo caminho a uma maior simplificação e permitindo que os pagamentos dependam mais diretamente dos resultados<sup>(37)</sup>;
- ii) realizou, pela primeira vez, uma revisão abrangente das despesas que tem em conta o valor acrescentado da UE<sup>(38)</sup>;
- iii) reconheceu que existem demasiados indicadores de desempenho<sup>(39)</sup> e que alguns deles não são significativos. Por conseguinte, iniciou uma revisão dos seus indicadores de desempenho. Os indicadores de resultados, em especial, estão a ser revistos para garantir que medem os resultados que estão sob o controlo das DG;
- iv) algumas DG, como a DEVCO, estão a tentar passar da elaboração de relatórios sobre os resultados dos projetos concluídos para a elaboração desses relatórios sobre os projetos em curso;
- v) a Comissão e a autoridade orçamental poderão beneficiar da iniciativa «Orçamento centrado nos resultados».

3.33. Nas reuniões do Tribunal com as DG, os entrevistados salientaram vários desafios (**caixa 3.9**), alguns dos quais foram igualmente referidos nos relatórios da OCDE e da Comissão<sup>(40)</sup> <sup>(41)</sup>.

**3.32.**

- iii) *Ver resposta da Comissão ao ponto 3.20. A Comissão conduziu uma revisão abrangente dos objetivos e indicadores utilizados pelos serviços da Comissão como parte da reforma dos planos estratégicos e de gestão.*

<sup>(37)</sup> Ver o Parecer n.º 1/2017 do Tribunal, sobre a proposta de revisão do Regulamento Financeiro: <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=40627> [e o texto do Regulamento Financeiro revisto, em particular os artigos 124.º *et seq.*, e os artigos 180.º *et seq.*].

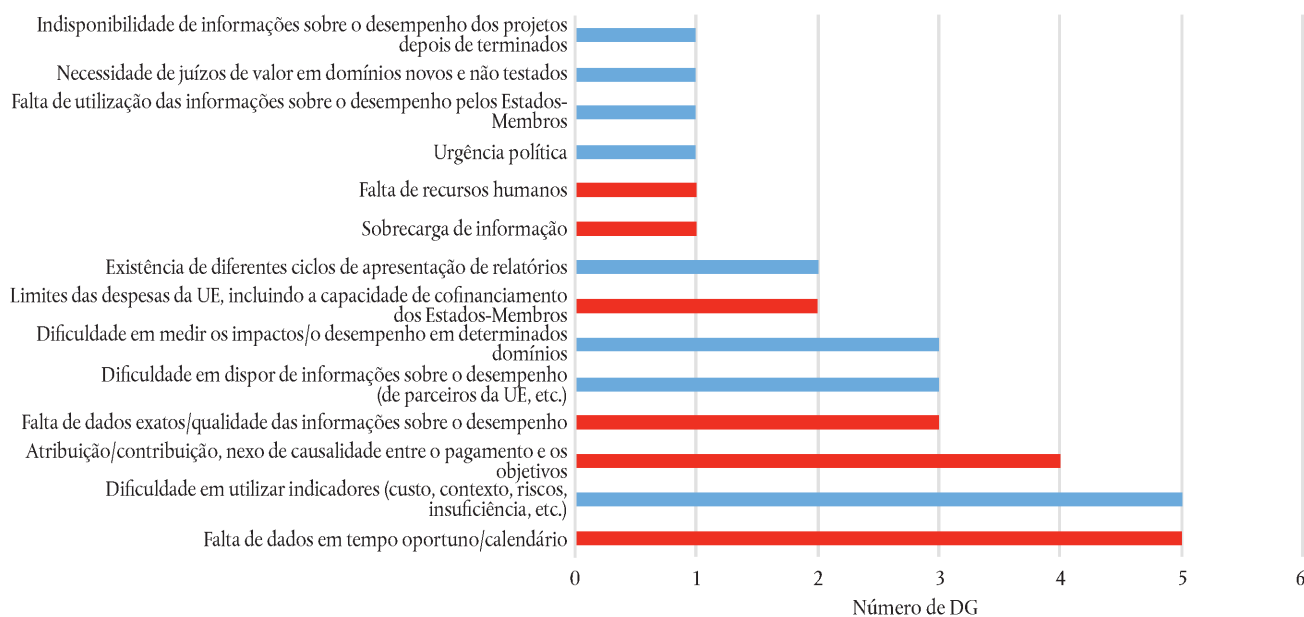
<sup>(38)</sup> Ver SWD(2018) 171 final. Sobre a necessidade de uma definição universal consensual de valor acrescentado da UE, ver o Documento Informativo do Tribunal, publicado em fevereiro de 2018, «*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*» (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), pontos 7 e 8 (<https://www.eca.europa.eu>).

<sup>(39)</sup> Ver a conclusão 1 «Margem para melhorar o quadro de desempenho» e a recomendação 1 «Simplifique a elaboração de relatórios sobre o desempenho», bem como as respostas da Comissão no capítulo 3 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(40)</sup> Ver nota de rodapé 8 do relatório da OCDE, ponto 1.2.4.

<sup>(41)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à avaliação das finanças da União assente nos resultados alcançados, Bruxelas, 26.6.2015, COM(2015) 313 final, páginas 5 e 6. Este tipo de relatório foi entretanto consolidado com o requisito previsto no artigo 66.º, n.º 9, do Regulamento Financeiro relativo a um resumo dos RAA a incorporar no RAGE.

Caixa 3.9 – Desafios na utilização de informações sobre o desempenho referidos pelas seis DG entrevistadas



A vermelho: desafios também referidos no relatório da OCDE e no relatório de 2014 da Comissão elaborado em aplicação do artigo 318º do TFUE

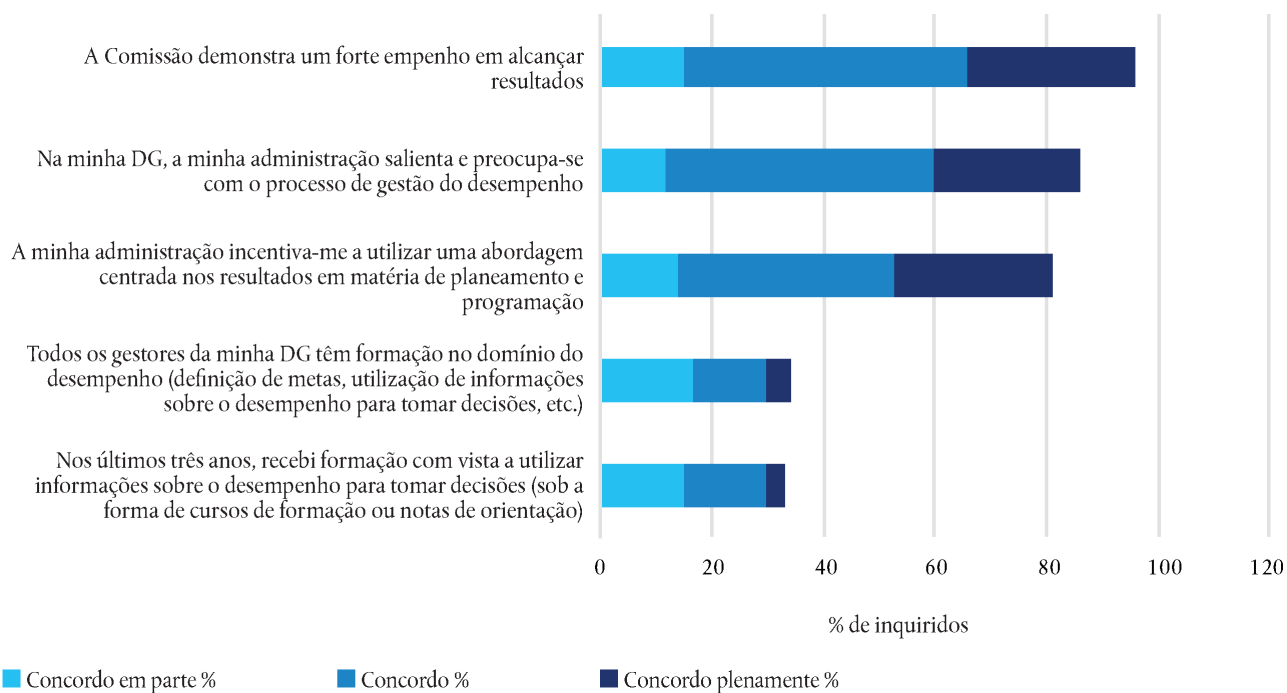
Fonte: TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.34. O inquérito realizado pelo Tribunal incluiu perguntas sobre as atitudes em relação ao desempenho (ver **caixa 3.10**). Embora os resultados globais tenham sido positivos, as opiniões dos inquiridos foram muito diversas. De um modo geral, os inquiridos que deram respostas negativas utilizavam as informações sobre o desempenho com menos frequência. O Tribunal constatou ainda que a direção de topo não utilizava as informações sobre o desempenho de forma mais frequente do que os chefes de unidade.

3.35. Além disso, os resultados do inquérito sugerem uma forte necessidade de mais formação sobre a utilização de informações sobre o desempenho e de uma melhor partilha de conhecimento sobre boas práticas. As DG entrevistadas pelo Tribunal indicaram algumas boas práticas. O Tribunal considera que estas boas práticas poderiam ser partilhadas com outras DG. Foram ainda assinaladas algumas diferenças de perceção. O Tribunal perguntou aos entrevistados se concordavam que os gestores e o pessoal têm um papel significativo a desempenhar no desenvolvimento de medidas relativas ao desempenho. Dos diretores entrevistados, 80 % concordaram que os gestores têm esse papel e 84 % afirmaram que o mesmo se aplica ao pessoal. Quando o Tribunal formulou a mesma pergunta aos chefes de unidade, apenas 52 % consideraram que os gestores têm um papel importante e 53 % afirmaram que o mesmo se aplica ao pessoal. Estes resultados sugerem que a direção de topo da Comissão tem uma perspetiva mais positiva das atitudes em relação ao desempenho na Comissão do que os gestores intermédios.

## Caixa 3.10 – Resultados do inquérito — cultura de desempenho



Fonte: inquérito do TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.36. As respostas ao inquérito do Tribunal referiram várias oportunidades para realizar progressos no que respeita à utilização das informações sobre o desempenho (ver **caixa 3.11**). Os inquiridos salientaram com maior frequência a necessidade de a Comissão alterar a sua cultura para se tornar mais orientada para o desempenho. Afirmaram que a Comissão deve centrar-se menos no acompanhamento da absorção dos fundos e na avaliação da *regularidade* das despesas (uma vez que a taxa de *erro* global que afeta o orçamento da UE está a diminuir de ano para ano). Em vez disso, deve utilizar as técnicas de gestão do desempenho de forma mais ampla, concentrando-se na concretização dos resultados e impactos previstos <sup>(42)</sup>.

<sup>(42)</sup> Esta mudança de cultura pode incluir uma evolução ao longo do tempo em diversos domínios, como parte integrante de um processo de gestão da mudança. Pode incluir alterações nos comportamentos dos gestores e do pessoal, incentivos para utilizar melhor as informações sobre o desempenho, tomada de decisões baseada em dados/provas, comunicação interna, recursos e ferramentas, e valores.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.36. No que diz respeito à questão da mudança cultural, a Comissão considera que já possui uma cultura de desempenho muito bem incorporada nos seus serviços: em 2017, a OCDE verificou que «O sistema de orçamentação da UE para o desempenho e os resultados é avançado e altamente pormenorizado, pontuando mais do que qualquer país da OCDE no índice de referência dos quadros de orçamentação baseados no desempenho. [...] As práticas orçamentais da UE incluem muitos aspetos eficazes e inovadores, que podem conter lições para os governos nacionais refletirem sobre as suas próprias agendas de reforma orçamental centrada no desempenho.» Constatou também que «De um modo mais geral, a Comissão procedeu a uma extensa racionalização dos seus relatórios nos últimos anos, proporcionando uma visão mais clara do desempenho e dos resultados, incluindo através do novo Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)...» <sup>(2)</sup>.

A Comissão também indicaria os exemplos destacados no ponto 3.32 das medidas que a Comissão tomou para reforçar a cultura de desempenho.

<sup>(2)</sup> Ver o resumo do «Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results» (Orçamentação e desempenho na União Europeia — Uma análise da OCDE no contexto do Orçamento da UE centrado nos Resultados), «OECD Journal on Budgeting», volume 2017/1.

Caixa 3.11 – Última pergunta do inquérito: «O que mudaria para que as informações sobre o desempenho sejam mais bem utilizadas na sua DG?»



Fonte: inquérito do TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## PARTE 2 — RESULTADOS DAS AUDITORIAS DE RESULTADOS DO TRIBUNAL: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES COM MAIOR IMPACTO

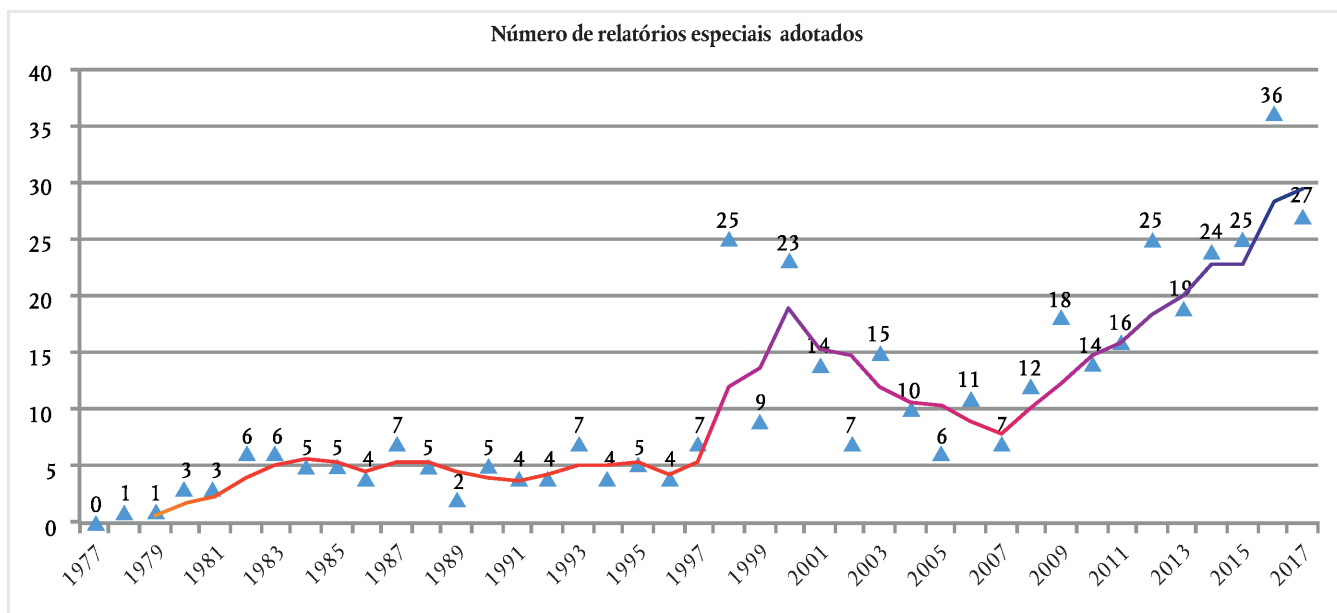
### Introdução

3.37. Todos os anos o Tribunal publica vários relatórios especiais nos quais examina se os princípios da *boa gestão financeira* foram bem aplicados na execução do orçamento da UE. Em 2017, o Tribunal adotou 27 relatórios especiais <sup>(43)</sup> (ver **caixa 3.12**). Estes abrangeram todas as rubricas do quadro financeiro plurianual <sup>(44)</sup> e continham um total de 238 recomendações que cobriram um vasto leque de temas (**caixa 3.13**). O Tribunal publicou ainda quatro relatórios especiais no domínio do «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável». As respostas publicadas em conjunto com os relatórios do Tribunal mostram que mais de dois terços das suas recomendações foram totalmente aceites pela entidade auditada, na maioria dos casos a Comissão (**caixa 3.14**). O **anexo 3.3** apresenta uma síntese das recomendações dirigidas aos Estados-Membros nos relatórios especiais de 2017.

<sup>(43)</sup> <https://www.eca.europa.eu>

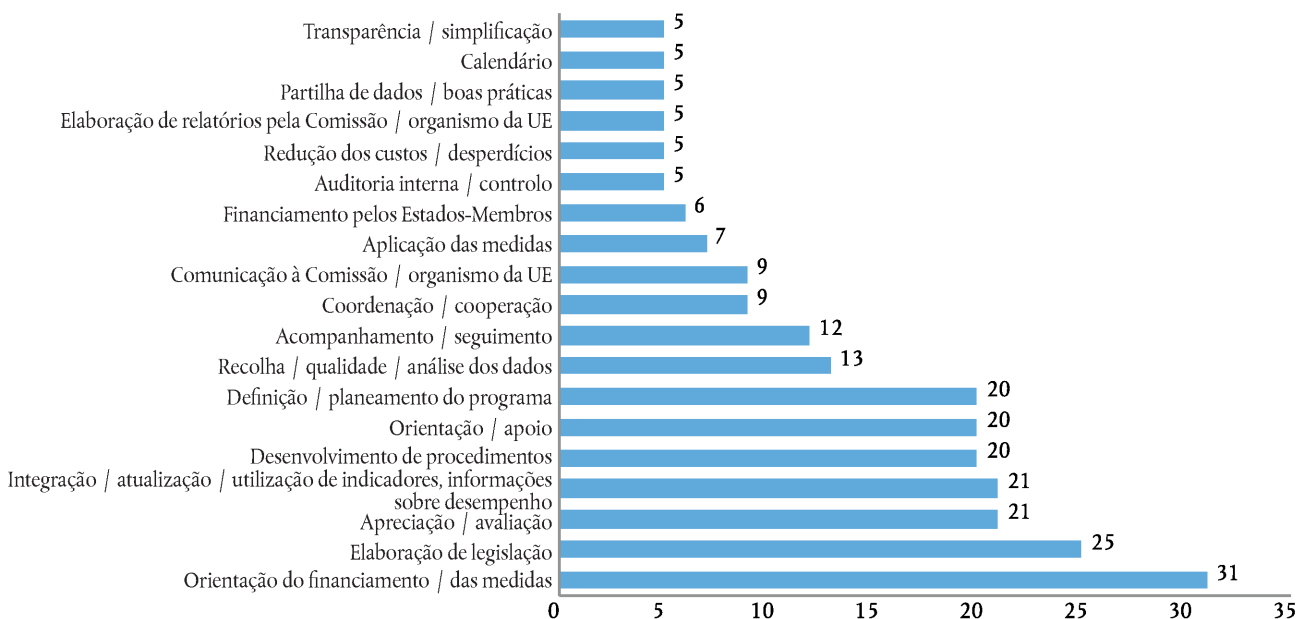
<sup>(44)</sup> Ou seja, 1a («Competitividade para o crescimento e o emprego»), 1b («Coesão económica, social e territorial»), 2 («Crescimento sustentável: Recursos naturais»), 3 («Segurança e cidadania»), 4 («Europa global») e 5 («Administração»).

Caixa 3.12 – Um número considerável de relatórios especiais avaliam a aplicação dos princípios da boa gestão financeira



Fonte: TCE.

Caixa 3.13 — As recomendações abrangem uma vasta gama de temas

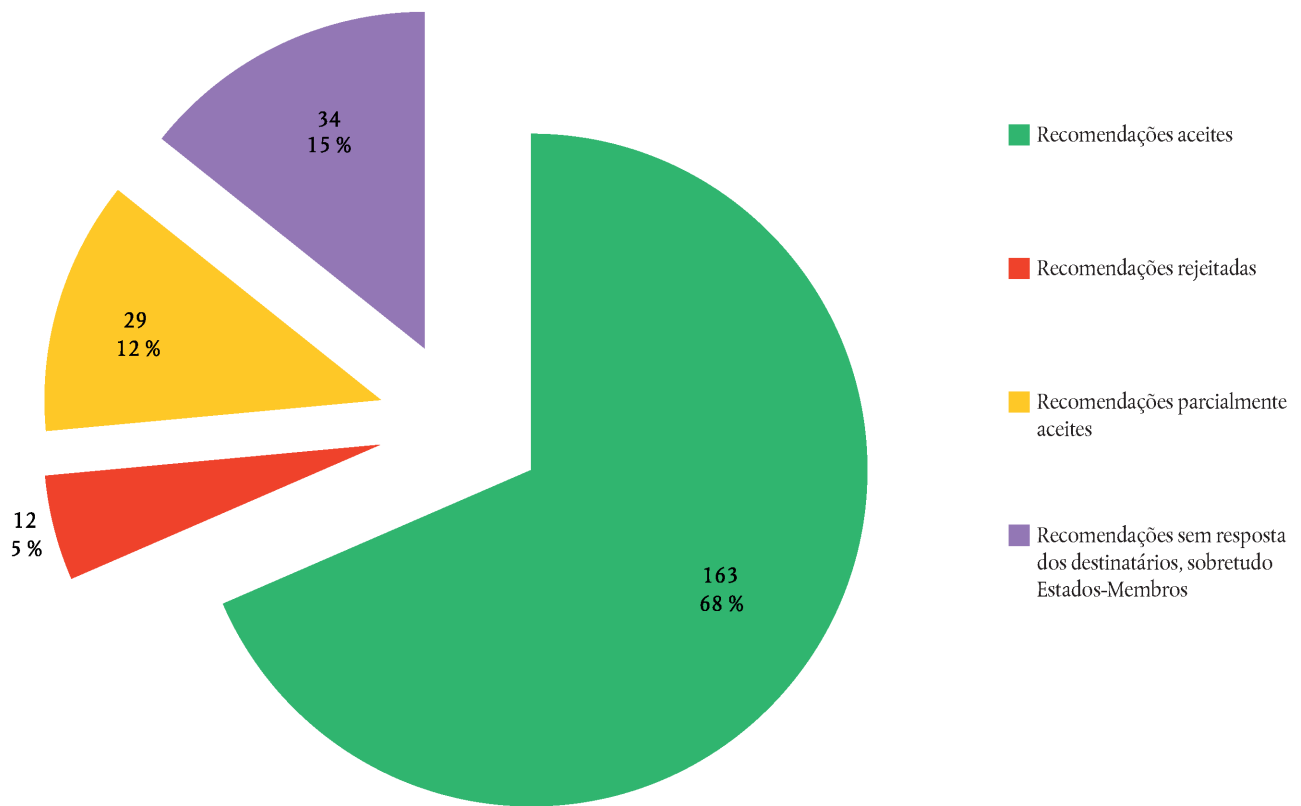


■ Número de recomendações e sub-recomendações dos relatórios especiais de 2017, por categoria principal

Fonte: TCE.

Caixa 3.14 – As entidades auditadas aceitam a grande maioria das recomendações do Tribunal

## Taxa de aceitação das recomendações dos relatórios especiais de 2017



## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Rubrica 1a «Competitividade para o crescimento e o emprego» e 1b «Coesão económica, social e territorial»**

3.38. Em 2017, o Tribunal adotou sete relatórios especiais relativos a estas rubricas do quadro financeiro plurianual<sup>(45)</sup>. O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações formuladas em três destes relatórios.

i) Relatório Especial n.º 2/2017 — Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020

3.39. O Tribunal constatou que os acordos de parceria foram eficazes em orientar o financiamento para a Estratégia Europa 2020 e que os programas operacionais tinham uma «lógica de intervenção» sólida. No entanto, foram definidos indicadores comuns e específicos dos programas para realizações e resultados, o que originou um número excessivo de indicadores, correndo o risco de aumentar os encargos administrativos e de criar problemas com a agregação a nível nacional e da UE.

**3.39.** A Comissão observa que os indicadores de desempenho específicos dos programas para resultados não se destinam a ser agregados a nível da UE. Esses indicadores específicos são adequados para a fixação de objetivos e a apresentação de relatórios de desempenho relativamente aos objetivos, ao passo que os indicadores comuns permitem apresentar relatórios sobre as realizações com base em categorias previamente definidas que refletem os investimentos frequentemente utilizados em toda a UE. Os indicadores de realizações específicos de programas referem-se a produtos físicos que permitem apreender as alterações conseguidas pelas intervenções financiadas pela UE nos programas. Essas intervenções são concebidas especificamente para resolver fatores de estrangulamento ao desenvolvimento de base local. Por definição, têm de ser específicas à região e ação previstas.

<sup>(45)</sup> Relatório Especial n.º 2/2017, «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho» e Relatório Especial n.º 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», que não continham conclusões e recomendações relacionadas com o desempenho. Relatório Especial n.º 5/2017, «Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação?», Relatório Especial n.º 12/2017, «Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais», Relatório Especial n.º 13/2017, «Um sistema europeu único de gestão do tráfego ferroviário: poderá esta opção política um dia tornar-se realidade?», Relatório Especial n.º 15/2017, «Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes» e Relatório Especial n.º 18/2017, «Céu Único Europeu: uma mudança de cultura, mas não um céu único».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- 3.40. O Tribunal formulou as seguintes recomendações:
- os Estados-Membros devem deixar de utilizar os indicadores específicos dos programas que se tornem desnecessários;
  - a Comissão deve definir uma terminologia comum para os conceitos de «realização» e «resultado» e propor incluí-la no Regulamento Financeiro, identificar os indicadores de realizações e resultados mais pertinentes para a medição do *desempenho* e aplicar a orçamentação baseada no desempenho.

## ii) Relatório Especial nº 5/2017 — Desemprego dos jovens

3.41. O Tribunal constatou que, embora tenham sido realizados progressos na execução da Garantia para a Juventude, e tenham sido alcançados alguns resultados, a situação ficou aquém das expectativas iniciais formuladas durante o lançamento da iniciativa, cujo objetivo era apresentar uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de aprendizagem ou estágio a todos os jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação, no prazo de quatro meses após saírem do ensino ou ficarem desempregados. O Tribunal concluiu que a contribuição da Iniciativa para o Emprego dos Jovens para a concretização dos objetivos da Garantia para a Juventude era muito limitada à data de realização da auditoria.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.40.**

- *está incluída uma terminologia de desempenho coerente no Regulamento Financeiro revisto. A definição de indicadores de realizações e de resultados encontra-se agora refletida na proposta da Comissão relativa a um Regulamento de Disposições Comuns para o período de programação pós-2020 [COM(2018) 375 final]. A proposta da Comissão relativa a um regulamento relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e sobre o Fundo de Coesão para o período de programação pós-2020 [COM(2018) 372 final] inclui uma lista de indicadores de realizações e de resultados comuns. Esta lista de indicadores comuns é mais extensa do que a do período 2014-2020, sendo expectável que isso ajude a diminuir o número de indicadores específicos dos programas.*

*No que diz respeito ao conceito de orçamento de desempenho, a Comissão observa que o Orçamento da UE já é um orçamento de desempenho que permite à autoridade orçamental ter em conta as informações relativas ao desempenho durante o processo orçamental, ao fornecer informações sobre os objetivos dos programas e os progressos alcançados na sua realização nas Fichas de Programa anexadas à Proposta de Orçamento.*

**3.41.** *Desde 2014, quando a aplicação começou no terreno, houve todos os anos mais de 5 milhões de registos na Garantia para a Juventude e, todos os anos desde 2014, houve mais de 3,5 milhões de saídas para emprego, educação, estágio ou aprendizagem (fonte: DG EMPL, base de dados da Garantia para a Juventude). Existem agora menos 2,2 milhões de jovens desempregados e menos 1,4 milhões de jovens que não trabalham, não estudam nem frequentam qualquer ação de formação (fonte: Eurostat). As ações financiadas pela IEJ irão prosseguir, pelo menos até 2023, e apoiar mais jovens NEET.*

*Para assegurar que os jovens que vivem nos Estados-Membros e que se debatem com o desemprego jovem continuam a receber apoio, a proposta da Comissão para o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) para 2021-2027 exige que os Estados-Membros com taxas elevadas de jovens que não trabalham, não estudam nem frequentam qualquer ação de formação (NEET) afetem pelo menos 10 % dos seus recursos FSE+ a ações de emprego jovem. A proposta retira lições do período 2014-2020 e também simplifica alguns dos requisitos com vista a facilitar a aplicação de medidas que são fundamentais para a execução da Garantia para a Juventude.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.42. O Tribunal recomendou, em especial, que os Estados-Membros devam:

- estabelecer uma panorâmica completa do custo da execução da Garantia para a Juventude para a totalidade da população de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação, e conferir prioridade às medidas a executar de acordo com o financiamento disponível;
- garantir que as ofertas só são consideradas boas se corresponderem ao perfil do participante e à procura do mercado de trabalho e conduzirem a uma integração sustentável nesse mercado.

iii) Relatório Especial nº 15/2017 — Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão

3.43. Neste relatório especial, o Tribunal constatou que as condicionalidades *ex ante* proporcionaram um quadro coerente para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem os fundos da UE no início do período de programação de 2014-2020. Contudo, não era claro em que medida conduziram a mudanças no terreno. O Tribunal concluiu que era improvável que o quadro e a reserva de desempenho dessem origem a uma reafetação significativa das despesas da coesão durante o período de 2014-2020 a programas com melhor desempenho.

3.44. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- desenvolver mais as condicionalidades *ex ante* enquanto instrumento para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executarem os fundos da UE;

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.42.

- a Comissão observa que a recomendação é dirigida essencialmente aos Estados-Membros.

A Comissão gostaria de receber uma panorâmica mais completa dos custos estimados de todas as medidas previstas para executar a Garantia para a Juventude e apoiará os Estados-Membros neste processo, sempre que estes o solicitarem e tal for possível.

- a Comissão observa que a recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

A Comissão explorará a possibilidade de discutir normas para critérios de qualidade no contexto dos trabalhos de acompanhamento da Garantia para a Juventude do COEM.

3.43. A Comissão considera que em relação às alterações no terreno provocadas por condicionalidades *ex ante*, o mero facto de se imporem condições mínimas que não existiam em nenhum dos quadros da política de coesão anteriores, deverá melhorar a eficácia e a eficiência da despesa.

A Comissão poderá avaliar o impacto final das condicionalidades *ex ante* após a execução dos projetos/programas.

Além disso, o quadro de desempenho é apenas um dos vários elementos da orientação para os resultados. O quadro de desempenho e a reserva de desempenho foram estabelecidos para apoiar a ênfase no desempenho e a consecução dos objetivos da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Não foram concebidos para resultar numa afetação significativa da despesa no domínio da coesão. Contudo, se os programas não conseguirem alcançar os objetivos fixados no quadro de desempenho, a reserva de desempenho pode ser reafetada a outros programas com melhor desempenho.

3.44.

- a Comissão aceitou a recomendação sob a condição de que as condicionalidades *ex ante* sejam mantidas pós-2020.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- transformar a reserva de desempenho para o período posterior a 2020 num instrumento mais orientado para os resultados que afete fundos aos programas que obtiveram bons resultados.

## Rubrica 2 «Crescimento sustentável e recursos naturais»

3.45. Em 2017, o Tribunal adotou seis relatórios especiais relacionados com a rubrica 2 do quadro financeiro plurianual<sup>(46)</sup>. Três destes relatórios examinaram aspetos do desempenho da *Política Agrícola Comum*. As suas conclusões são especialmente pertinentes no contexto da reforma em curso da *Política Agrícola Comum* e do novo modelo de prestação baseado no desempenho anunciado na Comunicação da Comissão sobre «O futuro da alimentação e da agricultura».

### i) Relatório Especial n.º 16/2017 — Programação do Desenvolvimento Rural

3.46. Neste relatório especial, o Tribunal observou que, no atual período, as despesas do desenvolvimento rural deveriam estar mais orientadas para os resultados, mas que esta ambição não foi alcançada devido à falta de informações pertinentes sobre o desempenho. O Tribunal recomendou o desenvolvimento de um conjunto comum de indicadores orientados para os resultados e que estes devem ser adequados para avaliar os resultados e o impacto das intervenções do desenvolvimento rural.

<sup>(46)</sup> Relatório Especial n.º 1/2017, «São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial», Relatório Especial n.º 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», Relatório Especial n.º 8/2017, «Controlo das pescas da UE: são necessários mais esforços», Relatório Especial n.º 10/2017, «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz», Relatório Especial n.º 16/2017, «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados», e Relatório Especial n.º 21/2017, «Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental».

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a Comissão aceitou a recomendação sob a condição de que o quadro e a reserva de desempenho sejam mantidos pós-2020.

*A proposta da Comissão relativa a um Regulamento de Disposições Comuns para o período de programação pós-2020 [COM(2018) 375 final] estabelece as disposições do quadro de desempenho, que consiste em indicadores de realizações e de resultados para os quais devem ser fixadas metas e objetivos. A avaliação do desempenho é substituída pela avaliação intercalar que deve basear-se, nomeadamente, no progresso alcançado na realização — até ao final de 2024 — dos objetivos do quadro de desempenho.*

- 3.46.** *Na sua resposta à recomendação 4 do RE n.º 16/2017, a Comissão comprometeu-se a analisar formas possíveis de melhorar a medição do desempenho da PAC, na sua totalidade.*

*Em 1 de junho de 2018, a Comissão adotou a Proposta de Regulamento COM(2018) 392 final (planos estratégicos da PAC): no quadro do novo modelo de prestação, foram desenvolvidos indicadores comuns orientados para os resultados; o título VII do regulamento introduz o quadro para o acompanhamento e a avaliação do desempenho, estabelecendo normas sobre o objeto e o calendário dos relatórios dos Estados-Membros sobre o progresso dos planos estratégicos da PAC e regras sobre o modo de acompanhamento e avaliação desse progresso.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

## ii) Relatório Especial n.º 10/2017 — Renovação das gerações

3.47. O Tribunal concluiu que os objetivos e os resultados esperados do apoio da UE aos jovens agricultores não foram bem definidos. O Tribunal recomendou que a lógica de intervenção fosse melhorada. Para o efeito, recomendou que a Comissão melhorasse o procedimento de avaliação das necessidades, selecionasse as formas de apoio que melhor correspondem às necessidades identificadas e definisse objetivos com resultados específicos e quantificados.

## iii) Relatório Especial n.º 21/2017 — Medidas de ecologização

3.48. O Tribunal concluiu que a Comissão não especificou quais as medidas de ecologização que esperava concretizar. Concluiu ainda que existia um efeito de inércia considerável e que os requisitos eram reduzidos. Por estes motivos, o Tribunal concluiu ser improvável que a ecologização conduzisse a melhorias significativas do ambiente e do clima. O Tribunal recomendou que a Comissão desenvolvesse uma lógica de intervenção completa para as medidas da UE no domínio agrícola destinadas à proteção ambiental e climática. O Tribunal recomendou que a lógica de intervenção deve ter por base conhecimentos científicos atualizados e incluir objetivos específicos. Recomendou ainda que todos os requisitos existentes em matéria ambiental fossem combinados para formar novas exigências ambientais de referência aplicáveis a todos os beneficiários da Política Agrícola Comum e que as medidas programadas devem ir além destas exigências ambientais de referência e centrar-se na concretização dos objetivos de desempenho.

**3.47.** Na sua resposta à recomendação 1 do RE n.º 10/2017, a Comissão comprometeu-se a analisar e a ter em consideração eventuais instrumentos políticos relevantes para apoiar os jovens agricultores e a sua lógica de intervenção no contexto da preparação de futuras propostas legislativas.

Em 1 de junho de 2018, a Comissão adotou a Proposta de Regulamento COM(2018) 392 final (planos estratégicos da PAC): no novo modelo de prestação da proposta, os Estados-Membros devem conceber planos estratégicos da PAC, incluindo uma avaliação ex ante das necessidades. Nesta base, serão descritas nos planos as intervenções personalizadas que abordam as necessidades identificadas e visam prosseguir os objetivos políticos. Entre outros, encontra-se estabelecido no artigo 6.º, alínea g), do Regulamento o seguinte objetivo específico: atrair jovens agricultores e agilizar o desenvolvimento empresarial nas zonas rurais. Relativamente a este objetivo, será utilizado um indicador de resultado específico para quantificar o valor da meta ex ante e o valor verdadeiramente realizado.

Em termos de procedimento, a Comissão irá avaliar e aprovar estes planos estratégicos da PAC.

**3.48.** A Comissão aceitou a recomendação do RE n.º 21/2017 na substância.

Em 1 de junho de 2018, a Comissão adotou a Proposta de Regulamento COM(2018) 392 final (planos estratégicos da PAC), que desenvolve a lógica de intervenção de um novo conjunto de instrumentos relacionados com o clima e o ambiente da PAC. Esta nova arquitetura verde inclui uma condicionalidade reforçada que vincula a receção completa do apoio da PAC ao cumprimento, por parte dos beneficiários, das normas de base em matéria de ambiente, alterações climáticas, saúde pública, saúde animal, fitossanidade e bem-estar animal, incluindo questões previamente abordadas no âmbito da ecologização. A condicionalidade aplica-se a todos os beneficiários da PAC e constitui o núcleo do cenário de base ambiental e climático, para além do qual serão definidos pelos Estados-Membros regimes voluntários, como o novo regime ecológico do pilar I e os compromissos agroambientais e climáticos do pilar II, como parte de um tipo de intervenção mais ampla que oferece apoio a vários tipos de compromisso de gestão. Todas estas medidas farão parte de uma abordagem programada centrada na realização das metas de desempenho.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Rubrica 3 «Segurança e cidadania» e 4 «Europa global»**

3.49. O Tribunal adotou cinco relatórios especiais<sup>(47)</sup> relativos a estas rubricas do quadro financeiro plurianual. O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações formuladas em quatro destes relatórios.

## i) Relatório Especial n.º 3/2017 — Tunísia

3.50. O Tribunal constatou que o auxílio da UE à Tunísia foi, em geral, bem utilizado, tendo contribuído de forma significativa para a transição democrática e a estabilidade económica do país após a revolução de 2010-2011. Todavia, o Tribunal constatou que a Comissão foi demasiado ambiciosa, tentando dar resposta a demasiadas prioridades num período relativamente curto, o que conduziu a várias insuficiências na gestão do auxílio pela Comissão.

3.51. O Tribunal recomendou que a Comissão e, se aplicável, o Serviço Europeu para a Ação Externa devem:

- reforçar a programação e a orientação da assistência da UE;

**3.50.** O relatório reconhece que a ajuda da UE à Tunísia foi, de um modo geral, bem gasta. De facto, a assistência da UE contribuiu de modo significativo para a estabilidade política e económica do país após a revolução, nomeadamente ao acompanhar reformas socioeconómicas e políticas importantes.

Ao nível da ambição da Comissão, esta observa que teve de se atuar em vários domínios devido aos desafios socioeconómicos com que a Tunísia se confrontava após a revolução. Os resultados obtidos até à data são bons, uma vez que a assistência da UE contribuiu de modo significativo para melhorar a estabilidade política e socioeconómica no país após a revolução. A Comissão sublinha que seguiu a sua própria política no sentido de concentrar a sua assistência. Com efeito, não obstante o facto de terem sido empreendidas diversas atividades durante o período em análise, as mesmas estavam em consonância com os três principais setores identificados no QUA 2014-2016.

A eficácia e a sustentabilidade da assistência da Comissão foram sempre elementos-chave a ter em consideração, juntamente com a pertinência, a eficiência e o impacto. A Comissão também apoiou o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento interno e externo e o reforço da responsabilização dos organismos públicos.

**3.51.**

- a Comissão aceitou a recomendação e já está a aplicá-la (adoção em agosto de 2017 do novo QUA 2017-2020, que se centra em 3 setores de intervenção; diálogo estratégico e político contínuo, coordenação com programas regionais; processo de programação conjunta em curso).

<sup>(47)</sup> Relatório Especial n.º 3/2017, «Assistência da UE à Tunísia», Relatório Especial n.º 6/2017, «Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos «centros de registo», Relatório Especial n.º 9/2017, «Apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático», Relatório Especial n.º 11/2017, «Fundo fiduciário Békou da UE para a República Centro-Africana: um início auspicioso, apesar de algumas insuficiências» e Relatório Especial n.º 22/2017, «Missões de Observação Eleitoral — foram envidados esforços para dar seguimento às recomendações, mas é necessário um melhor acompanhamento».



## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## ii) Relatório Especial n.º 6/2017 — A abordagem dos «centros de registo»

3.52. O Tribunal concluiu que, globalmente, a abordagem dos «centros de registo» ajudou a melhorar a gestão da migração nos dois Estados-Membros da primeira linha (Grécia e Itália), aumentando a sua capacidade de acolhimento, melhorando os procedimentos de registo e a coordenação do apoio.

3.53. O Tribunal recomendou que a Comissão e as agências implicadas devem:

- ajudar os Estados-Membros a melhorar a abordagem dos «centros de registo», especialmente no que se refere à sua capacidade, ao tratamento de menores não acompanhados, ao destacamento de peritos e às funções e responsabilidades na abordagem dos «centros de registo»;
- avaliar e continuar a desenvolver a abordagem dos «centros de registo», tendo em vista a otimização da assistência da UE no que se refere à gestão da migração.

## iii) Relatório Especial n.º 11/2017 — Fundo fiduciário Békou

3.54. Neste relatório especial, o Tribunal concluiu que, não obstante algumas insuficiências, tanto a escolha de criação do fundo fiduciário Békou, como a sua conceção foram adequadas, dadas as circunstâncias. O Tribunal constatou que a gestão do fundo ainda não alcançou o seu pleno potencial em três aspetos: a coordenação entre as partes interessadas, a transparência, celeridade e a relação custo-eficácia dos procedimentos, bem como os mecanismos de acompanhamento e de avaliação.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.53.**

— *A Comissão concorda.*

— *A Comissão concorda.*

**3.54.** *O fundo fiduciário Békou abriu caminho a uma nova forma de coordenação das ações levadas a cabo pela UE e seus Estados-Membros que não foi plenamente aproveitada nesta fase.*

*No entender da Comissão, tendo em conta o ciclo completo de duração do projeto, o ritmo global do fundo Békou, em situação de crise, é superior ao de outros instrumentos da UE. No entanto, a Comissão concorda em explorar formas de acelerar ainda mais os procedimentos de seleção, flexibilizando as regras internas aplicáveis, procurando simultaneamente estabelecer o justo equilíbrio entre celeridade e transparência.*

*Os mecanismos de acompanhamento e de avaliação são desenvolvidos ao nível do projeto e serão gradualmente atualizados ao nível do fundo.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.55. Em geral, o fundo Békou tinha dado um contributo positivo, à data da auditoria. Conseguiu atrair ajuda, mas poucos novos doadores, e a maioria dos seus projetos produziu as realizações esperadas. O fundo proporcionou uma maior visibilidade à UE.

3.56. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- desenvolver mais orientações para a escolha dos instrumentos de ajuda e para que as análises das necessidades definam o âmbito de intervenção dos fundos fiduciários;
- melhorar a coordenação entre os doadores, os procedimentos de seleção e a avaliação do desempenho, bem como otimizar os custos administrativos.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**3.56.**

- a Comissão aceitou a recomendação, que será executada do seguinte modo:

*A Comissão elaborou orientações em matéria de fundos fiduciários que incluem uma secção sobre as condições de criação deste tipo de fundos.*

*A Comissão está disposta a rever o âmbito das orientações a fim de incluir uma descrição mais pormenorizada dos critérios estabelecidos no Regulamento Financeiro, para avaliar as condições de criação de fundos fiduciários da UE.*

*A este respeito, a Comissão considera que, ao avaliar as condições para a criação de um fundo fiduciário da UE, serão ponderadas as vantagens comparativas de outros instrumentos de ajuda.*

*A Comissão considera que as orientações não podem ser demasiado rigorosas, em especial no que diz respeito aos fundos fiduciários de emergência.*

- a Comissão aceitou esta recomendação, mas sublinha que há outros intervenientes que têm um papel a desempenhar no âmbito do seu seguimento.

*O fundo fiduciário Békou já coordena as suas atividades com outros doadores e intervenientes relevantes. No entanto, a Comissão concorda que a coordenação poderia ser formalizada de melhor forma e que as oportunidades de coordenação devem ser aproveitadas por todos os participantes no FFB.*

*A Comissão aplica as suas regras e procedimentos normalizados, bem como as regras internas que conferem aos gestores dos fundos fiduciários da UE a possibilidade de não aplicar algumas dessas regras normalizadas em determinadas condições (orientações internas para situações de crise e orientações para fundos fiduciários da UE). Por exemplo, as orientações para situações de crise reconhecem restrições e limitações para celebrar contratos e executar projetos em situação de crise, permitindo a utilização de «procedimentos flexíveis» quando tiver sido declarada essa situação no país.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

## iv) Relatório Especial nº 22/2017 — Missões de Observação Eleitoral

3.57. Neste relatório especial, o Tribunal observou que o Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão envidaram esforços razoáveis para apoiar a execução das recomendações das Missões de Observação Eleitoral (MOE) da UE e utilizaram os instrumentos de que dispunham para o efeito. O Tribunal concluiu que a apresentação das recomendações das MOE UE melhorou nos últimos anos, mas são necessárias mais consultas no terreno. O Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão promoveram o diálogo político e prestaram assistência eleitoral para apoiar a execução das recomendações, mas as missões de acompanhamento não foram realizadas com a frequência desejável. Por último, não existia uma visão global centralizada das recomendações nem uma avaliação sistemática da situação da respetiva execução.

3.58. O Tribunal recomendou que o Serviço Europeu para a Ação Externa deve:

- consultar sistematicamente as partes interessadas sobre as recomendações das MOE UE antes de estas serem adotadas;
- realizar missões de acompanhamento com mais frequência;
- obter uma visão global centralizada das recomendações das MOE UE e avaliar sistematicamente a situação da respetiva execução.

**3.58.**

- *as partes interessadas serão sistematicamente consultadas sobre o conteúdo geral das recomendações (não sobre a conceção específica das recomendações, de modo a não comprometer a independência do relatório).*
- *o SEAE e a Comissão comprometem-se a reforçar o seguimento das recomendações das MOE da UE através da combinação de instrumentos que vão desde as MAE, à assistência eleitoral e ao diálogo político, entre outros.*
- *a Comissão procurará fornecer os meios financeiros para a criação de um depósito centralizado de arquivamento das recomendações das MOE da UE.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Rubrica 5 «Administração» e relatórios sobre o «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável»**

3.59. No domínio prioritário «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável», o Tribunal elaborou quatro relatórios especiais em 2017 <sup>(48)</sup>.

3.60. O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações de dois destes relatórios.

i) Relatório Especial n.º 17/2017 — «A intervenção da Comissão na crise financeira grega»

3.61. Neste relatório especial, o Tribunal concluiu que os programas de ajustamento económico acordados para a Grécia na sequência da crise financeira asseguraram a estabilidade financeira a curto prazo e possibilitaram a realização de alguns progressos em termos de reformas. Porém, apenas ajudaram a Grécia a recuperar até certo ponto e, em meados de 2017, não tinham conseguido restaurar a capacidade do país para financiar as suas necessidades nos mercados.

3.62. O Tribunal não conseguiu prestar informações sobre o papel do Banco Central Europeu, uma vez que este questionou o seu mandato e não forneceu provas de auditoria suficientes.

3.63. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

— definir melhor as prioridades no que se refere às condições e especificar medidas urgentes para corrigir os desequilíbrios;

**3.63.**

— a Comissão aceitou a recomendação.

*Foi dada a devida prioridade às ações ao nível das políticas, designadamente através do programa conjunto com o FMI. A Comissão utilizou, entre outros, o sobejamente conhecido sistema do FMI de «ações prévias» e «indicadores de referência estruturais», que são reformas críticas necessárias para concluir uma avaliação e avançar com o pagamento dos fundos. Estes foram sendo progressivamente aperfeiçoados com algumas ações prévias adicionais no domínio das reformas estruturais, bem como através da utilização de metas objetivas a alcançar. O programa de apoio à estabilidade do MEE atualmente em curso também introduziu o conceito de «realizações principais».*

<sup>(48)</sup> Relatório Especial n.º 17/2017, «A intervenção da Comissão na crise financeira grega», Relatório Especial n.º 19/2017, «Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE», Relatório Especial n.º 20/2017, «Instrumentos de garantia de empréstimos financiados pela UE: resultados positivos, mas é necessária uma melhor orientação do apoio para os beneficiários e coordenação com os programas nacionais» e Relatório Especial n.º 23/2017, «Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- assegurar que os programas são integrados numa estratégia global de crescimento para o país;
- procurar chegar a um acordo com os parceiros dos programas;
- analisar mais sistematicamente a capacidade administrativa do Estado-Membro para executar as reformas;
- realizar avaliações intercalares dos programas sucessivos e utilizar os resultados para avaliar a respetiva conceção e as modalidades de acompanhamento.

## ii) Relatório Especial n.º 23/2017 — Conselho Único de Resolução

3.64. A conclusão geral do Tribunal neste relatório especial foi que, na fase relativamente inicial em que realizou a auditoria, se verificaram insuficiências na preparação do Conselho Único de Resolução para as suas funções. O Tribunal reconheceu que estas insuficiências tinham de ser consideradas no seu contexto: o Conselho Único de Resolução tinha sido criado de raiz num período de tempo muito curto.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a Comissão aceitou a recomendação.  
*A Comissão refere que o atual Tratado MEE prevê programas mais centrados, ou seja, que visam desequilíbrios em setores específicos, caso em que pode não se justificar uma estratégia de crescimento global.*
- a Comissão aceitou esta recomendação e lembrou que não pode vincular outras instituições a aceitarem modalidades de trabalho que, por definição, necessitam de ser acordadas conjuntamente, tanto no princípio como na substância.
- a Comissão aceitou a recomendação.  
*Ao abrigo do programa de apoio à estabilidade do MEE, está a ser dada especial atenção à execução de reformas para melhorar a qualidade e a eficiência do setor público na prestação de bens e serviços públicos essenciais (4.º pilar). O apoio técnico foi rigorosamente alinhado com as disposições do programa de estabilidade do MEE, em que o apoio a várias reformas ao abrigo do programa foi explicitamente incluído no memorando de entendimento de agosto de 2015 e nos subsequentes ME Suplementares. Três meses após a criação do programa do MEE, a Comissão acordou com as autoridades gregas um «plano de cooperação técnica de apoio às reformas estruturais» que também foi publicado no sítio Web da Comissão. O Serviço de Apoio à Reforma Estrutural fornece e coordena o apoio dado às autoridades gregas em quase todos os domínios alvo de reforma ao abrigo do programa do MEE.*
- a Comissão aceitou a recomendação. Já realizou avaliações ex post aos países da área do euro que necessitaram de programas de apoio à estabilidade.

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

3.65. As insuficiências incluíam:

- atrasos no recrutamento de pessoal;
- um planeamento incompleto da resolução para os bancos abrangidos pelo mandato do Conselho Único de Resolução, regido por um sistema de regras incompleto;
- ausência de avaliações da exequibilidade e credibilidade das estratégias de resolução selecionadas nos planos de resolução;
- uma distribuição pouco clara das tarefas operacionais entre as autoridades nacionais de resolução e o Conselho Único de Resolução;
- um desequilíbrio entre os mandatos do Conselho Único de Resolução e do Banco Central Europeu.

3.66. O Tribunal concluiu que eram necessárias várias medidas para melhorar o sistema e recomendou que o Conselho Único de Resolução deve:

- concluir o seu planeamento da resolução dos bancos e finalizar o sistema de regras para esse planeamento;
- acelerar os esforços de recrutamento e dotar devidamente a unidade de recursos humanos;
- clarificar a distribuição operacional das tarefas e responsabilidades com as autoridades nacionais de resolução;
- colaborar com o Banco Central Europeu para garantir que recebe todas as informações necessárias e convidar o legislador a tomar as medidas necessárias para pôr em prática o atual quadro.

3.67. O Tribunal publicou ainda o Relatório Especial n.º 14/2017, «Análise do desempenho da gestão de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia». Este relatório especial incluiu observações com vista a uma melhoria da gestão de processos do Tribunal de Justiça.

### PARTE 3 — SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES

3.68. Esta parte contém os resultados da avaliação anual do Tribunal que analisa até que ponto a Comissão tomou medidas corretivas relacionadas com as suas recomendações. O seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal é uma etapa importante no ciclo da auditoria de resultados. Para além de proporcionar ao Tribunal e às outras partes interessadas informações sobre o impacto do seu trabalho, o acompanhamento das recomendações contribui para incentivar a Comissão e os Estados-Membros a executarem as recomendações.

#### A. Âmbito e abordagem: um novo método

3.69. Em anos anteriores, o Tribunal apenas analisou uma seleção de relatórios especiais. Em consonância com a sua estratégia para 2018-2020, o Tribunal está agora a alargar este exercício e irá verificar o seguimento dado a todas as recomendações das auditorias de resultados dirigidas à Comissão três anos antes.

3.70. O Tribunal analisou 17 dos 24 relatórios especiais publicados em 2014 que não tenham sido analisados em outros documentos<sup>(49)</sup>. No total, estes relatórios continham 135 recomendações.

3.71. 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 100 recomendações. Não lhe foi possível tirar conclusões sobre as restantes 35 (que representam 26 % do total, mais do dobro da média dos últimos 6 anos que era de 12 %), pois foram dirigidas aos Estados-Membros ou a outras instituições da UE<sup>(50)</sup>.

#### B. De que forma a Comissão tratou as recomendações do Tribunal?

3.72. Das 100 recomendações, o Tribunal concluiu que a Comissão executou totalmente 58 (58 %). A Comissão executou 17 das recomendações remanescentes (17 %) na maior parte dos aspetos, 19 (19 %) em alguns aspetos e 6 (6 %) não foram executadas (ver **caixa 3.15**). O estado da execução das recomendações é apresentado em pormenor no **anexo 3.1**.

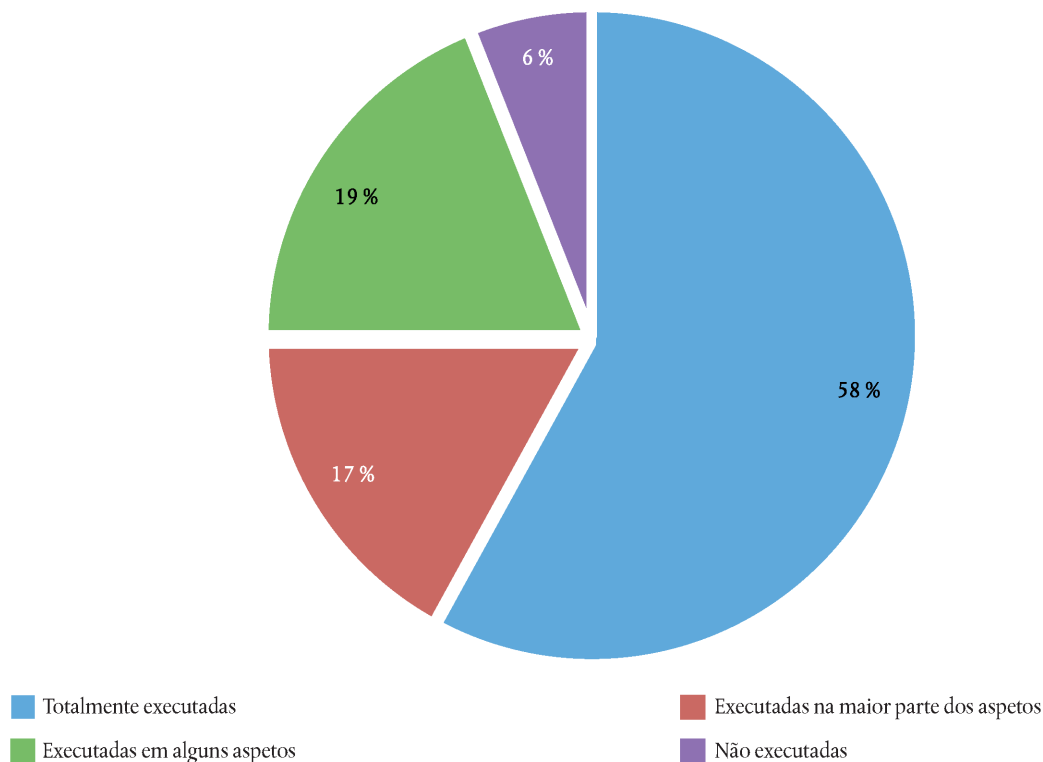
**3.72.** A Comissão observa que três quartos das recomendações avaliadas foram consideradas pelo TCE como tendo sido plenamente, ou em grande parte, executadas.

As 6 recomendações que não foram executadas não foram aceites pela Comissão.

<sup>(49)</sup> Os domínios de auditoria de sete relatórios especiais (Relatórios Especiais n.ºs 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014 e 19/2014) estão sujeitos a novas auditorias, em curso ou planeadas.

<sup>(50)</sup> 32 destas recomendações diziam respeito a Estados-Membros, duas ao Conselho ou ao Parlamento, e numa não existiam provas suficientes.

Caixa 3.15 – Execução das recomendações do Tribunal formuladas nas auditorias de resultados de 2014



Fonte: TCE.

#### OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.73. O resultado das recomendações totalmente executadas está, em geral, em sintonia com os valores dos anos anteriores. No entanto, a percentagem de recomendações executadas na maior parte dos aspetos foi 7 % abaixo da média de 25 % registada nos últimos seis anos. A percentagem de recomendações executadas apenas em alguns aspetos foi 7 % superior à média de 12 % nos seis anos anteriores. Esta situação deve-se, provavelmente, à alteração do método de análise do Tribunal (ver ponto 3.69).

3.74. O Tribunal constatou que as suas recomendações desencadearam frequentemente medidas corretivas específicas. Uma maioria significativa das 58 recomendações totalmente executadas foi posta em prática no prazo de dois anos (45 % em 2014 e 43 % em 2015).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.75. O Tribunal não conseguiu verificar a execução da maioria das recomendações dirigidas apenas aos Estados-Membros (ver ponto 3.71). Contudo, conseguiu analisar a execução de seis recomendações dirigidas aos Estados-Membros ou conjuntamente à Comissão e a outras entidades auditadas no âmbito da *gestão partilhada*. Todas foram parcial ou totalmente executadas <sup>(51)</sup>.

3.76. O Tribunal observou domínios em que a Comissão foi especialmente eficiente na execução das recomendações. Relativamente a um relatório especial no domínio das ações externas da competência da DG DEVCO e da DG NEAR (Relatório Especial n.º 16/2014), as nove recomendações foram totalmente executadas. Todas as medidas corretivas (exceto uma) foram tomadas no espaço de um ano. O objeto da auditoria foi a combinação de *subvenções* das facilidades de investimento regionais com empréstimos concedidos pelas instituições financeiras para apoiar as políticas externas da UE. A DG MARE também executou todas as recomendações do Tribunal na sequência da auditoria relativa à aquicultura (Relatório Especial n.º 10/2014).

3.77. Inicialmente, a Comissão rejeitou nove recomendações que diziam respeito à DG AGRI, à DG REGIO e à DG DEVCO. Três das recomendações foram posteriormente executadas em alguns aspetos <sup>(52)</sup>. As seis recomendações que não tinham sido executadas à data da análise ao seguimento foram as formuladas nos relatórios especiais relativos ao setor vitivinícola e às incubadoras de empresas. Todas estas tinham sido rejeitadas à data das auditorias do Tribunal em 2014. Na maioria dos casos, devido ao facto de a Comissão considerar que as recomendações do Tribunal deveriam ter sido dirigidas aos Estados-Membros. Em alguns casos, a Comissão concordou em princípio com as constatações do Tribunal, mas não aceitou as recomendações na prática <sup>(53)</sup>. O nível de recomendações rejeitadas ou parcialmente aceites foi semelhante ao de anos anteriores.

---

<sup>(51)</sup> O Tribunal dirigiu uma recomendação aos Estados-Membros (no Relatório Especial n.º 9/2014); quatro recomendações à Comissão e aos Estados-Membros (uma no Relatório Especial n.º 15/2014, duas no Relatório Especial n.º 22/2014 e uma no Relatório Especial n.º 23/2014); e uma recomendação à Comissão e ao Serviço Europeu para a Ação Externa (no Relatório Especial n.º 13/2014).

<sup>(52)</sup> A Recomendação 3, alínea a), do Relatório Especial n.º 9/2014, no sentido de que os beneficiários individuais devem ser impedidos de apresentar regularmente um programa de promoção para os países visados, a Recomendação 1, alínea c), do Relatório Especial n.º 12/2014, no sentido de que se deve acompanhar a execução efetiva dos programas operacionais para uma identificação precoce e proativa das dificuldades, e a Recomendação 4, segundo parágrafo, do Relatório Especial n.º 18/2014, no sentido de que o sistema de acompanhamento deve ser alterado.

<sup>(53)</sup> No que se refere à Recomendação 3, alínea b), do Relatório Especial n.º 20/2014, a Comissão respondeu que os resultados de um projeto de comércio eletrónico podem ser influenciados por fatores externos que não podem ser conhecidos antecipadamente. Por esse motivo, seria difícil fazer depender dos resultados os pagamentos do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* para o comércio eletrónico.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.78. Em conclusão, o Tribunal verificou que as suas auditorias de resultados conduziram a várias melhorias importantes, embora persistam algumas das insuficiências identificadas. Estas são descritas no **anexo 3.2**.

**CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES****Conclusões**

3.79. O objetivo das informações sobre o desempenho é fornecer uma indicação sobre se as políticas e os programas, e mais em geral as DG, a Comissão como organização e o orçamento da UE estão a alcançar os seus objetivos de modo eficiente e eficaz. Se forem necessárias melhorias, as informações sobre o desempenho devem ser utilizadas para fundamentar o processo de conceção das medidas corretivas necessárias e acompanhar a respetiva execução.

3.80. A forma como uma organização utiliza as informações sobre o desempenho que produz e recolhe para a tomada de decisões influencia o seu êxito a longo prazo na execução da gestão do desempenho e na concretização de resultados melhores.

3.81. As conclusões do Tribunal são as seguintes.

**1. Existem alguns limites à utilização que a Comissão pode fazer das informações sobre o desempenho (pontos 3.6-3.13)**

- O quadro financeiro plurianual da UE limitou a flexibilidade para reafetar fundos.
- Embora tenham ocorrido reafetações, impulsionadas sobretudo pela necessidade urgente de dar resposta à crise dos refugiados e às ameaças à segurança, em resultado da última revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, estas não decorreram de considerações relacionadas com o desempenho.
- A medição dos contributos do orçamento da UE para os objetivos de alto nível é complexa, uma vez que se aplicam vários quadros estratégicos em paralelo.

**3.81.**

- *a Comissão fez propostas para aumentar a flexibilidade orçamental ao abrigo do futuro quadro financeiro plurianual.*
- *as decisões de reafetação resultam de vários fatores. A Comissão observa que existem frequentemente desfasamentos temporais significativos antes de a informação pormenorizada sobre o desempenho ficar disponível.*
- *a medição da contribuição para os objetivos de alto nível também é difícil porque é difícil estabelecer ligações causais claras e diretas entre uma atividade dos serviços da Comissão ou um programa financiado pelo orçamento da UE e o progresso na realização dos objetivos políticos de alto nível. Muitos outros fatores externos influenciam a concretização desses objetivos e estão envolvidos muitos intervenientes a nível subnacional, nacional, europeu e internacional. Esta complexidade é uma característica inerente ao ambiente em que a Comissão e o orçamento da UE operam; não é uma fraqueza do quadro de desempenho per se.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**2. Os sistemas de medição do desempenho da Comissão disponibilizam grandes quantidades de dados, mas nem sempre em tempo oportuno (pontos 3.14-3.18)**

- As DG da Comissão recolhem informações sobre o desempenho em diversos formatos e de várias fontes, gerando assim um manancial de informações pertinentes em termos de desempenho. Várias DG instituíram recentemente novos instrumentos e processos para examinar os dados sobre o desempenho a fim de melhorar o seu quadro de informações sobre o desempenho.
- O Tribunal identificou anteriormente boas práticas de elaboração de relatórios de desempenho para a Comissão aplicar. Os inquiridos confirmaram que são necessários mais desenvolvimentos, por exemplo, em termos da atualidade das informações sobre o desempenho ou de orientações para a elaboração dos relatórios de desempenho.

**3. A Comissão utiliza as informações sobre o desempenho para gerir programas e políticas, embora nem sempre sejam tomadas medidas corretivas quando os objetivos não são atingidos (pontos 3.19-3.26)**

- As informações sobre o desempenho são sobretudo utilizadas ao nível das DG para gerir os programas e as políticas. Uma vez que as informações sobre o desempenho que dão resposta às necessidades de gestão corrente não estão harmonizadas com as responsabilidades externas de elaboração de relatórios das DG e da Comissão, as DG normalmente não utilizam os principais relatórios sobre o desempenho da Comissão para gerir o seu desempenho relativamente ao orçamento da UE.
- Os resultados do inquérito indicam também que um fraco desempenho nem sempre dá origem a medidas corretivas. Os resultados confirmaram que era mais provável o incumprimento de um objetivo ter consequências nas DG em que as informações sobre o desempenho eram utilizadas frequentemente.

**4. A Comissão não explica geralmente a utilização das informações sobre o desempenho nos seus relatórios de desempenho (pontos 3.27-3.31)**

Não existe qualquer exigência no sentido de as DG ou a Comissão explicarem nos respetivos relatórios de desempenho de que forma as informações sobre o desempenho foram utilizadas na tomada de decisões. Os relatórios de desempenho das DG, bem como as fichas de programa, não obstante, incluem frequentemente informações limitadas a este respeito.

- a Comissão presta informações sobre o desempenho do orçamento da UE através, nomeadamente, dos principais relatórios anuais sobre o desempenho (incluindo o relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE e as fichas de programa), de acordo com as obrigações jurídicas relevantes.

- como o TCE salienta, mais de 70 % dos inquiridos indicou que, se os objetivos não são atingidos, são elaborados planos de ação e é efetuado um acompanhamento mais intenso e, mais de 60 % dos inquiridos respondeu que a avaliação é efetuada se os objetivos não são atingidos.

Os resultados apresentados refletem as opiniões dos inquiridos. Seria necessária uma avaliação caso a caso para determinar se foi tomada uma medida de acompanhamento adequada, tendo em devida conta as condicionantes do quadro orçamental.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5. Esperam-se mais progressos à medida que a cultura de desempenho continua a desenvolver-se (pontos 3.32-3.36)**

Os gestores das DG entrevistados identificaram vários desafios que os impedem de utilizar mais as informações sobre o desempenho para obter melhores resultados. Os resultados do inquérito realizado confirmaram que havia uma necessidade efetiva de mais formação relativamente à utilização de informações sobre o desempenho e de uma divulgação mais eficaz dos conhecimentos e das boas práticas. Várias das ações empreendidas pela Comissão para se tornar mais orientada para o desempenho podem ser entendidas como primeiros passos num esforço mais amplo de alcançar uma mudança cultural significativa. Com o tempo, esta mudança cultural deverá conduzir a Comissão e o orçamento da UE a centrarem-se cada vez na concretização de resultados e no impacto.

3.82. Nos pontos 3.37-3.67, o Tribunal apresenta as principais conclusões e recomendações de uma seleção de relatórios especiais publicados em 2017.

3.83. O seguimento deste ano relativo a recomendações anteriores (ver pontos 3.68-3.78) confirma que três quartos das recomendações examinadas pelo Tribunal foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos. Isto significa que, na maioria dos casos, foram adotadas medidas corretivas. Em 19 % dos casos, as recomendações foram executadas apenas em alguns aspetos, permanecendo várias insuficiências que são apresentadas em pormenor no **anexo 3.2**. Estes casos foram 7 % superiores à média dos últimos seis anos, resultado que se deve provavelmente à alteração do método de análise aplicado pelo Tribunal.

**Recomendações**

3.84. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014 são apresentadas no **anexo 3.4**. Uma não foi executada e em duas outras não existiam provas suficientes para analisar os progressos.

3.85. Na sequência das conclusões relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que a Comissão adote as seguintes medidas.

*A Comissão considera que já possui uma cultura de desempenho bem desenvolvida e, nos últimos anos, tomou uma série de medidas para fortalecer ainda mais esta cultura<sup>(3)</sup>. Ver também os exemplos do TCE no ponto 3.32 das medidas que a Comissão tomou para reforçar a cultura de desempenho, e a resposta da Comissão ao ponto 3.36.*

<sup>(3)</sup> Ver o resumo do «Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results» (Orçamentação e desempenho na União Europeia — Uma análise no contexto do Orçamento da UE centrado nos Resultados), «OECD Journal on Budgeting», volume 2017/1.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 1:** para o próximo período do QFP, a Comissão deve propor medidas com vista a racionalizar e simplificar os quadros estratégicos que regem a execução do orçamento da UE, reforçando assim a prestação de contas pelos resultados e aumentando a clareza e a transparência para todas as partes interessadas.

Para o efeito será necessário colaborar com as partes interessadas a fim de obter um conjunto coerente de objetivos de alto nível mensuráveis, adequados para orientar as medidas tomadas para alcançar os resultados<sup>(54)</sup> definidos para todo o orçamento do quadro financeiro plurianual ao longo do seu período de execução<sup>(55)</sup>.

**Prazo de execução:** na adoção do quadro financeiro plurianual para 2021-2027.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão concorda que a abordagem para a execução do orçamento da UE deve ser o mais coerente e simplificada possível e que a clareza e transparência no que diz respeito à obtenção de resultados são essenciais.

A Comissão considera que as suas propostas relativas ao futuro quadro financeiro plurianual e programas setoriais associados constituem um quadro coerente para o futuro orçamento. Estas propostas destinam-se a contribuir para as prioridades políticas acordadas pelos líderes europeus em Bratislava e Roma. Elas tiram partido dos contributos de uma ampla variedade de partes interessadas em toda a Europa. A decisão final sobre este quadro será tomada pelo Conselho, deliberando por unanimidade, com a aprovação do Parlamento Europeu.

O TCE refere outros «quadros estratégicos» que podem influenciar a execução do orçamento no período pós-2020. Estes incluem as prioridades políticas da próxima Comissão e a agenda estratégica do Conselho Europeu. Estes quadros são elaborados em conformidade com as prerrogativas institucionais das instituições, como definidas no Tratado. A Comissão irá desempenhar o seu papel — juntamente com as outras instituições — para assegurar uma abordagem coerente à execução do futuro quadro financeiro plurianual.

A Comissão considera ainda que o quadro para o futuro orçamento deve ser suficientemente flexível para conseguir responder eficazmente às necessidades imprevistas à medida que estas surgem. Esta é uma consequência natural e inevitável do ambiente complexo em que o orçamento da UE é executado.

as propostas relativas aos futuros programas financeiros ao abrigo do quadro financeiro plurianual contêm objetivos e indicadores pormenorizados e quantificáveis que irão ser utilizados para acompanhar e gerir o desempenho destes programas ao longo do período. A decisão final sobre a conceção destes programas será tomada pelo Parlamento Europeu e o Conselho através do processo legislativo ordinário. A Comissão comunicará os progressos alcançados nos relatórios de desempenho pertinentes. Além disso, a Comissão explorará, com as outras instituições e partes interessadas, a possibilidade de complementar estes objetivos e indicadores a nível do programa com objetivos de alto nível quantificáveis relacionados com as prioridades políticas.

<sup>(54)</sup> Pela Comissão e todas as partes interessadas da UE.

<sup>(55)</sup> O ciclo orçamental do QFP atualmente abrange um período de sete anos. Está em curso um debate sobre a duração mais adequada de um QFP: ver «The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration» (O próximo quadro financeiro plurianual (QFP) e a sua duração), Departamento Temático dos Assuntos Orçamentais do Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, PE603.798 — outubro de 2017.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** a Comissão deve incluir informações atualizadas sobre o desempenho nos relatórios de desempenho, designadamente no relatório anual sobre a gestão e a execução, relativas aos progressos registados na concretização dos objetivos e deve sempre tomar, ou propor, medidas quando estes objetivos não são atingidos.

**Prazo de execução:** final de 2019.

- **Recomendação 3:** a Comissão deve racionalizar os indicadores relativos ao desempenho do orçamento da UE e melhorar a harmonização entre os objetivos gerais de alto nível e os objetivos específicos dos programas e das políticas. Para o efeito, deve tomar as seguintes medidas:

- a) estabelecer uma relação direta entre os objetivos específicos na base jurídica de cada programa e despesas e os objetivos gerais;
- b) rever os indicadores de desempenho utilizados para o orçamento da UE a todos os níveis, registando as informações como o utilizador previsto de cada indicador e a finalidade a que se destina. Se não for possível verificar estas informações, deve ponderar eliminar o indicador;

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação.

*A Comissão continuará a comunicar os progressos alcançados e fará propostas, se necessário. Os relatórios anuais de atividades e as fichas de programa fornecem, todos os anos, a última informação disponível sobre o desempenho para todos os indicadores de desempenho do orçamento da UE. O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE é um relatório sucinto com referências a outros relatórios de desempenho mais pormenorizados. Não se destina a fornecer informações pormenorizadas sobre todos os indicadores de desempenho.*

*A Comissão observa que os relatórios de desempenho elaborados pela Comissão dependem, em parte, da qualidade, disponibilidade e atualidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros e outros intervenientes.*

*Como reconhecido pelo TCE no ponto 3.81, n.º 1, existem restrições à medida de acompanhamento que pode ser tomada no caso dos objetivos não serem atingidos. A responsabilidade pelo desempenho orçamental e medida de acompanhamento é partilhada entre todos os intervenientes envolvidos na execução do orçamento da UE e encontra-se, por conseguinte, sob o controlo direto ou exclusivo da Comissão.*

A Comissão aceita a recomendação.

- a) *A Comissão aceita a recomendação; está a ser executada através das propostas da Comissão relativas aos programas financeiros ao abrigo do futuro quadro financeiro plurianual. Estas propostas estabelecem um quadro de desempenho claro baseado em objetivos e indicadores. A forma final dos quadros de desempenho irá depender do resultado do processo legislativo.*

- b) *A Comissão aceita a recomendação; está a ser executada através das propostas relativas ao futuro quadro financeiro plurianual.*

*Todos os indicadores estabelecidos para os programas financeiros foram criticamente revistos como parte da análise das despesas que conduziu às propostas da Comissão relativas ao futuro quadro financeiro plurianual. Isto resultou em propostas para um número mais pequeno de indicadores de maior qualidade do desempenho dos programas.*

*São utilizados diferentes níveis de indicadores para diferentes fins, incluindo a gestão do desempenho, mas também a comunicação dos resultados alcançados com o orçamento da UE.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) assegurar que as informações utilizadas para a gestão corrente dos programas e políticas nas DG estão harmonizadas com as informações agregadas sobre o desempenho incluídas nos principais relatórios sobre o desempenho.

**Prazo de execução:** na adoção do quadro financeiro plurianual para 2021-2027.

- **Recomendação 4:** a Comissão deve apresentar nos principais relatórios sobre o desempenho informações sobre a forma como utiliza as informações sobre o desempenho. Deve demonstrar, tão sistematicamente quanto possível e tendo em conta o tempo necessário para obter essas informações, de que forma as informações sobre o desempenho do orçamento da UE foram utilizadas no seu processo de tomada de decisões.

**Prazo de execução:** final de 2019.

- **Recomendação 5:** a Comissão deve introduzir ou melhorar medidas e incentivos para promover uma maior ênfase no desempenho na sua cultura interna, partindo dos progressos já realizados. Para o efeito deve:

- a) disponibilizar aos seus gestores mais conhecimentos e orientações acerca da gestão do desempenho e acerca da utilização das informações sobre o desempenho na tomada de decisões;

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) A Comissão aceita a recomendação, embora observando que os diferentes tipos e níveis de informação são relevantes para a apresentação de relatórios de desempenho do orçamento a nível agregado e para a gestão corrente do orçamento da UE pela Comissão, autoridades nacionais, instituições financeiras e outras partes interessadas.

A recomendação será executada através de instruções aos serviços sobre a elaboração dos relatórios de desempenho relevantes.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão observa que devido aos desfasamentos de tempo associados à recolha de informações pormenorizadas sobre o desempenho dos programas financeiros, a principal oportunidade de retirar lições das informações sobre o desempenho ocorre na conceção do quadro legislativo para os futuros programas financeiros.

A análise das despesas que acompanha a proposta da Comissão relativa ao futuro quadro financeiro plurianual e as avaliações de impacto publicadas juntamente com as propostas relativas aos futuros programas financeiros fazem extensa referência aos resultados das avaliações, às conclusões das auditorias e outras fontes de informação sobre o desempenho e explicam como estas lições se têm refletido na conceção futuros programas.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão possui uma cultura de desempenho bem desenvolvida nos seus serviços. Como reconhecido no presente capítulo, foram feitos esforços significativos nos últimos anos (por exemplo, a reforma do ciclo de planeamento estratégico e de programação, as avaliações intercalares dos programas de despesas 2014-2020, elaboração dos programas de despesas 2021-2027) para reforçar a incidência sobre o desempenho a nível político e dos serviços. A Comissão compromete-se a continuar a promover uma cultura de desempenho, tendo em devida consideração a responsabilidade paralela da Comissão pela boa gestão financeira do orçamento da UE.

- a) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão irá avaliar a melhor forma de assegurar que as extensas orientações que já existem dentro da Comissão sobre gestão do desempenho se encontram disponíveis para todos os gestores, incluindo através de ações de sensibilização e de formação, se necessário. A Comissão também irá verificar se existem lacunas na oferta atual.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) proceder ao intercâmbio de boas práticas na utilização das informações sobre o desempenho dentro da Comissão e com as principais partes interessadas, como os Estados-Membros;
- c) reforçar mais a sua cultura interna para conseguir uma maior ênfase no desempenho, tendo em conta os desafios identificados pelas DG <sup>(56)</sup>, bem como as possibilidades de progressos identificadas pelos inquiridos <sup>(57)</sup> e as oportunidades proporcionadas pelo Regulamento Financeiro revisto, a iniciativa Orçamento centrado nos resultados, a elaboração de relatórios de desempenho para projetos em curso e outras fontes.

**Prazo de execução:** final de 2020.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão aceita esta recomendação.

*A Comissão irá continuar a realizar debates regulares sobre questões relacionadas com o desempenho, tanto no seio das redes internas relevantes como em cooperação com outras instituições e partes interessadas.*

*Por exemplo, o grupo de trabalho interserviços «Orçamento centrado nos resultados» desempenhou um papel fundamental na reunião regular de quadros superiores, sensibilizando e construindo um entendimento comum de desempenho. Além disso, juntamente com a elaboração do quadro de desempenho para a nova geração de programas, foi organizado um subgrupo a nível técnico relativo a medidas de desempenho para reunir conhecimento sobre as lições aprendidas e as melhores práticas e promover uma abordagem coordenada.*

*Em 2017, a Comissão organizou duas reuniões de peritos com participantes do Parlamento Europeu, Estados-Membros e outras partes interessadas, para debater a utilização das informações sobre o desempenho.*

- c) A Comissão aceita esta recomendação.

*A Comissão considera que já possui uma cultura de desempenho muito bem incorporada nos seus serviços e irá continuar a examinar como é que pode ser mais reforçada.*

<sup>(56)</sup> Ver caixa 3.11.

<sup>(57)</sup> Ver caixa 3.13.

## ANEXO 3.1

## ESTADO DAS RECOMENDAÇÕES POR RELATÓRIO

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada		
1	RE nº 4/2014	Integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC: um sucesso parcial	1	Ponto 84, Rec. 1			x				
			2	Ponto 85, Rec. 2, 1º travessão					x		
			3	Ponto 85, Rec. 2, 2º travessão						x	
			4	Ponto 85, Rec. 2, 3º travessão						x	
			5	Ponto 85, Rec. 2, 4º travessão						x	
			6	Ponto 85, Rec. 2, 5º travessão							x
			7	Ponto 86, Rec. 3, 1ª parte					x		
			8	Ponto 86, Rec. 3, 2ª parte							x
			9	Ponto 87, 1ª parte					x		
			10	Ponto 87, 2ª parte							x
2	RE nº 8/2014	A Comissão geriu com eficácia a integração do apoio associado no Regime de Pagamento Único?	1	Ponto 64, Rec. 1	x						
			2	Ponto 66, Rec. 2		x					
			3	Ponto 69, Rec. 3		x					
			4	Ponto 71, Rec. 4		x					

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada		
3	RE nº 9/2014	O apoio da UE aos investimentos e à promoção no setor vitivinícola é bem gerido e os seus resultados relativamente à competitividade dos vinhos da UE estão demonstrados?	1	Ponto 84, Rec. 1			x				
			2	Ponto 85, Rec. 2	x						
			3	Ponto 86, Rec. 3, alínea a)			x				
			4	Ponto 86, Rec. 3, alínea b)					x		
			5	Ponto 87, Rec. 4		x					
			6	Ponto 88, Rec. 5, alínea a)	x						
			7	Ponto 88, Rec. 5, alínea b)						x	
			8	Ponto 89, Rec. 6	x						
			9	Ponto 90, Rec. 7					x		
4	RE nº 10/2014	A eficácia do apoio do Fundo Europeu das Pescas à aquicultura	1	Ponto 78, Rec. 1, alínea a)	x						
			2	Ponto 78, Rec. 1, alínea b)	x						
			3	Ponto 78, Rec. 1, alínea c)	x						
			4	Ponto 78, Rec. 1, alínea d)	x						
			5	Ponto 78, Rec. 1, alínea e)	x						
			6	Ponto 78, Rec. 2, alínea a)						x	
			7	Ponto 78, Rec. 2, alínea b)							x
			8	Ponto 78, Rec. 2, alínea c)							x
			9	Ponto 78, Rec. 2, alínea d)							x
5	RE nº 22/2014	Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural	1	Ponto 110		x					
			2	Ponto 111	x						

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada		
6	RE nº 23/2014	Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?	1	Ponto 97, Rec. 1	x						
			2	Ponto 98, Rec. 2	x						
			3	Ponto 99, Rec. 3			x				
7	RE nº 24/2014	O apoio da UE à prevenção e recuperação de danos florestais causados por incêndios e catástrofes naturais é bem gerido?	1	Ponto 78, Rec. 1, Estado-Membro, 1º travessão					x		
			2	Ponto 78, Rec. 1, Estado-Membro, 2º travessão					x		
			3	Ponto 78, Rec. 1, Comissão, 1º travessão	x						
			4	Ponto 78, Rec. 1, Comissão, 2º travessão				x			
			5	Ponto 79, Rec. 2, Estado-Membro, 1º travessão						x	
			6	Ponto 79, Rec. 2, Estado-Membro, 2º travessão						x	
			7	Ponto 79, Rec. 2, Estado-Membro, 3º travessão						x	
			8	Ponto 79, Rec. 2, Comissão, 1º travessão				x			
			9	Ponto 79, Rec. 2, Comissão, 2º travessão			x				
			10	Ponto 80, Rec. 3, Estado-Membro, 1º travessão							x
			11	Ponto 80, Rec. 3, Estado-Membro, 2º travessão							x
12	Ponto 80, Rec. 3, Estado-Membro, 3º travessão							x			
13	Ponto 81, Rec. 4, Estado-Membro							x			
14	Ponto 81, Rec. 4, Comissão					x					

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada		
8	RE nº 1/2014	Eficácia dos projetos de transportes urbanos apoiados pela UE	1	Ponto 57, Rec. 1			x				
			2	Ponto 57, Rec. 2			x				
			3	Ponto 57, Rec. 3	x						
			4	Ponto 57, Rec. 4	x						
			5	Ponto 57, Rec. 5		x					
9	RE nº 7/2014	O FEDER foi bem-sucedido no apoio ao desenvolvimento de incubadoras de empresas?	1	Ponto 82, Rec. 1, alínea a)	x						
			2	Ponto 82, Rec. 1, alínea b)	x						
			3	Ponto 82, Rec. 1, alínea c)	x						
			4	Ponto 82, Rec. 1, alínea d)			x				
			5	Ponto 82, Rec. 1, alínea e)						x	
			6	Ponto 82, Rec. 1, alínea f)				x			
			7	Ponto 84, Rec. 2, alínea a)					x		
			8	Ponto 84, Rec. 2, alínea b)						x	
			9	Ponto 84, Rec. 2, alínea c)							x
			10	Ponto 84, Rec. 2, alínea d)							x
			11	Ponto 85, Rec. 3, alínea a)			x				
			12	Ponto 85, Rec. 3, alínea b)			x				

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada		
10	RE nº 12/2014	O FEDER é eficaz no financiamento de projetos que promovem diretamente a biodiversidade no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020?	1	Ponto 42, Rec. 1, alínea a)	x						
			2	Ponto 42, Rec. 1, alínea b)	x						
			3	Ponto 42, Rec. 1, alínea c)			x				
			4	Ponto 45, Rec. 2, alínea a)			x				
			5	Ponto 45, Rec. 2, alínea b)	x						
			6	Ponto 45, Rec. 2, alínea c)	x						
			7	Ponto 45, 2ª parte			x				
11	RE nº 20/2014	O apoio do FEDER às PME no domínio do comércio eletrónico foi eficaz?	1	Ponto 68, Rec. 1, alínea a)	x						
			2	Ponto 68, Rec. 1, alínea b)		x					
			3	Ponto 68, Rec. 1, alínea c)			x				
			4	Ponto 68, Rec. 2, Comissão, 1ª parte	x						
			5	Ponto 68, Rec. 2, alínea a), Estados-Membros						x	
			6	Ponto 68, Rec. 2, alínea b), Estados-Membros							x
			7	Ponto 68, Rec. 2, alínea c), Estados-Membros							x
			8	Ponto 68, Rec. 2, alínea d), Estados-Membros							x
			9	Ponto 68, Rec. 3, alínea a)				x			
			10	Ponto 68, Rec. 3, alínea b)							x
			11	Ponto 68, Rec. 3, alínea c)			x				

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada
12	RE nº 21/2014	Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela União Europeia: falta de otimização dos recursos	1	Ponto 71			x		
			2	Ponto 72					x
13	RE nº 13/2014	Apoio da União Europeia à reabilitação na sequência do sismo no Haiti	1	Ponto 68, Rec. 1	x				
			2	Ponto 68, Rec. 2, 1º travessão	x				
			3	Ponto 68, Rec. 2, 2º travessão	x				
			4	Ponto 68, Rec. 2, 3º travessão				x	
			5	Ponto 68, Rec. 3, 1º travessão	x				
			6	Ponto 68, Rec. 3, 2º travessão	x				
			7	Ponto 68, Rec. 3, 3º travessão	x				
			8	Ponto 68, Rec. 4	x				
14	RE nº 16/2014	Eficácia da combinação de subvenções das facilidades de investimento regionais com empréstimos concedidos pelas instituições financeiras para apoiar as políticas externas da UE	1	Ponto 57, alínea a)	x				
			2	Ponto 57, alínea b)	x				
			3	Ponto 57, alínea c)	x				
			4	Ponto 57, alínea d)	x				
			5	Ponto 58	x				
			6	Ponto 59, alínea a)	x				
			7	Ponto 59, alínea b)	x				
			8	Ponto 59, alínea c)	x				
			9	Ponto 60	x				

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada
15	RE nº 18/2014	Sistemas de avaliação e de acompanhamento orientado para os resultados da EuropeAid	1	Ponto 70, Rec. 1		x			
			2	Ponto 70, Rec. 2, 1º travessão		x			
			3	Ponto 70, Rec. 2, 2º travessão		x			
			4	Ponto 70, Rec. 2, 3º travessão	x				
			5	Ponto 70, Rec. 3, 1º travessão	x				
			6	Ponto 70, Rec. 3, 2º travessão	x				
			7	Ponto 70, Rec. 4, 1º travessão	x				
			8	Ponto 70, Rec. 4, 2º travessão				x	
			9	Ponto 70, Rec. 4, 3º travessão				x	
			10	Ponto 70, Rec. 5, 1º travessão				x	
			11	Ponto 70, Rec. 5, 2º travessão	x				
16	RE nº 2/2014	Os regimes comerciais preferenciais são geridos de forma adequada?	1	Ponto 110, nº 1	x				
			2	Ponto 110, nº 2	x				
			3	Ponto 110, nº 3	x				
			4	Ponto 110, nº 4		x			

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Nº	Ponto do Relatório Especial	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada
17	RE nº 15/2014	O Fundo para as Fronteiras Externas reforçou a solidariedade financeira mas é necessário melhorar a medição dos resultados e aumentar o seu valor acrescentado europeu	1	Ponto 78, Rec. 1, 1º travessão	x				
			2	Ponto 78, Rec. 1, 2º travessão	x				
			3	Ponto 78, Rec. 1, 3º travessão	x				
			4	Ponto 78, Rec. 1, 4º travessão		x			
			5	Ponto 78, Rec. 2, 1º travessão					x
			6	Ponto 78, Rec. 2, 2º travessão					x
			7	Ponto 78, Rec. 2, 3º travessão					x
			8	Ponto 78, Rec. 2, 4º travessão					x
			9	Ponto 80, Rec. 3		x			
			10	Ponto 80, Rec. 4, 1º travessão					x
			11	Ponto 80, Rec. 4, 2º travessão		x			
			12	Ponto 81, Rec. 5					x
			13	Ponto 81, Rec. 6					x
			14	Ponto 83, Rec. 7		x			
			15	Ponto 83, Rec. 8					
<b>Total 2017</b>				<b>135</b>	<b>58</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>35</b>
<b>Total de recomendações avaliadas em 2017</b>				<b>100</b>	<b>58 %</b>	<b>17 %</b>	<b>19 %</b>	<b>6 %</b>	

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**RE n.º 4/2014: Integração dos objetivos da política da água da UE na PAC — um sucesso parcial**

Resposta ao número 86, recomendação 3, primeira parte: a Comissão concorda que a avaliação dos segundos planos de gestão das bacias hidrográficas (PGBH) continua pendente, mas ainda pretende avançar com o respetivo relatório da Comissão muito antes do prazo legal de dezembro de 2018. No entanto, com base na avaliação ad hoc das partes relevantes, a informação fornecida nesses PGBH foi efetivamente utilizada para assegurar o cumprimento das condicionalidades ex ante relativas à água nos programas de desenvolvimento rural. Por conseguinte, a Comissão considera que foram asseguradas as condições mínimas no que respeita à execução da DQA antes da afetação de fundos de desenvolvimento rural, ou seja, tarifação da água, bem como um conjunto de critérios de elegibilidade para investimentos em irrigação. Assim, a Comissão considera a recomendação executada no que respeita à política de desenvolvimento rural.

Resposta ao número 87, primeira parte: a Comissão confirma que o trabalho sobre as orientações relativas à avaliação dos impactos do PDR através das avaliações a serem apresentadas nos relatórios anuais de 2019 está em curso.

Estas incluem dois indicadores de impacto para avaliar as pressões colocadas sobre a água pelas práticas agrícolas.

Os mesmos indicadores serão avaliados nas avaliações ex post do PDR 2014-2020, para as quais serão providenciadas orientações.

**RE n.º 8/2014: A Comissão geriu com eficácia a integração do apoio associado no regime de pagamento único?**

Resposta ao número 66, recomendação 2: em relação ao apuramento da conformidade da Comissão: em resultado de uma constatação, a Comissão alterou a sua abordagem de modo a assegurar mais incidência na auditoria e validação dos cálculos centrais e dos controlos internos aplicados. Todas as auditorias lançadas/a serem lançadas até à segunda metade de 2017 são afetadas por esta alteração. Já foram concluídas 3 auditorias (SE, IT e UK-Escócia). O relatório da auditoria NAC/2017/002/SE acaba de ser enviado para o TCE, em 20 de abril de 2018. O relatório da auditoria de IT deve ser enviado ainda este mês.

Resposta ao número 69, recomendação 3: de acordo com o direito da UE, cabe aos Estados-Membros efetuar as recuperações junto dos beneficiários. Além disso, os Estados-Membros apresentam relatórios sobre estas recuperações por beneficiário e sem especificarem as razões para o estabelecimento da irregularidade que conduziu ao lançamento da recuperação. (É possível que o mesmo beneficiário tenha vários casos de incumprimento ao abrigo de medidas de apoio diferentes). A Comissão aplica correções financeiras por falta de devida diligência na realização de recuperações. Estas correções baseiam-se na análise da gestão dos procedimentos de recuperação dos Estados-Membros, registada de acordo com os requisitos legais, ou seja, por beneficiário, sem discriminação dos diferentes motivos para o pagamento indevido. O TCE deve ter em conta o quadro estabelecido na legislação aplicável.

Resposta ao número 71, recomendação 4: os critérios de acreditação para os organismos pagadores encontram-se elaborados sem fornecer uma lista exaustiva de todos os tipos de verificações que devem ser executadas. Os critérios de acreditação encontram-se elaborados de uma forma geral, não existe qualquer referência a uma medida de apoio. Simultaneamente, encontra-se claramente previsto na legislação da UE que os organismos pagadores devem assegurar que «o montante que deve ser pago a um beneficiário está em conformidade com as normas da União» [ponto 1, alínea a), subalínea i), do anexo I do Regulamento (UE) n.º 907/2014]. A Comissão considera que o sistema atual é sólido e produz bons resultados, tendo também em conta a taxa de erro muito baixa nos pagamentos diretos (inferior à materialidade no relatório anual de 2016 do TCE). Relativamente ao trabalho dos organismos de certificação, a Comissão também considera que as atuais orientações relativas às obrigações dos organismos de certificação são claras e abrangentes e, como tal, o quadro fornecido é suficiente. As orientações da Comissão não podem ser demasiado prescritivas, uma vez que os organismos de certificação são auditores qualificados e, em conformidade com as normas de auditoria internacionalmente aceites, devem utilizar o seu julgamento profissional na realização do trabalho de certificação.

**RE n.º 9/2014: O apoio da UE aos investimentos e à promoção no setor vitivinícola é bem gerido e os seus resultados relativamente à competitividade dos vinhos da UE estão demonstrados?**

Resposta ao número 86, recomendação 3, alínea a): A Comissão considera que, tendo o beneficiário obtido apoio a uma operação de promoção no mercado de um país terceiro por um período de três ou mesmo cinco anos, o operador já não é elegível para apoio à mesma operação no mesmo mercado, nem mesmo num período de programação subsequente. Este conceito foi claramente explicado numa carta enviada a um Estado-Membro em janeiro e foi debatido no Comité do Vinho em março deste ano.

**RE n.º 22/2014: Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural**

Resposta ao número 110: a Comissão considera que esta recomendação já foi aplicada. A Comissão sublinhou as diferentes ocasiões em que os temas em questão são debatidos com os Estados-Membros, assim como as recentes alterações ao Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014. A pedido dos Estados-Membros, o documento de orientação sobre controlos e sanções será atualizado em 2018.

**RE n.º 23/2014: Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?**

Resposta ao número 99, recomendação 3: A Comissão comprometeu-se a analisar possíveis formas de melhorar o desempenho da política de desenvolvimento rural como um todo. A reflexão sobre esta matéria foi já iniciada no contexto da preparação da comunicação da Comissão sobre a modernização e a simplificação da PAC.

**RE n.º 24/2014: O apoio da UE à prevenção e recuperação de danos florestais causados por incêndios e catástrofes naturais é bem gerido?**

Resposta ao número 78, recomendação 1, Comissão, segundo travessão: a Comissão concorda que a aplicação da recomendação está em curso. A Comissão iniciou a consulta ao grupo de peritos da Comissão em incêndios florestais para criar critérios comuns. Uma vez que os tipos, a vulnerabilidade a incêndios, as condições geográficas e climáticas e os níveis de perigo dos incêndios são muito diferentes dentro da UE, trata-se de um exercício conjunto com diferentes serviços da Comissão e com os Estados-Membros envolvidos. Podem esperar-se resultados até final de 2018. A DG ENV, juntamente com o CCI, são os responsáveis por esta questão, uma vez que lideram o grupo de peritos em incêndios florestais.

Resposta ao número 79, recomendação 2, Comissão, primeiro travessão: A Comissão considera que esta recomendação já foi aplicada. As ações realizadas pela Comissão, incluindo as auditorias de conformidade em curso aos sistemas de controlo dos Estados-Membros, bem como o acompanhamento dos planos de ação relativos às fraquezas identificadas, são consideradas eficazes. Estas ações visam responder a quaisquer desafios conhecidos com a aplicação das medidas e estão em curso até ao final do atual período de programação. Por conseguinte, ainda não é possível a avaliação final da eficácia destas ações.

Resposta ao número 81, recomendação 4, Comissão: O relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado dos programas de desenvolvimento rural, a ser introduzido em 2019, irá incluir mais informação quanto à aplicação da medida em conformidade com objetivos específicos.

Além disso, a comunicação «O futuro da alimentação e da agricultura» [COM(2017) 713 final] estabelece os próximos passos no que respeita ao quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC.

## ANEXO 3.2

## PRINCIPAIS MELHORIAS E INSUFICIÊNCIAS POR RESOLVER POR RELATÓRIO

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
1	RE nº 4/2014	Integração dos objetivos da política da água da União Europeia na PAC: um sucesso parcial (recursos naturais)	<p>Na sequência de um acordo interinstitucional, a Comissão deu os primeiros passos para integrar as disposições das diretivas no instrumento de condicionalidade existente. A Comissão incluiu algumas medidas relativas aos objetivos da política da água nos atuais programas de desenvolvimento rural.</p> <p>Foram introduzidas nos planos de desenvolvimento rural as condicionalidades <i>ex ante</i> e várias condições prévias para a elegibilidade para apoio.</p> <p>Foram introduzidas melhorias no Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA) que têm por objetivo fornecer melhores dados para a avaliação das pressões causadas pelas práticas agrícolas na água.</p>	<p>Atualmente, a integração efetiva das disposições das duas diretivas continua em fase de planeamento. As medidas de desenvolvimento rural existentes abordam apenas uma parte dos objetivos da política da água. A Comissão não introduziu novos instrumentos, como proposto pelos auditores no relatório especial.</p> <p>As versões finais aprovadas dos segundos planos de gestão de bacia hidrográfica sofreram atrasos e continuam pendentes. Uma maior integração dos mecanismos no desenvolvimento rural continua por concretizar.</p> <p>Continuam em falta melhorias efetivas na avaliação das pressões causadas pelas práticas agrícolas na água e já foram identificadas lacunas nas práticas efetivas de elaboração de relatórios dos Estados-Membros.</p>
2	RE nº 8/2014	A Comissão geriu com eficácia a integração do apoio associado no Regime de Pagamento Único? (recursos naturais)	<p>A Comissão emitiu um elevado número de notas de orientação, intensificou os contactos bilaterais com os Estados-Membros e acompanhou regularmente a execução dos regimes de pagamento direto ao nível dos Estados-Membros.</p> <p>A Comissão reforçou o acompanhamento e a supervisão e acelerou os procedimentos de apuramento da conformidade.</p> <p>A Comissão reforçou os seus esforços de acompanhamento e auditoria.</p> <p>A Comissão reforçou os seus esforços de acompanhamento e auditoria, bem como o seguimento do trabalho dos organismos de certificação.</p>	<p>O atual quadro jurídico para os pagamentos diretos tornou-se mais complexo do que o anterior. Em consequência, os Estados-Membros enfrentaram problemas relacionados com a sua correta aplicação no ano de candidatura de 2015.</p> <p>Alguns Estados-Membros não comunicaram à Comissão informações básicas dos novos regimes de pagamento direto em tempo oportuno, o que enfraqueceu a sua capacidade de acompanhamento. As próprias auditorias da Comissão aos direitos ao pagamento mostram haver margem para melhorias.</p> <p>Não existem dados disponíveis ao nível da Comissão sobre as recuperações a efetuar ao nível dos Estados-Membros relativamente à correção de direitos ao pagamento do RPU/RPB indevidamente atribuídos e de pagamentos incorretamente calculados.</p> <p>Os critérios de acreditação aplicáveis aos organismos pagadores não fazem qualquer referência à exatidão e validade dos direitos ao pagamento. Além disso, a metodologia e as orientações da Comissão que determinam as tarefas dos organismos de certificação em relação aos direitos ao pagamento estão incompletas.</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
3	RE nº 9/2014	O apoio da UE aos investimentos e à promoção no setor vitivinícola é bem gerido e os seus resultados relativamente à competitividade dos vinhos da UE estão demonstrados? (recursos naturais)	<p>Durante a auditoria de seguimento, a Comissão confirmou novamente o acompanhamento regular da absorção do apoio, como declarado nas suas respostas ao RE nº 9/2014 do Tribunal. No entanto, a realização de um acompanhamento regular é apenas um primeiro passo preparatório no sentido da execução da recomendação do Tribunal.</p> <p>A Comissão definiu disposições e procedimentos para verificar e documentar a razoabilidade dos custos e a viabilidade financeira dos projetos.</p> <p>A Comissão realiza auditorias para verificar a conformidade com os sistemas de gestão e controlo e a sua eficácia.</p> <p>Clarificação de alguns requisitos (como a duração, extensão, critérios de sucesso) e atribuição de prioridades aos novos beneficiários e novos mercados.</p> <p>NENHUMA</p>	<p>Uma avaliação do impacto e uma avaliação da coerência dos instrumentos da PAC continuam por concretizar. Os primeiros resultados são esperados antes de 31 de dezembro de 2018. Encontra-se ainda pendente uma avaliação da eventual necessidade de um novo regime de ajuda ao investimento específico para o vinho.</p> <p>NENHUMA</p> <p>A introdução de clarificações e prioridades pela Comissão poderá melhorar apenas parcialmente a situação, uma vez que não impede a concessão de apoio a mais longo prazo (até cinco anos) aos mesmos beneficiários nos mesmos mercados visados de países terceiros.</p> <p>Tendo rejeitado a recomendação, a Comissão não tenciona executá-la na íntegra. Consequentemente, subsistem os riscos identificados pelo TCE no RE nº 9/2014.</p> <p>O RE nº 9/2014 do Tribunal constatou que a conceção da medida de promoção não é adequada e que a sua execução não é eficiente. Em muitos casos, as ações de promoção são utilizadas para consolidar mercados, em vez de procurarem ganhar novos mercados ou reconquistar antigos mercados.</p> <p>A necessidade de consolidar um mercado é permanente para um produtor de vinho que pretenda manter a sua quota de mercado, o que suscita a questão de saber se essas ações de promoção podem ter um efeito sustentável sem dependerem indevidamente do apoio contínuo da UE. Além disso, o apoio à publicidade de uma marca comercial implantada não corresponde ao propósito original da medida, que visa apoiar o mercado vitivinícola e não marcas implantadas.</p> <p>Uma vez que a Comissão não tomou medidas para executar a recomendação no sentido de limitar o âmbito da medida quanto à elegibilidade da publicidade de uma marca comercial, subsiste o risco identificado no RE nº 9/2014 de que o financiamento da UE substitua as despesas operacionais do beneficiário.</p>



Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
5	RE nº 22/2014	Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural (recursos naturais)	<p>Em cooperação com os Estados-Membros, a Comissão elaborou o «Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development» (Documento de orientações sobre as regras em matéria de controlos e sanções no quadro do desenvolvimento rural), cujo anexo 1 contém a lista de verificação de boas práticas nos principais domínios de risco recomendada pelo Tribunal. O documento foi disponibilizado aos Estados-Membros três meses antes do prazo inicialmente indicado (em dezembro de 2014, em vez de março de 2015).</p> <p>A Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR) organiza cursos de formação sobre questões conexas e todos os documentos relacionados dessas sessões, bem como as boas práticas, são publicados no sítio Internet da REDR.</p>	<p>Uma vez que o documento de orientações não é vinculativo nem de cumprimento obrigatório, a Comissão não consegue saber quantos Estados-Membros/regiões efetivamente o utilizaram a fim de melhorar os seus sistemas de controlo.</p> <p>No total, entre fevereiro de 2015 e janeiro de 2016, foram apenas organizadas três sessões de formação pela REDR sobre a razoabilidade dos custos e as opções de custos simplificadas. Com 118 programas de desenvolvimento rural (PDR), existe o risco de a Comissão ter de fazer mais para assegurar que todos os Estados-Membros/regiões tiveram oportunidade de participar ou participaram nessas sessões de formação.</p> <p>A plataforma de partilha de boas práticas da REDR poderia ser desenvolvida, acrescentando exemplos de bons procedimentos administrativos, como os relativos à razoabilidade dos custos.</p>
			<p>Os sistemas de controlo são verificados pela Comissão em relação à lista de riscos conhecidos e, se necessário, a Comissão solicita aos Estados-Membros que tomem medidas corretivas.</p> <p>As verificações da razoabilidade dos custos são realizadas no quadro da auditoria de conformidade para cada processo na amostra da Unidade H.4 (DG AGR) e como um controlo-chave 7 durante os controlos-chave e controlos secundários relativos às medidas de desenvolvimento rural para 2014-2020.</p> <p>A Comissão verifica a razoabilidade dos custos no âmbito das verificações dos processos individuais nas auditorias de conformidade (lista de controlo para a verificação da conformidade).</p>	

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
6	RE nº 23/2014	Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas? (recursos naturais)	<p>A Comissão instituiu uma variedade de instrumentos para combater as causas profundas de erro: planos de ação nos Estados-Membros, documentos de orientação, seminários com representantes de autoridades de gestão e de organismos pagadores de todos os Estados-Membros, formação divulgada através da REDR.</p> <p>A Comissão utiliza uma variedade de ações para reduzir o risco de repetição das insuficiências e erros registados anteriormente, tais como acompanhamento, formação, divulgação de informações e execução da sua atividade de auditoria nos Estados-Membros.</p> <p>A Comissão já solicitou aos Estados-Membros que aumentem o âmbito dos seus controlos administrativos para que incluam compromissos que podem ser verificados com base em provas documentais.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>Os relatórios de execução a enviar pelos Estados-Membros até 30 de junho de 2017[1] darão à Comissão a oportunidade de obter uma visão mais aprofundada e atualizada da execução dos PDR.</p> <p>A Comissão está empenhada em avaliar a conceção política e a necessidade de manter cada medida de apoio com base nos resultados da execução do período de programação de 2014-2020, antes de apresentar propostas para o período de programação seguinte.</p>
7	RE nº 24/2014	O apoio da UE à prevenção e recuperação de danos florestais causados por incêndios e catástrofes naturais é bem gerido? (recursos naturais)	<p>A Comissão introduziu instrumentos adequados no âmbito do processo de aprovação dos PDR (designadamente, uma estratégia melhorada, fichas de medidas da Comissão, listas de verificação e processos de comunicação). Estes instrumentos possibilitam que a Comissão tome medidas em tempo oportuno e que os Estados-Membros procedam aos ajustamentos necessários para corrigir as insuficiências relativas à descrição e justificação das necessidades de medidas de prevenção.</p> <p>Embora um conjunto completo de critérios aplicáveis a todos os Estados-Membros ainda se encontre em fase de desenvolvimento, a Comissão exige que os Estados-Membros baseiem as suas medidas de apoio em avaliações dos riscos nacionais e planos de gestão florestal/de catástrofes, adaptados às situações específicas de cada Estado-Membro participante.</p> <p>A Comissão comprometeu-se na aplicação RAD a executar a recomendação até ao final de 2018.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>A definição de um conjunto de critérios básicos aplicáveis a toda a UE, tal como recomendado pelo Tribunal, está ainda pendente/em fase de desenvolvimento.</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
8	RE nº 1/2014	Eficácia dos projetos de transportes urbanos apoiados pela UE (coesão)	<p>A Comissão avaliou os sistemas de controlo dos Estados-Membros durante a aprovação dos respetivos PDR para 2014-2020 e realizou auditorias de conformidade.</p> <p>A Comissão transmitiu orientações e instruções que asseguram que os Estados-Membros associam as suas intervenções a objetivos estratégicos, como a prevenção de incêndios e catástrofes naturais, tal como definido nos seus planos de proteção florestal nacionais.</p> <p>Adaptação do indicador «superfície objeto de apoio» para ações preventivas.</p>	<p>Continua por concretizar uma avaliação da eficácia das ações, devido ao facto de a maior parte dos projetos financiados no novo período de programação ainda não ter sido concluída ou auditada.</p> <p>NENHUMA</p> <p>A Comissão confirmou na aplicação RAD que a sua execução só poderá ser concluída em 2019.</p> <p>Assim, existe o risco de as insuficiências identificadas no RE nº 24/2014 em relação ao acompanhamento persistirem no período de 2014-2020 se os novos instrumentos de acompanhamento propostos não tiverem ainda melhorado o quadro de acompanhamento para este apoio específico, tal como receia o Tribunal nas conclusões (ponto 81) do RE nº 24/2014.</p> <p>A Comissão pode ter solicitado indicadores de resultados para os projetos de transportes urbanos no processo de negociação, mas, como não existem indicadores de resultados pré-definidos obrigatórios ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), nem todos os PO que incluem projetos de transportes urbanos definiriam esses indicadores. Não existem indicadores ao nível dos projetos em si, nem indicadores relacionados com a qualidade dos serviços e o nível de satisfação dos utilizadores, e a utilização de inquéritos de satisfação dos utilizadores não é sistemática nem obrigatória.</p> <p>Em todo o caso, nem a taxa de utilização nem os benefícios estão incluídos nas convenções de subvenção ou são medidos por projeto. Dada a falta de indicadores de resultados pré-definidos no Regulamento FEDER por setor, ainda não existem normas unificadas para medir o desempenho dos transportes urbanos para o período de programação de 2014-2020.</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
9	RE nº 7/2014	O FEDER foi bem-sucedido no apoio ao desenvolvimento de incubadoras de empresas? (coesão)	<p>O fornecimento de uma estimativa do número de utilizadores esperados é agora um requisito jurídico. Estas estimativas são avaliadas de forma sistemática pelos peritos de AIQ/da JASPERS.</p> <p>A nova legislação, incluindo as condicionalidades <i>ex ante</i> que entraram em vigor, abrange os elementos essenciais, o que está a ser tido em conta e analisado pelos peritos que avaliam as candidaturas.</p> <p>Uma melhoria significativa é o facto de, pela primeira vez, no período de 2014-2020, os grandes princípios da análise custo-benefício constarem de atos jurídicos (Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão e Regulamento de Execução (UE) 2015/ /207 da Comissão) e não apenas de orientações (Guia de análise custo-benefício).</p> <p>Neste período de programação há uma abordagem mais sistemática no que diz respeito à medição do desempenho ao nível dos PO, com a obrigação de definir indicadores de realizações e de resultados para as prioridades de investimento e os objetivos específicos.</p> <p>As incubadoras de empresas cofinanciadas pela UE passarão agora a ser criadas com base em planos de negócios realistas e pormenorizados, que prestem especial atenção à sustentabilidade da sua atividade não lucrativa de incubação.</p> <p>As qualificações adequadas do pessoal das incubadoras de empresas foram introduzidas como uma condição para o cofinanciamento da UE.</p> <p>As incubadoras de empresas só podem receber cofinanciamento da UE se os seus clientes tiverem ideias de negócios inovadoras com um forte potencial de crescimento.</p> <p>A Comissão informou pelo menos alguns Estados-Membros sobre o RE nº 7/2017 do TCE e as recomendações nele formuladas.</p> <p>Alguns PO contêm disposições sobre a necessidade de dedicar atenção aos programas de incubação, a necessidade de acompanhar as PME durante os primeiros anos da sua existência e o requisito de proporcionar às empresas em fase de arranque apoio à viabilidade, programas de mentoria e aprendizagem.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>Ainda não existe uma medição ao nível dos projetos individuais, que consta das recomendações.</p> <p>Dada a falta de indicadores de resultados pré-definidos no Regulamento FEDER por setor, ainda não existem normas unificadas para medir o desempenho dos transportes urbanos para o período de programação de 2014-2020.</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>Não existem provas de que o processo de incubação começa sempre com um programa de incubação pormenorizado e personalizado cuja execução é acompanhada ou de que a realização dos objetivos empresariais seja sempre avaliada.</p> <p>Ainda não existem orientações exaustivas dirigidas aos Estados-Membros que exijam explicitamente a integração de todas as condições para o cofinanciamento de incubadoras de empresas pela UE em todos os PO nacionais que prevejam a utilização dessas incubadoras, tal como recomendado pelo TCE.</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
10	RE nº 12/2014	O FEDER é eficaz no financiamento de projetos que promovem diretamente a biodiversidade no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020? (coesão)	<p>As incubadoras podem oferecer os seus serviços também a empresas não residentes, mas apenas no Estado-Membro referido pela Comissão como exemplo, possibilitando assim que o apoio à incubação tenha um maior impacto na comunidade empresarial local e aumentando as possibilidades de realização de contactos empresariais.</p> <p>A Comissão recomenda que as incubadoras de empresas que recebem cofinanciamento da UE instituíam um sistema de acompanhamento baseado também nos dados empresariais produzidos pelos clientes que apoiam.</p> <p>Os conhecimentos da Comissão são mantidos atualizados.</p> <p>Os conhecimentos e a experiência das incubadoras de empresas são partilhados pela Comissão com os Estados-Membros.</p> <p>A Comissão e a Agência Europeia do Ambiente concluíram o quadro metodológico para a cartografia e avaliação dos ecossistemas e respetivos serviços. A Comissão também publicou orientações, relatórios e estudos para apoiar os Estados-Membros.</p> <p>A Comissão avaliou a complementaridade das ações para promover a biodiversidade durante o processo de adoção de acordos de parceria e diversas DG deram o seu contributo.</p> <p>Globalmente, o acompanhamento foi reforçado, dada a melhor lógica de intervenção e a utilização mais coerente de indicadores.</p> <p>Os Estados-Membros foram informados pela Comissão, em reuniões de grupos de trabalho, sobre a recomendação do TCE no sentido do acompanhamento dos projetos preparatórios, visando uma política de proteção ativa, especialmente no que se refere à eficácia da execução de planos específicos de proteção e de gestão de habitats e espécies.</p>	<p>A oferta de serviços de incubação também a empresas não residentes ainda não é uma condição para o cofinanciamento pela UE de incubadoras de empresas em todos os Estados-Membros.</p> <p>Ainda não existem orientações exaustivas dirigidas aos Estados-Membros que exijam explicitamente a integração de todas as condições para o cofinanciamento de incubadoras de empresas pela UE em todos os PO nacionais que prevejam a utilização dessas incubadoras, tal como recomendado pelo TCE.</p> <p>A instituição desse sistema de acompanhamento não é uma condição para o cofinanciamento, sendo solicitada a título voluntário.</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>A Comissão não acompanha os PO em pormenor. Tendo em conta a modalidade de gestão, esta responsabilidade continua a caber aos Estados-Membros.</p> <p>A Comissão debate os problemas dos projetos preparatórios com os Estados-Membros, mas esta prática não é suficientemente tida em conta nos documentos de orientação.</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
			<p>Os programas operacionais contêm disposições que prevêm procedimentos de avaliação das alterações ambientais nos habitats e nas espécies, após as intervenções.</p> <p>A Comissão aconselhou os Estados-Membros a aplicarem as regras do FEDER em interação com outros fundos da UE, através de orientações e de debates sobre a execução de projetos de biodiversidade, no âmbito de grupos de trabalho sobre a biodiversidade.</p> <p>Está em vigor um mecanismo de acompanhamento das despesas da UE na biodiversidade baseado nos códigos de despesas relevantes.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p>
11	RE nº 20/2014	O apoio do FEDER às PME no domínio do comércio eletrónico foi eficaz? (coesão)	<p>Existe uma lógica de intervenção mais sólida nos PO, incluindo a utilização de indicadores de realizações e de resultados, sendo alguns deles comuns e pré-definidos a nível da UE.</p> <p>Obrigação de possuir sistemas de acompanhamento, incluindo um sistema de informação para recolher e agregar os dados relacionados com os indicadores. Desde que funcionem corretamente, esses sistemas deverão permitir à Comissão obter informações coerentes e fiáveis por parte dos Estados-Membros sobre os progressos relativos aos PO, não só em termos financeiros mas também de desempenho. É agora mais provável que os progressos registados em relação aos valores-alvo sejam medidos de forma atempada e de forma a permitir a comparação ao longo do tempo.</p> <p>Indicadores específicos dos programas no âmbito do Objetivo Temático 2 poderão determinar as realizações e os resultados das intervenções de comércio eletrónico dos programas, se for caso disso.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>São necessárias orientações e verificações adicionais ao nível dos Estados-Membros para assegurar que os sistemas de acompanhamento e informação instituídos fornecem dados fiáveis e atempados sobre os progressos e o desempenho dos PO.</p> <p>Tal como tinha anunciado, a Comissão não propôs indicadores normalizados relevantes para os objetivos estratégicos da UE no domínio do comércio eletrónico.</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
			<p>A Comissão prestou aconselhamento às autoridades de gestão sobre a conceção de critérios de seleção em projetos no domínio das TIC. Toda a estrutura dos PO está mais orientada para os resultados.</p> <p>Além disso, a Comissão empreendeu ações que poderão resultar na redução das barreiras à atividade de comércio eletrónico trans-fronteiriço, com vista a permitir às empresas de comércio eletrónico explorar as oportunidades do mercado único.</p> <p>No domínio do acompanhamento do impacto, foram solicitados planos de avaliação às autoridades de gestão.</p> <p>No período de programação de 2014-2020, a Comissão exigiu a criação de sistemas de acompanhamento e de controlo ao nível dos PO e ao nível dos Estados-Membros. O objetivo é que a própria Comissão possa apoiar-se nestes diferentes níveis, complementados com o seu próprio conjunto de controlos, para ter garantias suficientes de que os dados introduzidos neste sistema de acompanhamento são fiáveis e coerentes.</p> <p>NENHUMA</p>	<p>NENHUMA</p> <p>A Comissão não exigiu a definição, nas convenções de subvenção, de um conjunto mínimo de indicadores sólidos acompanhados dos objetivos correspondentes.</p> <p>NENHUMA</p> <p>Não foi introduzido qualquer mecanismo 1) para garantir que os pagamentos estão ligados ao desempenho e 2) para permitir o seu ajustamento em caso de insuficiência grave no desempenho.</p> <p>Existe um risco acrescido de que, com a revisão do Regulamento geral de isenção por categoria (RGC), os Estados-Membros aproveitem a oportunidade para utilizar fundos públicos para aeroportos mais pequenos, não viáveis financeiramente.</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p>
12	RE nº 21/2014	Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela União Europeia: falta de otimização dos recursos (coesão)		
13	RE nº 13/2014	Apoio da União Europeia à reabilitação na sequência do sismo no Haiti (ações externas)	<p>Adoção e execução do Plano de Ação para a resiliência nos países mais sujeitos a situações de crise 2013-2020, sublinhando a importância da interligação das ajudas de emergência, reabilitação e desenvolvimento (IERD), e definição dos objetivos e mandatos da DG ECHO e DG DEVCO.</p>	

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
			<p>O quadro conjunto para a ação humanitária e o desenvolvimento integra o conceito de resiliência e a abordagem IERD na programação, identificação e execução das atividades de cooperação dos intervenientes da UE. A título de exemplo, foram concebidas de forma adequada para o Haiti estratégias de transição e ligações paralelas entre a ajuda humanitária e a cooperação para o desenvolvimento.</p> <p>A DG ECHO e a EuropeAid adaptaram os seus instrumentos de ajuda humanitária incluindo um capítulo sobre as estratégias de saída e a IERD.</p> <p>As novas orientações relativas ao apoio orçamental divulgadas em setembro de 2012 (sem alterações em 2017) preveem contratos de apoio à construção do Estado, que incluem oportunidades para os países obterem apoio para o reforço das capacidades, com especial incidência nas funções essenciais de gestão das finanças públicas (GFP).</p> <p>O plano de ação para a reforma da gestão das finanças públicas exigido nos requisitos dos contratos de apoio à construção do Estado constitui a base para o acompanhamento da reforma da GFP, que assenta em valores de referência calendarizados que são comunicados regularmente em cada avaliação da elegibilidade dos processos de pagamento.</p> <p>Expectativas de reforma da GFP a mais curto prazo, para proteger os fundos da UE do desperdício, da perda e da ineficiência, foram incluídas no quadro de acompanhamento da GFP constante das orientações relativas ao apoio orçamental.</p> <p>No que diz respeito ao Haiti, foi emitida uma declaração do diálogo tripartido (Parlamento, Governo, sociedade civil) tendo em vista a cooperação com os parceiros para o lançamento de reformas a curto prazo para proteger os fundos da UE.</p> <p>O modelo de plano de continuidade das atividades foi atualizado, passando a incluir disposições para a reafetação do pessoal de emergência.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>Na prática, as estratégias de saída e de transição não estão formalizadas nem documentadas. Por exemplo, não estão fixados critérios de saída, não está designado o número mínimo de efetivos para assegurar a transição, não está previsto um processo de comunicação e não são referidos indicadores acionadores da saída.</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p>



Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
15	RE nº 18/2014	Sistemas de avaliação e de acompanhamento orientado para os resultados da EuropeAid (ações externas)	<p>O módulo informático EVAL fornece informações instantâneas sobre os recursos financeiros necessários para as avaliações. O módulo ROM fornece informações sobre quais os projetos que podem ser acompanhados dentro dos limites dos orçamentos atribuídos aos contratantes. Exercícios em matéria de afetação de pessoal, como o WLAD, WLAHQ e OPTIMUS, avaliam regularmente as necessidades em termos de recursos humanos e propõem ajustamentos em conformidade.</p> <p>Foram definidos critérios de seleção claros para as avaliações, procurando assegurar uma cobertura adequada dos projetos relevantes.</p> <p>A complementaridade entre o ROM e as avaliações é tida em conta na fase de planeamento e na conceção dos módulos informáticos EVAL e ROM.</p> <p>A DG DEVCO tomou medidas importantes para melhorar o seu sistema de supervisão das avaliações e de elaboração de relatórios: uma análise das avaliações de projetos de 2015, a implantação do módulo informático EVAL e a assinatura do contrato ESS.</p> <p>A supervisão das atividades de avaliação está a ser significativamente melhorada através da execução do contrato ESS, assinado em dezembro de 2016.</p> <p>O módulo informático EVAL foi implantado em setembro de 2016 e a DG DEVCO tornou a sua utilização obrigatória.</p> <p>Estão disponíveis orientações exaustivas atualizadas sobre a garantia da qualidade do ROM e das avaliações.</p> <p>Os módulos informáticos EVAL e ROM incorporam funcionalidades que facilitam um processo de garantia da qualidade rigoroso.</p> <p>Existem exemplos bem documentados do trabalho exaustivo realizado pela DG DEVCO e respetivos contratantes externos para garantir a qualidade dos relatórios de ROM.</p> <p>A execução do contrato ESS, que inclui a melhoria da grelha de avaliação da qualidade, já teve início; a documentação relacionada está incluída no relatório inicial.</p>	<p>A forma como a afetação de recursos humanos foi assegurada, em particular entre as funções de ROM e de avaliação, no âmbito dos exercícios WLAD, WLAHQ ou OPTIMUS não foi claramente demonstrada. Não existem informações sobre o pessoal afetado, conforme especificado no relatório do Tribunal.</p> <p>Falta documentação sobre a forma como os critérios de seleção foram aplicados na elaboração dos planos de avaliação individuais (exemplos) pelas delegações e a nível dos serviços centrais.</p> <p>O contrato ESS, que será adjudicado apenas em dezembro de 2016, encontra-se ainda numa fase inicial. Por conseguinte, são necessários mais esforços para executar a recomendação do Tribunal na sua totalidade, em especial no que diz respeito à análise das razões dos atrasos nas avaliações e às medidas adotadas para os corrigir.</p> <p>Falta de eficácia no envio dos planos de avaliação e acompanhamento pelas delegações.</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
			<p>Existem exemplos de aplicação de um controlo rigoroso da qualidade pela DG DEVCO em relação aos relatórios de ROM e de avaliação. O sistema de garantia da qualidade melhorou, embora a participação do ESS nesse sistema ainda tenha de ser claramente definida.</p> <p>No caso dos relatórios de ROM, é realizado um controlo sistemático por um contratante externo, aprovado pela DG DEVCO.</p> <p>No caso das avaliações, a nova ferramenta informática EVAL incorpora um controlo de qualidade obrigatório dos relatórios.</p> <p>As instruções do pacote e do documento de ação «Legislar melhor» realçam a necessidade de objetivos SMART e indicadores RACER, com valores de referência e metas.</p> <p>Na prática, a DG DEVCO desenvolveu esforços de revisão dos documentos de ação dos programas, a fim de assegurar a conformidade com as orientações mencionadas e a recomendação do Tribunal.</p> <p>A DG DEVCO melhorou o seu sistema de avaliação definindo claramente critérios de seleção e assegurando uma cobertura razoável dos projetos e programas (ver recomendação 4, 3º travessão).</p> <p>Os novos documentos de ação estabelecem uma ligação entre os objetivos gerais e os impactos esperados e existem exemplos de conceção de indicadores claros.</p> <p>O quadro para a avaliação do impacto foi definido com a adoção, em março de 2015, do Quadro da UE para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento baseado em Resultados, em consonância com a Agenda para a Mudança.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>Ainda não existe um mecanismo sistemático de recolha de dados sobre os resultados dos programas, durante pelo menos três anos após a sua conclusão, para demonstrar claramente o impacto e a sustentabilidade dos resultados obtidos.</p> <p>O aumento da proporção das avaliações <i>ex post</i>, que são necessárias para demonstrar os resultados a mais longo prazo, como os impactos, está ainda por demonstrar.</p> <p>Em outubro de 2016, foram comunicadas à DG DEVCO insuficiências nos dados relativos aos resultados sobre o desenvolvimento e nos mecanismos de ensinamentos retirados («<i>Review of strategic evaluations</i>» — Análise das avaliações estratégicas).</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
			<p>O indicador-chave de desempenho 19 revelou em 2014 um aumento significativo em relação ao ano anterior e uma tendência ascendente também em 2016. Além disso, a melhoria dos critérios de seleção para as avaliações dos projetos é propícia a uma melhor representatividade na população e à obtenção de maior valor acrescentado com recursos limitados.</p> <p>A Comissão realizou uma análise e concluiu que um aumento no número de avaliações <i>ex post</i> não conduziria necessariamente à melhoria das informações sobre os resultados e teria um custo enquanto os recursos para a avaliação forem limitados.</p> <p>A DG DEVCO melhorou os seus critérios de seleção para as avaliações dos projetos e a proporção de todas as avaliações (intercalares, finais e <i>ex post</i>) aumentou.</p> <p>Foi elaborada uma análise das avaliações estratégicas da DG DEVCO, abrangendo o período de 2006-2016, a fim de contribuir para a atualização da política de cooperação para o desenvolvimento da UE (relatório final publicado em outubro de 2016).</p> <p>Existem casos em que um período de seguimento de um ano parece suficiente para resultados de execução positivos.</p> <p>Há casos em que são planeadas avaliações estratégicas de seguimento específicas ou é dado seguimento às recomendações após mais de um ano.</p> <p>Criação de um grupo de trabalho e instituição de uma nova dinâmica na relação com a Unidade de Gestão dos Conhecimentos da DG DEVCO, que se traduziram em melhorias contínuas que deverão produzir resultados nos próximos anos.</p> <p>A DG DEVCO desenvolveu um módulo informático (EVAL) que funciona como base de dados e ferramenta de gestão, na sequência dos requisitos da recomendação do Tribunal.</p>	<p>A DG DEVCO não demonstrou um aumento das avaliações <i>ex post</i>, embora tenham sido alcançadas melhorias através de meios alternativos.</p> <p>Não existe um mecanismo sistemático de seguimento dos planos de ação relativos às recomendações das avaliações estratégicas durante mais de um ano, no que diz respeito à «<i>fiche contradictoire</i>» (ficha do contraditório).</p> <p>O módulo informático EVAL ainda não inclui avaliações estratégicas.</p> <p>NENHUMA</p>

Nº	Relatório Especial	Título do relatório	Melhorias	Insuficiências
16	RE nº 2/2014	Os regimes comerciais preferenciais são geridos de forma adequada? (recursos próprios)	<p>A DG TRADE elaborou uma versão revista do manual de avaliação do impacto na sustentabilidade (AIS). De acordo com a política da DG TRADE, foram realizadas avaliações de impacto e avaliações do impacto na sustentabilidade em relação a todos os principais acordos comerciais.</p> <p>A DG TRADE possui um memorando de entendimento atualizado com o Eurostat e um protocolo administrativo com o Centro Comum de Investigação (IRC) para o projeto EU-GTAP. O Eurostat participa ativamente nos grupos diretores interserviços para as AIS.</p> <p>A DG TRADE atualizou os planos de avaliação e realiza avaliações <i>ex post</i> de uma forma mais sistemática, incluindo estimativas das receitas não recebidas.</p> <p>A DG TRADE apresentou dois relatórios sobre os efeitos do regime.</p>	<p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p> <p>NENHUMA</p>
17	RE nº 15/2014	O Fundo para as Fronteiras Externas reforçou a solidariedade financeira mas é necessário melhorar a medição dos resultados e aumentar o seu valor acrescentado europeu (crescimento inteligente e inclusivo)	<p>Foram adotados atos jurídicos, incluindo indicadores relevantes e mensuráveis. Foram estabelecidas regras e orientações para uma utilização e abordagem uniformizadas.</p> <p>Foram organizados seminários para os Estados-Membros e outras formas de cooperação consular.</p> <p>Foi instituída uma plataforma para um intercâmbio regular e atempado de documentos e informações. A cooperação e a consulta foram melhoradas e aperfeiçoadas.</p> <p>Foram organizadas várias atividades com vista a reforçar a capacidade administrativa.</p>	<p>A revisão intercalar do Sistema de Preferências Pautais Generalizadas (SPG), a apresentar aos órgãos legislativos nos termos da base jurídica (artigo 40º do Regulamento (UE) nº 978/2012), só deverá estar concluída no final de junho de 2018.</p> <p>Alguns relatórios e documentos precisam ainda de ser finalizados e adotados.</p> <p>A Comissão deve continuar a trabalhar com os Estados-Membros para concretizar a criação de centros comuns para apresentação de pedidos.</p> <p>NENHUMA</p> <p>A partilha de boas práticas entre os Estados-Membros melhoraria a execução do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo para a Segurança Interna (FSI).</p>

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**RE n.º 4/2014: Integração dos objetivos da política da água da UE na PAC — um sucesso parcial**

As versões finais adotadas dos segundos planos de gestão de bacias hidrográficas estão atrasadas e ainda pendentes. Ainda está pendente uma maior integração de mecanismos no Desenvolvimento Rural

*Resposta: a Comissão concorda que a avaliação dos segundos planos de gestão das bacias hidrográficas (PGBH) continua pendente, mas ainda pretende avançar com o respetivo relatório da Comissão muito antes do prazo legal de dezembro de 2018. No entanto, com base na avaliação ad hoc das partes relevantes, a informação fornecida nesses PGBH foi efetivamente utilizada para assegurar o cumprimento das condicionalidades ex ante relativas à água nos programas de desenvolvimento rural. Por conseguinte, a Comissão considera que foram asseguradas as condições mínimas no que respeita à execução da DQA antes da afetação de fundos de desenvolvimento rural, ou seja, tarifação da água, bem como um conjunto de critérios de elegibilidade para investimentos em irrigação. Assim, a Comissão considera a recomendação executada no que respeita à política de desenvolvimento rural.*

Ainda estão pendentes melhorias reais na avaliação das pressões colocadas sobre a água pelas práticas agrícolas e as lacunas nas atuais práticas de apresentação de relatórios pelos EM já foram identificadas.

*Resposta: a Comissão confirma que o trabalho sobre as orientações relativas à avaliação dos impactos do PDR através das avaliações a serem apresentadas nos relatórios anuais de 2019 está em curso.*

*Estas incluem dois indicadores de impacto para avaliar as pressões colocadas sobre a água pelas práticas agrícolas.*

*Os mesmos indicadores serão avaliados nas avaliações ex post do PDR 2014-2020, para as quais serão providenciadas orientações.*

**RE n.º 8/2014: A Comissão geriu com eficácia a integração do apoio associado no regime de pagamento único?**

Alguns Estados-Membros não comunicaram a tempo as informações básicas dos novos regimes de pagamentos diretos à Comissão enfraquecendo a sua capacidade de acompanhamento. As suas próprias auditorias aos direitos ao pagamento mostram que há margem para melhorias.

*Resposta: Em resultado de uma constatação, a Comissão alterou a sua abordagem de modo a assegurar mais incidência na auditoria e validação dos cálculos centrais e dos controlos internos aplicados. Todas as auditorias lançadas/a serem lançadas até à segunda metade de 2017 são afetadas por esta alteração. Já foram concluídas 3 auditorias (SE, IT e UK-Escócia). O relatório da auditoria NAC/2017/002/SE acaba de ser enviado para o TCE, em 20 de abril de 2018. O relatório da auditoria de IT deve ser enviado ainda este mês.*

Não existem dados disponíveis a nível da Comissão sobre as recuperações a efetuar ao nível dos EM em relação à correção dos direitos ao pagamento do RPU/RPB atribuídos indevidamente e aos pagamentos calculados erradamente.

*Resposta: de acordo com o direito da UE, cabe aos Estados-Membros efetuar as recuperações junto dos beneficiários. Além disso, os Estados-Membros apresentam relatórios sobre estas recuperações por beneficiário e sem especificarem as razões para o estabelecimento da irregularidade que conduziu ao lançamento da recuperação. (É possível que o mesmo beneficiário tenha vários casos de incumprimento ao abrigo de medidas de apoio diferentes). A Comissão aplica correções financeiras por falta de devida diligência na realização de recuperações. Estas correções baseiam-se na análise da gestão dos procedimentos de recuperação dos Estados-Membros, registada de acordo com os requisitos legais, ou seja, por beneficiário, sem discriminação dos diferentes motivos para o pagamento indevido. O TCE deve ter em conta o quadro estabelecido na legislação aplicável.*

Os critérios de acreditação dos organismos pagadores não fazem qualquer referência à exatidão e à validade dos direitos ao pagamento. Além disso, a metodologia e as orientações da Comissão que determinam o trabalho dos organismos de certificação relativo aos direitos ao pagamento estão incompletas.

*Resposta: os critérios de acreditação para os organismos pagadores encontram-se elaborados sem fornecer uma lista exaustiva de todos os tipos de verificações que devem ser executadas. Os critérios de acreditação encontram-se elaborados de uma forma geral, não existe qualquer referência a uma medida de apoio. Simultaneamente, encontra-se claramente previsto na legislação da UE que os organismos pagadores devem assegurar que «o montante que deve ser pago a um beneficiário está em conformidade com as normas da União» [ponto 1, alínea a), subalínea i), do anexo I do Regulamento (UE) n.º 907/2014]. A Comissão considera que o sistema atual é sólido e produz bons resultados, tendo também em conta a taxa de erro muito baixa nos pagamentos diretos (inferior à materialidade no relatório anual de 2016 do TCE). Relativamente ao trabalho dos organismos de certificação, a Comissão também considera que as atuais orientações relativas às obrigações dos organismos de certificação são claras e abrangentes e, como tal, o quadro fornecido é suficiente.*

As orientações da Comissão não podem ser demasiado prescritivas, uma vez que os organismos de certificação são auditores qualificados e, em conformidade com as normas de auditoria internacionalmente aceites, devem utilizar o seu julgamento profissional na realização do trabalho de certificação.

**RE n.º 9/2014: O apoio da UE aos investimentos e à promoção no setor vitivinícola é bem gerido e os seus resultados relativamente à competitividade dos vinhos da UE estão demonstrados**

A introdução de esclarecimentos e prioridades pela Comissão apenas pode melhorar parcialmente a situação, uma vez que não impede o apoio a mais longo prazo (até cinco anos) aos mesmos beneficiários nos mesmos mercados-alvo em países terceiros.

Tendo rejeitado a recomendação, a Comissão não pretende implementá-la plenamente. Como tal, os riscos identificados pelo TCE no RE n.º 9/2014 ainda permanecem.

*Resposta: A Comissão considera que, tendo o beneficiário obtido apoio a uma operação de promoção no mercado de um país terceiro por um período de três ou mesmo cinco anos, o operador já não é elegível para apoio à mesma operação no mesmo mercado, nem mesmo num período de programação subsequente. Este conceito foi claramente explicado numa carta enviada a um EM em janeiro e foi debatido no Comité do Vinho em março deste ano.*

**RE n.º 22/2014: Aplicar o princípio da economia — manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural**

Uma vez que as orientações não são um documento obrigatório e vinculativo a seguir, a Comissão não tem como saber quantos Estados-Membros/regiões as utilizam realmente para melhorar os seus sistemas de controlo.

No total, entre fevereiro de 2015 e janeiro de 2016, existiram apenas três sessões de formação organizadas pela REDR relacionadas com a razoabilidade dos custos e das opções de custos simplificados. Com 118 PDR, existe o risco de a Comissão necessitar de fazer mais para assegurar que cada Estado-Membro/região tivesse a oportunidade de participar ou tivesse participado nessas sessões de formação.

A plataforma de intercâmbio de boas práticas da REDR podia ser desenvolvida através da adição de exemplos de bons procedimentos administrativos, tais como os relativos à razoabilidade dos custos.

*Resposta: a Comissão considera que esta recomendação já foi aplicada. A Comissão sublinhou as diferentes ocasiões em que os temas em questão são debatidos com os Estados-Membros, assim como as recentes alterações ao Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014. A pedido dos Estados-Membros, o documento de orientação sobre controlos e sanções será atualizado em 2018.*

**RE n.º 23/2014: Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas**

Os relatórios de execução a serem enviados pelos Estados-Membros até 30 de junho de 2017 irão proporcionar à Comissão a oportunidade de obter uma visão atualizada e mais aprofundada da execução dos PDR.

*Resposta: o relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado dos programas de desenvolvimento rural, a ser introduzido em 2019, irá incluir mais informação quanto à execução dos PDR.*

A Comissão compromete-se a avaliar a conceção política e a necessidade de manter cada medida de apoio com base nos resultados da execução do período de programação 2014-2020, antes de elaborar propostas para o próximo período de programação.

*Resposta: a Comissão comprometeu-se a analisar possíveis formas de melhorar o desempenho da política de desenvolvimento rural como um todo. A reflexão sobre esta matéria foi já iniciada no contexto da preparação da comunicação da Comissão sobre a modernização e a simplificação da PAC.*

**RE n.º 24/2014: O apoio da UE à prevenção e recuperação de danos florestais causados por incêndios e catástrofes naturais é bem gerido**

A conclusão de um conjunto amplo de critérios de base da UE, como recomendado pelo Tribunal, ainda está pendente/em desenvolvimento.

*Resposta: a Comissão concorda que a aplicação da recomendação está em curso. A Comissão iniciou a consulta ao grupo de peritos da Comissão em incêndios florestais para criar critérios comuns. Uma vez que os tipos, a vulnerabilidade a incêndios, as condições geográficas e climáticas e os níveis de perigo dos incêndios são muito diferentes dentro da UE, trata-se de um exercício conjunto com diferentes serviços da Comissão e com os Estados-Membros envolvidos. Podem esperar-se resultados até final de 2018. A DG ENV, juntamente com o CCI, são os responsáveis por esta questão, uma vez que lideram o grupo de peritos em incêndios florestais.*

A avaliação da eficácia das ações ainda está pendente devido ao facto de a maioria dos projetos financiados ao abrigo do novo período de programação ainda não terem sido concluídos ou auditados.

*Resposta: A Comissão considera que esta recomendação já foi aplicada. As ações realizadas pela Comissão, incluindo as auditorias de conformidade em curso aos sistemas de controlo dos Estados-Membros, bem como o acompanhamento dos planos de ação relativos às fraquezas identificadas, são consideradas eficazes. Estas ações visam responder a quaisquer desafios conhecidos com a aplicação das medidas e estão em curso até ao final do atual período de programação. Por conseguinte, ainda não é possível a avaliação final da eficácia destas ações.*

A Comissão confirmou na RAD que esta implementação «só pode ser concluída em 2019».

Assim, existe um risco de que as fraquezas identificadas no RE n.º 24/2014 relativas ao acompanhamento possam persistir no período 2014-20 se os novos instrumentos de acompanhamento propostos ainda não tiverem melhorado o quadro de acompanhamento deste apoio específico, como receado pelo Tribunal nas conclusões (número 81) do RE n.º 24/2014.

*Resposta: o relatório anual de execução (RAE) mais aprofundado dos programas de desenvolvimento rural, a ser introduzido em 2019, irá incluir mais informação quanto à aplicação da medida em conformidade com objetivos específicos.*

#### **RE n.º 1/2014: Eficácia dos projetos de transportes urbanos apoiados pela UE**

A Comissão pode ter solicitado indicadores de resultados para os projetos de transportes urbanos no processo de negociação mas, uma vez que não existem indicadores de resultados obrigatórios predefinidos ao abrigo do FEDER, nem todos os PO que possuem projetos de transportes urbanos definiram tais indicadores.

Não existem indicadores ao nível dos projetos em si e nenhum indicador relacionado com a qualidade dos serviços e o nível de satisfação dos utilizadores, a utilização de inquéritos à satisfação dos utilizadores não é sistemática e não é obrigatória.

*Resposta: os indicadores de resultados incluídos nos programas 2014-2020 foram selecionados tendo em conta os problemas a abordar pelo programa, a direção da mudança desejada e a situação a alcançar (objetivo). Por conseguinte, é possível que, quando o objetivo global das intervenções complexas, incluindo investimentos limitados em transportes urbanos, fosse a eficiência energética ou a diminuição das emissões de partículas (PM), as autoridades de gestão não tivessem selecionado o indicador de resultados diretamente relacionado com a utilização de transporte público, uma vez que não era relevante para os objetivos do programa. Isto também ajuda a limitar o encargo administrativo relacionado com a procura de cofinanciamento.*

*Todos os projetos que se candidatam a financiamento da UE têm os seus objetivos específicos do projeto. As modalidades para a sua inclusão são deixadas à descrição dos Estados-Membros e dependem das abordagens nacionais. As candidaturas dos projetos revelam muitas informações sobre os resultados esperados dos projetos (reduções das emissões de gases de efeito de estufa e qualidade do ar local, redução do congestionamento, redução do tempo de viagem e de acidentes e outras externalidades do setor dos transportes).*

*A Comissão considera que as ações a nível da UE são proporcionadas. Por conseguinte, o «inquérito à satisfação dos utilizadores» é recomendado para projetos em que, com base nas previsões da procura e numa análise custo-benefício, exista uma genuína necessidade de acompanhar esses aspetos para assegurar a utilização ótima da infraestrutura e a viabilidade económica do projeto. Para projetos relacionados, por exemplo, com a modernização dos serviços de elétricos existentes nas rotas existentes e onde já existe uma procura suficiente; a existência de um inquérito à satisfação dos utilizadores pode ser considerado excessivo.*

Em qualquer caso, nem a taxa de utilização nem os benefícios são incluídos nos acordos de subvenção e medidos por projeto.

Dada a falta de indicadores de resultados predefinidos no regulamento do FEDER, por setor, ainda não existem normas unificadas para medir o desempenho dos transportes urbanos no período de programação 2014-2020.

*Resposta: as obrigações de acompanhamento dos Estados-Membros referem-se ao nível do eixo prioritário. As modalidades desse acompanhamento são deixadas à descrição dos Estados-Membros, uma vez que as informações podem ser recolhidas junto dos beneficiários ou através de avaliações de impacto, realizadas pelas autoridades de gestão. A segunda opção pode ser mais eficiente, sobretudo para projetos de transportes urbanos, em especial se existir mais do que um projeto financiado pela UE a ser realizado na mesma cidade.*

Ainda não existe medição a nível do projeto individual, que é o que as recomendações solicitam.

Dada a falta de indicadores de resultados predefinidos no regulamento do FEDER, por setor, ainda não existem normas unificadas para medir o desempenho dos transportes urbanos no período de programação 2014-2020.

*Resposta: o sistema de acompanhamento foi concebido para permitir a medição a nível dos programas. Foi incluído um conjunto de indicadores predefinidos na base jurídica para medir os progressos a nível dos resultados, mas não foi decidida nenhuma proposta a nível dos indicadores de resultados pelos órgãos legislativos. No entanto, esses indicadores de resultados podiam ter sido propostos como indicadores de resultados específicos, mas não eram agregáveis a nível da UE devido às diferenças nas definições de indicadores. Esta abordagem é proporcionada atendendo ao facto de que a medição de resultados de projetos de transportes urbanos pode variar de cidade para cidade, mesmo dentro de um Estado-Membro.*

**RE n.º 7/2014: O FEDER foi bem-sucedido no apoio ao desenvolvimento de incubadoras de empresas**

Não existe qualquer indicio de que o processo de incubação comece sempre com um programa de incubação personalizado cuja implementação seja seguida e que a realização dos objetivos da empresa seja sempre avaliada.

Ainda não existem orientações abrangentes dirigidas aos Estados-Membros que exijam explicitamente que todas as condições para o cofinanciamento da UE de incubadoras de empresas, como recomendado pelo TCE, sejam colocadas em todos os PO nacionais que preveem a utilização dessas incubadoras.

*Resposta: os Estados-Membros estão informados acerca do Relatório Especial n.º 7/2014 e das recomendações nele contidas. A Comissão informou que alguns programas operacionais deveriam incluir disposições sobre a necessidade de prestar atenção aos programas de incubação, a necessidade de acompanhar as PME nos seus primeiros anos e o requisito de prestar apoio à viabilidade de novas empresas, programas de orientação e aprendizagem.*

*No âmbito da gestão partilhada, a Comissão acompanha a execução dos programas, mas não a dos projetos individuais. É da responsabilidade das autoridades nacionais selecionar os projetos para apoio que melhor contribuem para os objetivos do programa em causa e solicitar ao potencial beneficiário a elaboração de um programa de incubação personalizado e pormenorizado para cada empresa cliente. Por conseguinte, devem introduzir nos acordos de subvenção obrigações contratuais adequadas para os beneficiários que lhes assegurem que as realizações e resultados desejados serão alcançados pelas operações selecionadas.*

*A Comissão elaborou um conjunto abrangente de guias temáticos relacionados com a execução do objetivo temático 1 sobre o reforço da investigação e da inovação, incluindo: serviços inovadores, indústrias criativas, ligação das universidades ao crescimento regional, incubadoras baseadas na inovação, ligação do crescimento sustentável e inteligente através da especialização inteligente. Foram amplamente promovidos pela Comissão e estão disponíveis em: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>*

*Estes guias temáticos também foram sugeridos como leitura suplementar na Parte II das Orientações sobre as condicionalidades ex ante para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e foi aconselhado o seu seguimento no papel consultivo da Comissão nos comités de acompanhamento dos programas operacionais relevantes.*

A oferta de serviços de incubação a empresas não residentes ainda não é uma condição para o cofinanciamento da UE das incubadoras de empresas em todos os Estados-Membros.

Ainda não existem orientações abrangentes dirigidas aos Estados-Membros que exijam explicitamente que todas as condições para o cofinanciamento da UE de incubadoras de empresas, como recomendado pelo TCE, sejam colocadas em todos os PO nacionais que preveem a utilização dessas incubadoras.

*Resposta: a Comissão considera que as incubadoras também podem oferecer os seus serviços a empresas não residentes mas apenas nos Estados-Membros mencionados pela Comissão como um exemplo, permitindo assim que o apoio à incubação tenha um impacto maior na comunidade empresarial local e melhorando as possibilidades de ligação em rede.*

A criação desses sistemas de acompanhamento não é uma condição para o cofinanciamento, mas é solicitada numa base voluntária.

*Resposta: No âmbito da gestão partilhada dos fundos estruturais, não existe nenhuma base jurídica para que a Comissão exija explicitamente a integração deste elemento no procedimento de conceção. A Comissão recomenda que seja criado pelas incubadoras de empresas que recebem cofinanciamento da UE um sistema de acompanhamento baseado também nos dados das empresas apresentados pelos clientes apoiados.*

**RE n.º 12/2014: O FEDER é eficaz no financiamento de projetos que promovem diretamente a biodiversidade no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020**

A Comissão não acompanha os PO ao pormenor. Tendo em conta o modo de gestão, isso permanece uma responsabilidade a nível do EM.

*Resposta: a Comissão acompanha a execução dos programas operacionais através dos meios que lhe são disponibilizados pelos regulamentos subjacentes: Comité de Acompanhamento, Relatório Anual e Final de Execução, Reunião de Avaliação Anual.*

A Comissão debate as questões relacionadas com os projetos preparatórios com os EM mas isso não é suficientemente tido em conta nos documentos de orientação.

*Resposta: a Comissão sublinha que os documentos de orientação relevantes foram publicados antes do relatório especial, antes da elaboração dos programas operacionais nos Estados-Membros. A Comissão irá assegurar que a questão é devidamente tida em consideração nos documentos de orientação para o quadro financeiro plurianual pós-2020.*

Ainda é cedo para avaliar a totalidade do processo e, por conseguinte, a precisão do mecanismo.

*Resposta: os dados financeiros, de acordo com as categorias de despesas, incluindo com a ponderação da biodiversidade, estão disponíveis ao público no catálogo do portal de dados abertos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Não é possível efetuar uma análise ex post e, deste modo, avaliar a exatidão da metodologia de acompanhamento da biodiversidade, antes de grande parte do orçamento ser executada.*

#### **RE n.º 20/2014: O apoio do FEDER às PME no domínio do comércio eletrónico foi eficaz**

Devem ser realizadas mais orientações e verificações a nível dos EM para garantir que os sistemas de acompanhamento e informação em vigor fornecem dados fiáveis e oportunos sobre o progresso e o desempenho dos PO.

*Resposta: para o período de programação 2014-2020, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Disposições Comuns (RDC), os Estados-Membros devem apresentar um relatório anual sobre a execução de todos os programas, respetivamente. Estes relatórios incluem informações sobre os indicadores comuns e específicos dos programas e metas quantificadas. A Comissão realiza uma avaliação exaustiva da informação prestada nesses relatórios e, em caso de dúvidas quanto à fiabilidade e oportunidade dos dados fornecidos, os relatórios são devolvidos aos Estados-Membros para alteração.*

*Além disso, a Comissão e os Estados-Membros estão a realizar auditorias à fiabilidade dos dados sobre o desempenho. Dados não fiáveis são considerados uma fraqueza no sistema de gestão e controlo e podem levar a correções financeiras. Em 2017, a Comissão realizou 9 auditorias à fiabilidade dos dados. Uma vez que a execução está apenas no início, as auditorias da Comissão concentraram-se no desenvolvimento dos sistemas de registo e comunicação de dados sobre o desempenho. Como tal, essas auditorias podem ser consideradas esforços preventivos e de desenvolvimento de capacidades pela Comissão. As autoridades de auditoria também irão comunicar as fraquezas na fiabilidade dos dados sobre o desempenho como parte do seu trabalho e da garantia anual fornecida, assim que a execução avançar.*

A Comissão, como anunciado, não propôs indicadores normalizados relevantes para os objetivos estratégicos da UE no domínio do comércio eletrónico.

*Resposta: no período 2014-2020, a utilização de «indicadores comuns» tornou-se obrigatória, sempre que pertinente. O desenvolvimento do comércio eletrónico nas PME é apenas um tipo possível de intervenção no âmbito dos desenvolvimentos nas tecnologias da informação e da comunicação (TIC). O apoio limitado atribuído pelos Estados-Membros a este tipo de intervenção no anterior período de programação não justificou o estabelecimento de um «indicador comum» neste domínio. Para o período pós-2020, a Comissão analisará possíveis formas de melhorar o conjunto de indicadores dos programas, em especial o desenvolvimento de «indicadores comuns». No entanto, esses programas operacionais que financiam o desenvolvimento do comércio eletrónico nas PME tinham liberdade para estabelecer indicadores específicos relevantes para a intervenção. Os indicadores, como parte dos programas operacionais, foram negociados e, no final, adotados pela Comissão.*

A Comissão não exigiu que fosse definido um conjunto de indicadores robustos com objetivos relacionados nos acordos de subvenção.

*Resposta: no âmbito da gestão partilhada, a Comissão acompanha a execução dos programas, mas não a dos projetos individuais. É da responsabilidade das autoridades nacionais selecionar os projetos para apoio que melhor contribuem para os objetivos do programa em causa. Por conseguinte, devem introduzir nos acordos de subvenção obrigações contratuais adequadas para os beneficiários que lhes assegurem que as realizações e resultados desejados serão alcançados pelas operações selecionadas, de modo a alcançarem os indicadores de objetivos a nível dos programas operacionais/prioritários.*

#### **RE n.º 21/2014: Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela União Europeia: falta de otimização dos recursos**

Existe um risco acrescido de que, com a revisão do RGIC, os Estados-Membros aproveitem a oportunidade para utilizar financiamento público em aeroportos mais pequenos e que não sejam financeiramente viáveis.

*Resposta: a Comissão considera que as alterações na legislação em matéria de auxílios estatais não têm efeito direto sobre como o cofinanciamento da UE é afetado no âmbito da política de coesão.*

#### **RE n.º 18/2014: Sistemas de avaliação e de acompanhamento orientados para os resultados da EuropeAid**

Existe falta de documentação sobre o modo como foram aplicados os critérios de seleção no estabelecimento dos planos de avaliação individuais (exemplos) pelas delegações e a nível dos serviços centrais.

*Resposta: a Comissão concorda com esta apreciação e encontra-se atualmente a tomar medidas para melhorar este aspeto do planeamento da avaliação.*

O contrato ESS, adjudicado apenas em dezembro de 2016, ainda está numa fase inicial. Por conseguinte, são necessários esforços adicionais para implementar a recomendação do Tribunal na sua plenitude, tendo especialmente em conta a análise dos motivos para os atrasos nas avaliações e as medidas adotadas para os resolver.

Falta de eficácia na prestação dos PAA por parte das delegações.

*Resposta: de facto, o trabalho do ESS ainda está na fase inicial. Já foram tomadas medidas corretivas e efetuada uma análise suplementar, como já ficou demonstrado: O êxito da colaboração com as DUE e as Unidades dos SC permitiu reunir 85 OEP (que substituiu o PAA) para 2018, com uma taxa de resposta de 91 % das 93 DUE contactadas. A funcionalidade para codificar o OEP já está disponível no AVAL desde o final de março de 2018. Todos os OEP de 2018 serão codificados pelo ESS no AVAL e o OEP de 2019 será codificado diretamente pelas próprias delegações e Unidades. Esta nova funcionalidade facilitará a análise e o acompanhamento das avaliações efetuadas pelas delegações e pelas unidades nos serviços centrais.*

Ainda não foi adotado um mecanismo sistemático de recolha de dados sobre os resultados dos programas durante, pelo menos, três anos após a sua conclusão, para demonstrar claramente o impacto e a sustentabilidade dos resultados alcançados.

Um aumento na proporção de avaliações ex post, necessárias para demonstrar resultados a longo prazo, tais como impactos, ainda está por demonstrar.

Foram comunicadas à DEVCO fraquezas nos dados sobre os resultados do desenvolvimento e nos mecanismos de ensinamentos retirados em outubro de 2016 («Revisão das avaliações estratégicas»).

*Resposta: a Comissão não aceitou inicialmente esta recomendação e continua a não concordar com ela.*

*Quanto ao aumento em proporção da avaliação ex post, a Comissão considera que a avaliação ex post sistemática dos programas não é rentável em termos da utilidade da informação fornecida. A informação relativa aos resultados a longo prazo das intervenções é integrada nas avaliações estratégicas realizadas pela Comissão, que fornecem uma melhor panorâmica dos impactos das intervenções num determinado domínio temático ou geográfico.*

*As avaliações seguem os requisitos da nova comunicação de 2013 intitulada «Reforçar as bases da regulamentação inteligente — melhorar a avaliação» (COM(2013) 686 final) e as orientações «Legislar melhor» publicadas em 19 de maio de 2015, que visam, nomeadamente, promover a «cultura de avaliação» na Comissão, aplicar o «princípio avaliar primeiro» como declarado na política comum de avaliação da DEVCO/SEAE, aumentar a transparência do processo de avaliação e a utilização dos seus resultados. Em 2016, a Comissão continuou a colocar a ênfase em melhorar o planeamento e a execução da avaliação de projetos: começaram a ser produzidos dois instrumentos principais (Planos de Acompanhamento e Avaliação e o Módulo Avaliação) e foi contratada uma Equipa do Serviço de Apoio Externo.*

Não foi demonstrado pela DEVCO um aumento das avaliações ex post, embora tenham sido alcançadas melhorias através de meios alternativos.

*Resposta: na sua resposta inicial, a Comissão aceitou esta recomendação, desde que a análise subsequente demonstrasse que um aumento das avaliações ex post era útil e eficaz. A análise efetuada levou à conclusão de que um aumento na proporção de avaliações ex post não conduziria necessariamente a melhores informações sobre resultados, uma vez que estas informações podem não chegar no momento mais apropriado para a tomada de decisões, embora certamente envolvessem custos.*

*Na linha das recomendações do TCE, e na sequência desta análise, a Comissão concordou que era necessário melhorar a lógica das avaliações dos projetos e programas: seleção em cada fase — intercalar, final, ex post — dentro do quadro global de um programa nacional, tendo também em conta os outros instrumentos de comunicação e os objetivos das avaliações (equilíbrio entre a responsabilização e a aprendizagem). Foram tomadas medidas a este respeito.*

*A informação relativa aos resultados a longo prazo das intervenções é integrada nas avaliações estratégicas realizadas pela DEVCO, que fornecem uma melhor panorâmica dos impactos das intervenções num determinado domínio temático ou geográfico.*

Não existe um mecanismo sistemático de acompanhamento dos planos de ação das recomendações de avaliações estratégicas superiores a um ano no que diz respeito à ficha do contraditório.

O módulo AVAL ainda não inclui as avaliações estratégicas.

*Resposta: embora a ficha do contraditório só seja — com exceções — acompanhada após um ano, a Comissão gostaria de salientar que o acompanhamento e a adoção dos resultados de uma avaliação é um processo a longo prazo que vai além do instrumento formal da ficha do contraditório. Inclui a participação nos processos de programação e tomada de decisão, onde as informações relacionadas com a avaliação devem ser incorporadas.*

## ANEXO 3.3

## RECOMENDAÇÕES AOS ESTADOS-MEMBROS

Relatório Especial nº	Título do relatório especial	Número e domínio/síntese da recomendação aos Estados-Membros
1/2017	São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a) e b) Aplicar plenamente as diretivas Natura</li> <li>2. a), b) e c) Financiamento e contabilização dos custos da rede Natura 2000</li> <li>3. a) e c) Medição dos resultados alcançados pela rede Natura 2000</li> </ol>
2/2017	Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. a) Facultar informações financeiras para efeitos de controlo</li> <li>4. Deixar de utilizar os indicadores específicos dos programas que se tornem desnecessários</li> <li>5. Assegurar a recolha dos dados pertinentes para determinar os efeitos das intervenções do FEDER</li> </ol>
5/2017	Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gerir as expectativas, definindo objetivos e metas realistas e exequíveis e realizar avaliações das lacunas e análises de mercado antes da definição dos instrumentos</li> <li>2. Definir estratégias de divulgação adequadas para fixar objetivos anuais concretos e mensuráveis e identificar os principais desafios e planos de ação para os superar</li> <li>3. Estabelecer uma panorâmica completa do custo da execução da Garantia para a Juventude para conferir prioridade às medidas conexas a executar</li> <li>4. Garantir que as ofertas só são consideradas boas se corresponderem ao perfil do participante e à procura do mercado de trabalho e conduzirem a uma integração sustentável nesse mercado</li> <li>5. Melhorar os sistemas de acompanhamento e de elaboração de relatórios, a fim de fornecer regularmente dados de qualidade para facilitar o desenvolvimento de políticas de juventude mais fundamentadas</li> </ol>
6/2017	Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos «centros de registo»	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Destacamento de peritos</li> </ol>
8/2017	Controlo das pescas da UE: são necessários mais esforços	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a) Melhorar a fiabilidade das informações relativas às frotas de pesca</li> <li>2. c) Melhorar o controlo das medidas de gestão das pescas</li> <li>3. a), b) e c) Melhorar a fiabilidade dos dados das pescas</li> <li>4. a), c) e d) Melhorar as inspeções e sanções</li> </ol>
10/2017	O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melhorar a lógica de intervenção através do reforço da avaliação das necessidades e da definição de objetivos SMART</li> <li>2. Melhorar a orientação das medidas</li> <li>3. 2º e 3º travessões, Melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação</li> </ol>

Relatório Especial nº	Título do relatório especial	Número e domínio/síntese da recomendação aos Estados-Membros
12/2017	Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Exigir que os planos para alcançar um determinado nível de redução das perdas de água sejam incluídos como critérios de seleção para todos os projetos relacionados com instalações de abastecimento de água que permitam o cumprimento de objetivos nacionais</li> <li>5. a) e b) Garantir que as tarifas da água proporcionam a sustentabilidade das infraestruturas hídricas e ponderar, se necessário, a concessão de apoio financeiro ou sob outras formas aos agregados familiares para os quais o custo dos serviços hídricos é superior à taxa de acessibilidade económica</li> </ol>
13/2017	Um sistema europeu único de gestão do tráfego ferroviário: poderá esta opção política um dia tornar-se realidade?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Avaliação dos custos de implantação do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário</li> <li>2. Desativação dos sistemas de sinalização nacionais</li> <li>3. Justificação económica específica para os gestores de infraestruturas e as empresas de transporte ferroviário</li> <li>6. a) Harmonização, acompanhamento e execução dos planos nacionais de implantação</li> <li>8. a) e b) Melhor orientação do financiamento da UE</li> </ol>
16/2017	Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. b) Os Estados-Membros devem especificar de que forma os mecanismos de coordenação, complementaridade e sinergia entre os Programas de Desenvolvimento Rural e outros programas serão aplicados, acompanhados e comunicados no contexto das regras da UE</li> </ol>
18/2017	Céu Único Europeu: uma mudança de cultura, mas não um céu único	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Garantir a total independência e capacidade das autoridades supervisoras nacionais</li> </ol>
19/2017	Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. a), b), c) e d) Os Estados-Membros devem impor o requisito de autorização hierárquica prévia ou imediata para ignorar controlos sugeridos por um determinado filtro de risco, introduzir controlos nos respetivos sistemas eletrónicos de desalfandegamento, verificar <i>a posteriori</i> o cumprimento pelos operadores das condições da franquia de direitos aplicável às remessas de baixo valor e estabelecer planos de investigação para lutar contra o abuso desta franquia</li> </ol>

## ANEXO 3.4

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DO DESEMPENHO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totamente executada	Em curso de execução Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
	<p><b>Recomendação 1:</b></p> <p>a estratégia da UE e o QFP devem ser mais bem alinhados, especialmente no que se refere ao período temporal e às prioridades. Esta melhoria ajudaria a garantir a aplicação de disposições adequadas em matéria de acompanhamento e de elaboração de relatórios, o que facilitaria uma comunicação eficaz, pela Comissão, sobre o contributo do orçamento da UE para a concretização da estratégia da UE. A Comissão deve apresentar propostas adequadas ao legislador, para dar resposta a esta questão.</p>				X			
	<p><b>Recomendação 2:</b></p> <p>as aspirações políticas de alto nível da estratégia da UE devem ser traduzidas em metas operacionais úteis para utilização pelos gestores. Relativamente à estratégia que sucederá a Europa 2020, a Comissão deve propor ao legislador que:</p> <p>a) os objetivos políticos de alto nível sejam refletidos em objetivos ao nível da UE;</p> <p>b) os acordos de parceria e programas traduzam, por sua vez, esses objetivos ao nível da UE em objetivos operacionais ao nível dos Estados-Membros; esta ligação também é exigida para os programas diretamente geridos pela Comissão.</p>						X	
2014	<p><b>Recomendação 3:</b></p> <p>a ênfase nos resultados deve ser reforçada com a maior brevidade possível. A Comissão deve propor ao legislador que:</p> <p>a) os Estados-Membros incluam nos seus acordos de parceria e programas os resultados quantificados que o financiamento deverá alcançar;</p> <p>b) todos os acordos de parceria e programas incluam indicadores comuns de resultados, se possível partilhados pelos diferentes fundos, concebidos para acompanhar os progressos registados a nível local, dos Estados-Membros e da UE;</p> <p>c) o quadro de desempenho (incluindo qualquer reserva de desempenho) se baseie, na medida do possível, nestes indicadores comuns de resultados.</p>						X	



## CAPÍTULO 4

## Receitas

## ÍNDICE

	<i>Ponto</i>
Introdução	4.1-4.4
Breve descrição das receitas	4.2-4.3
Âmbito e método da auditoria	4.4
Regularidade das operações	4.5
Exame dos Relatórios Anuais de Atividades e outros elementos dos sistemas de controlo interno	4.6-4.20
O número total de reservas relativas ao RNB e ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT mantém-se inalterado	4.7-4.8
A Comissão continuou a executar o seu plano plurianual de verificação do RNB e realizou progressos na avaliação do impacto da globalização nas contas nacionais	4.9-4.11
Existem insuficiências na gestão dos RPT por parte dos Estados-Membros	4.12-4.16
O insuficiente acompanhamento dos fluxos de importação contribuiu para que o processo de salvaguarda eficaz das receitas da UE fosse moroso	4.17
Existem insuficiências nas verificações dos recursos próprios baseados no IVA	4.18-4.19
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 2017	
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 2017.

Caixa 4.1 — Receitas — Repartição em 2017

(mil milhões de euros)

<b>Recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto</b> 56 % 78,4	<b>Recursos próprios tradicionais</b> 15 % 20,4	<b>Recurso próprio baseado no Imposto sobre o Valor Acrescentado</b> 12 % 16,6	
	<b>Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas da União</b> 9 % 12,2	<b>Reserva de exercícios anteriores</b> 5 % 6,4	
		<b>Receitas diversas</b> 1 % 2,1	<b>Multas e juros de mora</b> 2 % 3,6
<b>Total das receitas de 2017 <sup>(1)</sup></b>			<b>139,7</b>

<sup>(1)</sup> Este montante representa as receitas reais do orçamento da UE. O montante de 136,2 mil milhões de euros apresentado na demonstração dos resultados financeiros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2017.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Breve descrição das receitas**

4.2. A maioria das receitas (83 %) provém de três categorias de recursos próprios:

- a) o **recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB)** representa 56 % 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 <sup>(1)</sup>;
- b) os **recursos próprios tradicionais (RPT)** representam 15 % das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação (20,3 mil milhões de euros) e as quotizações sobre o açúcar (0,1 mil milhões de euros), 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;
- c) o **recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)** fornece 12 % das receitas da UE. As contribuições provenientes deste recurso próprio são calculadas com base numa taxa uniforme <sup>(2)</sup> 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 restituições decorrentes de acordos e programas da União <sup>(3)</sup> (9 % das receitas da UE), o excedente do exercício de 2016 (5 % das receitas da UE) e as multas e juros de mora (2 % das receitas da UE).

---

<sup>(1)</sup> A contribuição inicial é calculada com base 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.

<sup>(2)</sup> É aplicável uma taxa reduzida 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 é de 0,3 %.

<sup>(3)</sup> Constituídas sobretudo pelos reembolsos de montantes não utilizados por diferentes fundos nos domínios da coesão e dos recursos naturais (6,6 mil milhões de euros) e pelo apuramento das contas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (1,3 mil milhões de euros).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Âmbito e método da auditoria**

4.4. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou os seguintes aspetos relativos às receitas de 2017:

- a) uma amostra de 55 ordens de cobrança <sup>(4)</sup> 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 o cálculo das contribuições para os recursos próprios, bem como calcular e cobrar essas contribuições <sup>(5)</sup>;
  - ii) gerir os RPT e garantir que os Estados-Membros dispõem de sistemas eficientes para cobrar e disponibilizar os montantes corretos de RPT;
  - iii) gerir as multas e sanções;
  - iv) calcular os montantes decorrentes dos mecanismos de correção;
- d) os sistemas contabilísticos dos RPT <sup>(6)</sup> em três Estados-Membros selecionados (República Checa, Alemanha e Países Baixos) <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Uma ordem de cobrança é um documento no qual a Comissão regista os montantes que lhe são devidos.

<sup>(5)</sup> 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.

<sup>(6)</sup> 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.

<sup>(7)</sup> Estes três Estados-Membros foram selecionados tendo em conta a dimensão da sua contribuição.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES**

4.5. 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**

4.6. Como explicado no ponto 4.4, o Tribunal selecionou e examinou vários sistemas. As observações que se seguem não afetam a opinião global do Tribunal sobre a *regularidade* das receitas da UE (ver o capítulo 1), mas destacam domínios em que o cálculo e a cobrança das receitas poderiam ser melhorados.

**O número de reservas relativas ao RNB e ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT mantém-se globalmente inalterado**

4.7. Quando a Comissão deteta casos de potencial incumprimento dos regulamentos relativos aos recursos próprios<sup>(8)</sup>, assinala os dados correspondentes como abertos e suscetíveis de ser 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.

4.8. Globalmente, o número de reservas relativas ao RNB e ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT mantém-se inalterado (ver o **anexo 4.2**). O impacto destas reservas e pontos em aberto no orçamento da UE ainda está por determinar pela Comissão, tendo em conta as informações a facultar pelos Estados-Membros.

---

<sup>(8)</sup> 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

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**A Comissão continuou a executar o seu plano plurianual de verificação do RNB e realizou progressos na avaliação do impacto da globalização nas contas nacionais**

4.9. A Comissão continuou a executar o seu plano plurianual de verificação do RNB nos Estados-Membros. Estas verificações examinam se os procedimentos utilizados pelos Estados-Membros para a compilação das contas nacionais estão em conformidade com o SEC 2010<sup>(9)</sup> e se os dados relativos ao RNB são fiáveis, exaustivos e comparáveis<sup>(10)</sup>.

4.10. A Comissão emitiu reservas específicas dos processos<sup>(11)</sup> dirigidas a todos os Estados-Membros, a fim de garantir que, a partir de 2010, estes têm em consideração os resultados dos seus trabalhos quando calculam os seus recursos próprios baseados no RNB. A Comissão prevê concluir o seu ciclo de verificação em 2019.

4.11. No ano passado, o Tribunal indicou que a Comissão teria de realizar trabalhos adicionais para avaliar o potencial impacto da globalização nas contas nacionais<sup>(12)</sup>. Em 2017, a Comissão fez progressos neste domínio. Criou vários grupos de trabalho com o envolvimento de peritos nacionais, introduziu um sistema de alerta precoce para identificar os casos de transferência de ativos de I&D, solicitou aos Estados-Membros que preenchessem questionários sobre as atividades multinacionais e tinha a intenção de criar uma base de dados de estudos de casos sobre empresas multinacionais.

**4.11.** *Em 2018, a Comissão continuou a trabalhar ativamente em cooperação com os Estados-Membros. Concretamente, foi lançado um exercício piloto que reúne grupos de empresas multinacionais com vista a determinar, com uma precisão razoável e até ao final do atual ciclo de verificação do RNB, a fiabilidade do registo de elementos relativos à globalização nos dados do RNB.*

<sup>(9)</sup> O sistema europeu de contas nacionais e regionais SEC 2010 é o quadro contabilístico da UE compatível no âmbito 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).

<sup>(10)</sup> Ver o artigo 5.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho, de 15 de julho de 2003, relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado («Regulamento RNB») (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

<sup>(11)</sup> Emitidas quando está em causa uma etapa particular de um processo. A Comissão estabeleceu-as para poder concluir a verificação em curso, mantendo ao mesmo tempo os dados do RNB dos Estados-Membros abertos para revisão.

<sup>(12)</sup> Ver os pontos 4.10-4.13 e 4.23 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Existem insuficiências na gestão dos RPT por parte dos Estados-Membros**

4.12. 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 mas ainda não cobrados («contabilidade B»).

4.13. O Tribunal examinou a cobrança dos RPT na República Checa, na Alemanha e nos Países Baixos. A análise incidiu sobre a compilação da contabilidade A, os procedimentos de cobrança dos montantes registados na contabilidade B e o seguimento dos pedidos do OLAF.

4.14. O Tribunal não detetou nenhum problema significativo na compilação da contabilidade A na República Checa e na Alemanha. No entanto, nos Países Baixos o Tribunal não pôde avaliar adequadamente a fiabilidade das declarações das contabilidades A e B, porque os sistemas informáticos aduaneiros não permitiram estabelecer a pista de auditoria das operações subjacentes.

4.15. Nos três Estados-Membros visitados, o Tribunal constatou insuficiências na gestão da contabilidade B, que diziam sobretudo respeito à cobrança coerciva de dívidas aduaneiras. Trata-se de uma questão recorrente que a Comissão também referiu nos seus relatórios de inspeção. O Tribunal constatou insuficiências semelhantes noutros Estados-Membros nos anos anteriores <sup>(13)</sup> (ver o **anexo 4.3**).

**4.14.** *A questão da ausência de uma pista de auditoria nos Países Baixos foi repetidamente evocada nos controlos efetuados pela Comissão e está atualmente a ser acompanhada. As autoridades neerlandesas estão a desenvolver um sistema informático que criará uma pista de auditoria para as operações subjacentes.*

**4.15.** *A Comissão examina a contabilidade B sempre que efetua um controlo dos RPT. Numa contabilidade deste tipo (um repositório de casos não garantidos ou objeto de contestação), as lacunas são inevitáveis. Por esta razão, a Comissão continuará a examinar a contabilidade B em cada controlo.*

<sup>(13)</sup> Ver o ponto 4.15 do Relatório Anual relativo a 2016, 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 2.32-2.33 do Relatório Anual relativo a 2012.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.16. No Relatório Especial n.º 19/2017, o Tribunal comunicou insuficiências e lacunas graves que indicam que os Estados-Membros não estão a aplicar os referidos controlos aduaneiros de forma eficaz <sup>(14)</sup>. Esse relatório destaca igualmente riscos significativos resultantes da subavaliação de mercadorias no comércio eletrónico com países terceiros, que podem reduzir o valor dos RPT disponibilizados para o orçamento da UE <sup>(15)</sup>.

**O insuficiente acompanhamento dos fluxos de importação contribuiu para que o processo de salvaguarda eficaz das receitas da UE fosse moroso**

4.17. Depois de, em 2011, ter solicitado ao Reino Unido que criasse perfis de risco para importações subavaliadas de produtos têxteis e de calçado provenientes da China, a Comissão demorou mais de sete anos a dar início a um procedimento de infração <sup>(16)</sup>. Este atraso deveu-se em parte ao facto de a Comissão não acompanhar suficientemente os dados das importações nem de analisar padrões pouco habituais, por exemplo desvios entre Estados-Membros, e as causas subjacentes (ver a **caixa 4.2**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**4.16.** Ver as respostas da Comissão no relatório especial 19/2017.

Além disso, em 31 de maio de 2018, a Comissão adotou a Decisão de execução da Comissão sobre os critérios de risco financeiro (FRC) e as normas aplicáveis aos bens em livre circulação. Na referida decisão, a Comissão e os Estados-Membros chegaram a acordo sobre uma abordagem comum no âmbito da UE e um conjunto de regras com vista a gerir os riscos financeiros de forma harmonizada.

**4.17.** No domínio dos recursos próprios tradicionais, a Comissão só dá início a um processo por infração quando dispõe de provas conclusivas que uma prática ou insuficiência repetida de um dado Estado-Membro conduziu à perda de recursos próprios tradicionais. Assim que obteve provas conclusivas, em março de 2017, de que a inação do Reino Unido conduziu a uma perda de recursos próprios tradicionais, a Comissão tomou medidas firmes e imediatas que resultaram na abertura de um processo por infração. Em novembro de 2014, o Reino Unido tinha apurado novos direitos aduaneiros que remontavam a 2011, altura em que os Estados-Membros foram instados a introduzir perfis de risco específico para a subavaliação. Só quando o Reino Unido anulou e retirou esses montantes da contabilidade B, em 2015, é que a Comissão teve razões legítimas para investigar esta questão de forma mais aprofundada, tendo-a então incluído no controlo seguinte dos RPT, em novembro de 2016. Antes de março de 2017, esta questão levou o OLAF a contactar e alertar as autoridades do Reino Unido, em 11 ocasiões distintas, sobre a necessidade de tomar medidas em relação à subavaliação.

Ao abrigo do Código Aduaneiro da União (CAU), a Comissão prevê obter dados mais pormenorizados sobre as importações até ao final de 2020, o que permitirá também generalizar o uso de técnicas de pesquisa de dados para ajudar os Estados-Membros a reforçar as suas atividades de controlo.

<sup>(14)</sup> Ver em especial os pontos VI a IX do Relatório Especial n.º 19/2017, «Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE».

<sup>(15)</sup> Em março de 2018, o Tribunal iniciou uma auditoria para analisar se a UE está a abordar os desafios colocados pelo comércio eletrónico no que respeita ao IVA e aos direitos aduaneiros.

<sup>(16)</sup> Esta é a principal medida coerciva que a Comissão pode tomar quando os Estados-Membros não aplicam o direito da União.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Caixa 4.2 — Subavaliação das importações de têxteis e de calçado provenientes da China: a não introdução pelo Reino Unido dos perfis de risco solicitados conduziu a perdas significativas de RPT estimadas**

A Comissão informou os Estados-Membros, já em 2007, do risco de fraudes relacionadas com a importação de produtos têxteis e de calçado provenientes da China. Em 2011, a Comissão incitou os Estados-Membros a introduzir perfis de risco para essas importações. Os outros Estados-Membros acabaram por dar resposta a este pedido e, em consequência, um volume significativo das referidas importações irregulares foi desviado para o Reino Unido.

O OLAF conduziu um inquérito sobre a avaliação feita pelo Reino Unido das importações de têxteis e de calçado provenientes da China entre 2015 e 2017. Esse inquérito concluiu que a subavaliação das referidas importações tinha conduzido a possíveis perdas de RPT no montante de 1,6 mil milhões de euros durante o período de 2013-2016.

Em 2017, a DG Orçamento realizou duas inspeções no Reino Unido, tendo comunicado que este país tinha tomado medidas insuficientes para atenuar o risco de subavaliação dessas importações.

Por fim, em março de 2018, a Comissão iniciou um procedimento de infração contra o Reino Unido mediante o envio de uma carta de notificação formal. Esta ação foi tomada porque o Reino Unido não tinha aplicado as medidas adequadas para atenuar o risco de fraude aduaneira por subavaliação e recusou-se a disponibilizar ao orçamento da UE os direitos aduaneiros correspondentes à evasão.

O montante de evasão de RPT foi estimado em 2,2 mil milhões de euros no período de 2013-2017, ao qual podem ser aplicados juros de mora. A subavaliação das referidas importações pode igualmente afetar o cálculo dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB, bem como das contribuições de cada um dos restantes Estados-Membros.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 4.2 — Subavaliação das importações de têxteis e de calçado provenientes da China: a não introdução pelo Reino Unido dos perfis de risco solicitados conduziu a perdas significativas de RPT estimadas**

*Após ter recebido o relatório do OLAF, publicado em março de 2017, a Comissão tomou medidas firmes e imediatas para determinar a amplitude das perdas de RPT, tendo instado o Reino Unido a agir de forma imediata para evitar perdas adicionais e disponibilizar o montante estimado dos RPT em falta em resultado da sua inação. Além dos dois controlos dos RPT efetuados em maio e novembro de 2017, a DG BUDG enviou duas cartas de advertência ao Reino Unido, em 24 de março de 2017 e 28 de julho do mesmo ano. Na sequência destes avisos repetidos, a Comissão deu início a um processo por infração contra o Reino Unido, em março de 2018.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Existem insuficiências nas verificações dos recursos próprios baseados no IVA**

4.18. Para calcular a matéria coletável harmonizada do IVA, cada Estado-Membro divide o total das suas receitas líquidas do IVA pela taxa média ponderada<sup>(17)</sup> que lhe é aplicável. As taxas médias ponderadas são determinadas pelos Estados-Membros a partir dos dados das contas nacionais. Como a taxa é o denominador de uma fração, tem um impacto significativo sobre o cálculo da matéria coletável harmonizada do IVA e, por conseguinte, das contribuições desse Estado-Membro.

4.19. A Comissão verifica as taxas médias ponderadas indicadas pelos Estados-Membros nas suas declarações de IVA. O Tribunal avaliou o desempenho destas verificações e constatou que existe margem para melhorar a formalização da avaliação dos riscos subjacente à abordagem de controlo da Comissão. Acresce que não existia qualquer documentação normalizada que fundamentasse o trabalho realizado e escassos elementos de prova de que os dados das contas nacionais utilizados nos cálculos tenham sido conciliados com os dados obtidos a partir de outras fontes (nacionais ou da UE). Não existia também qualquer procedimento para a emissão de reservas relativas ao IVA sobre as taxas médias ponderadas nos casos em que a Comissão identifica insuficiências significativas na compilação dos dados das contas nacionais pelos Estados-Membros.

**Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação**

4.20. As informações fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2017 publicados pela DG Orçamento e pelo Eurostat confirmam as observações e as conclusões do Tribunal. Pelo segundo ano consecutivo, a DG Orçamento emitiu uma reserva sobre o valor dos RPT cobrados pelo Reino Unido, devido a este não ter disponibilizado ao orçamento da UE o montante correspondente à evasão de direitos aduaneiros sobre as importações de têxteis e de calçado (ver o **ponto 4.17** e a **caixa 4.2**)<sup>(18)</sup>.

**4.19.** *Para cada controlo, a Comissão efetua uma análise dos riscos e documenta o seu trabalho, tendo em conta as especificidades legislativas e administrativas de cada país. A experiência da Comissão mostra que não existem diferenças significativas entre, por um lado, os dados das contas nacionais utilizados no cálculo da taxa média ponderada (TMP) e os dados de publicações nacionais; e, por outro lado, os dados incluídos na base de dados do Eurostat.*

*No que diz respeito às reservas sobre as contas nacionais, não está expressamente prevista a emissão de uma reserva sobre o «cálculo da TMP» caso as contas nacionais não sejam consideradas fiáveis. Não obstante, o processo atual não impede a emissão de uma tal reserva. De um modo geral, deve avaliar-se, em cada controlo do IVA e numa base casuística, as possíveis implicações de eventuais reservas pendentes relativas ao RNB.*

<sup>(17)</sup> Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de maio de 1989, relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do Imposto sobre o Valor Acrescentado (JO L 155 de 7.6.1989, p. 9).

<sup>(18)</sup> O tratamento contabilístico desta questão esteve em conformidade com as regras contabilísticas da UE. Por conseguinte, nas demonstrações financeiras de 2017 o montante de RPT não foi reconhecido como valor a receber (ver a nota 2.6.1.1 às contas consolidadas da União Europeia).

## 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. Os sistemas examinados relativos às receitas eram geralmente eficazes. Os principais controlos internos dos RPT avaliados na Comissão e em determinados Estados-Membros eram parcialmente eficazes (ver os **pontos 4.12-4.17**).

**Recomendações**

4.22. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014 são apresentadas no **anexo 4.3**. A Comissão executou essas quatro recomendações na maioria dos aspetos.

4.23. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

**RPT**

- **Recomendação 1:** até ao final de 2020, melhorar o acompanhamento dos fluxos de importação, incluindo uma maior utilização de técnicas de pesquisa de dados, para analisar padrões pouco habituais e as causas subjacentes, e agir rapidamente para garantir que os montantes de RPT devidos são disponibilizados.

**Recurso próprio IVA**

- **Recomendação 2:** até ao final de 2019, rever o quadro de controlo vigente e documentar melhor a sua aplicação na verificação dos cálculos realizados pelos Estados-Membros quanto às taxas médias ponderadas utilizadas para obter as bases harmonizadas do IVA.

A Comissão aceita esta recomendação.

Ao abrigo do Código Aduaneiro da União (CAU), a Comissão prevê obter dados mais pormenorizados sobre as importações até ao final de 2020, o que permitirá generalizar o uso de técnicas de pesquisa de dados para ajudar os Estados-Membros a reforçar as suas atividades de controlo. Além disso, o OLAF lançou novas investigações a este respeito, que ainda estão em curso em vários Estados-Membros. O relatório de 2017 do OLAF apresenta pormenores adicionais sobre outras investigações encerradas que não o caso de subavaliação do Reino Unido e sobre as medidas tomadas em matéria de subavaliação em 2017.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão aceita avaliar o atual quadro de controlo do cálculo da taxa média ponderada (TMP). Para esse efeito, a Comissão continuará a harmonizar a sua documentação de trabalho e implementará uma lista de verificação harmonizada para o IVA e a TMP.

A Comissão aceita igualmente avaliar, numa base casuística, o impacto de uma reserva relativa ao RNB sobre a base tributável do IVA, bem como atualizar as reservas relativas ao IVA em função do resultado desta avaliação.

## ANEXO 4.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

	2017	2016
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	55	55
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
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<sup>(1)</sup> E AO IVA E PONTOS EM ABERTO RELATIVOS AOS RPT, POR ESTADO-MEMBRO, EM 31 DE DEZEMBRO DE 2017

Estado-Membro	Reservas relativas ao RNB (situação em 31.12.2017)	Reservas relativas ao IVA (situação em 31.12.2017)	Pontos abertos relativos aos RPT (situação em 31.12.2017)
Bélgica	0	3	30
Bulgária	0	4	4
República Checa	0	0	3
Dinamarca	0	6	17
Alemanha	0	7	13
Estónia	0	1	0
Irlanda	0	12	11
Grécia	5	9	25
Espanha	0	6	30
França	0	5	20
Croácia	2	1	2
Itália	0	5	20
Chipre	0	1	3
Letónia	0	1	1
Lituânia	0	0	5
Luxemburgo	0	4	2
Hungria	0	0	12
Malta	0	0	2
Países Baixos	0	5	53
Áustria	0	4	5
Polónia	0	1	12
Portugal	0	0	16
Roménia	0	2	20
Eslovénia	0	0	4
Eslováquia	0	0	6
Finlândia	0	4	9
Suécia	0	4	2
Reino Unido	0	7	27
<b>Total 31.12.2017</b>	<b>7</b>	<b>92</b>	<b>354</b>
Total 31.12.2016	2	95	335

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

<sup>(1)</sup> Este quadro apenas inclui as reservas específicas das operações relativas ao RNB (abrangendo a compilação das componentes específicas das contas nacionais de cada Estado-Membro). Existem também reservas específicas dos processos relativos ao RNB (ver o ponto 4.10) pendentes em todos os Estados-Membros, abrangendo a compilação dos dados a partir de 2010 (salvo para a Croácia, em que abrangem o período a partir de 2013).

## 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				
2014	<b>Recomendação 1:</b> tomar medidas durante o próximo ciclo de verificação para reduzir o número de anos que serão abrangidos pelas reservas no final do ciclo.		X					A Comissão reconhece que o número de anos abrangidos por reservas no final do ciclo de verificação pode ser significativo. Durante o ciclo atual, além das reservas, a Comissão começou a impor linhas de ação para melhorar a qualidade dos dados do RNB numa fase precoce, o que deverá contribuir para reduzir o impacto das futuras reservas sobre o montante das contribuições a pagar para o orçamento da UE.
	<b>Recomendação 2:</b> tomar medidas para reduzir o impacto das revisões apresentadas pelos Estados-Membros.		X					Os institutos nacionais de estatística concordam de boa vontade em estabelecer uma estratégia comum de análise e comprometem-se a implementá-la de forma gradual com vista a fornecer estatísticas mais coerentes aos utilizadores. As orientações acordadas especificam que os Estados-Membros devem divulgar os resultados das próximas revisões dos valores de referência em 2019 e 2024, respetivamente.
	<b>Recomendação 3:</b> melhorar as orientações existentes no que respeita às auditorias a posteriori e incentivar a sua aplicação pelos Estados-Membros.		X					No que diz respeito ao RNB para efeitos dos recursos próprios, a Comissão insta os Estados-Membros a fornecer os dados de qualidade mais recentes.
	<b>Recomendação 4:</b> garantir que os Estados-Membros dispõem de sistemas contabilísticos adequados para registar os elementos na contabilidade B e incentiva-los a melhorar a gestão dos elementos que figuram nessas contas, por exemplo, revendo-os regularmente para assegurar que os elementos mais antigos são atualizados ou anulados, conforme for o caso.		X					A Comissão criou um grupo de projeto constituído por Estados-Membros, que continuará a identificar as medidas necessárias para alcançar uma abordagem comum e a disponibilizar orientações adicionais. Não obstante, o grupo concluiu que esta questão ultrapassa o âmbito do guia de auditoria aduaneira, sobretudo no que toca às consequências jurídicas.

## CAPÍTULO 5

## «Competitividade para o crescimento e o emprego»

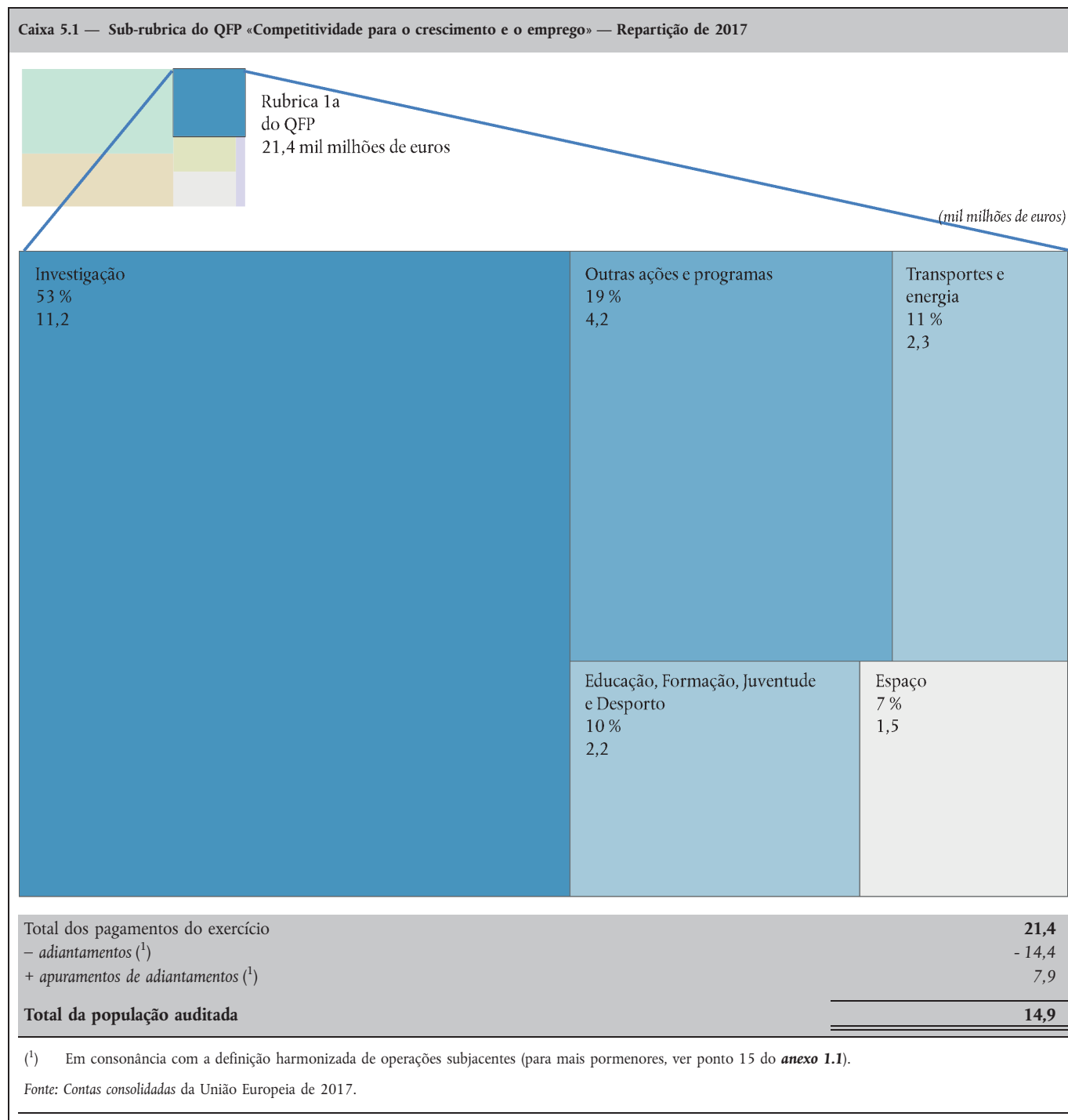
## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
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	5.7-5.30
Sobredeclaração de custos, sobretudo dos novos operadores e das PME	5.12
A maior parte dos erros não quantificáveis refere-se ao registo do tempo e a atrasos na distribuição dos fundos	5.13
Horizonte 2020: regras para declarar os custos de pessoal continuam propensas a erros	5.14-5.16
Mecanismo Interligar a Europa: definições de subcontratação e dos respetivos custos incorridos sujeitas a várias interpretações	5.17
Investigação: melhor coordenação do seguimento das auditorias, mas necessários mais progressos no acompanhamento dos projetos	5.18-5.19
Erasmus+: a estratégia de controlo é adequada, mas são necessários mais esforços para melhorar a gestão das subvenções na EACEA	5.20-5.22
Os Relatórios Anuais de Atividades apresentam uma avaliação correta da gestão financeira, tendo melhorado o método de cálculo dos montantes em risco	5.23-5.25
Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada	5.26-5.30
Conclusão e recomendações	5.31-5.34
Conclusão	5.31-5.32
Recomendações	5.33-5.34
Parte 2 — Questões relativas ao desempenho no domínio da investigação e inovação	5.35-5.37
A maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados	5.37
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 superior a 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 1a 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 2017.



### Breve descrição do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego»

5.2. Enquanto desafio para a União Europeia, promover o emprego, o crescimento e o investimento é uma prioridade fundamental para a Comissão. As despesas afetadas à sub-rubrica do orçamento «Competitividade para o crescimento e o emprego» estão no cerne do projeto europeu e desempenham um papel cada vez mais importante na promoção de uma sociedade inclusiva, estimulando o crescimento e a criação de emprego na UE.

5.3. Este domínio de intervenção inclui as despesas com a investigação e a inovação, a educação e formação, as redes transeuropeias de energia, transportes e telecomunicações, os programas espaciais e o desenvolvimento das empresas. Os principais programas financiados ao abrigo desta sub-rubrica são o Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ) <sup>(1)</sup> e o Horizonte 2020 <sup>(2)</sup> no domínio da investigação e da inovação, e o programa Erasmus+ para a educação, a formação, a juventude e o desporto. A sub-rubrica inclui igualmente grandes projetos de infraestruturas, tais como: Galileo, o sistema global de navegação por satélite; EGNOS, o sistema europeu complementar geoestacionário de navegação; ITER, o desenvolvimento da energia de fusão; o Mecanismo Interligar a Europa (MIE), nos setores da energia, transportes e telecomunicações; e COSME, o programa para a competitividade das empresas e das pequenas e médias empresas.

5.4. A maioria das despesas é gerida diretamente pela Comissão e 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. No que se refere ao programa Erasmus+, as agências nacionais gerem aproximadamente 80 % das subvenções em nome da Comissão, ficando os restantes 20 % a cargo da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA).

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 aos programas que têm regras de elegibilidade complexas em matéria de reembolso das despesas elegíveis, como os programas de investigação. Estas regras são muitas vezes mal interpretadas pelos beneficiários, especialmente os que estão menos familiarizados com elas, tais como as pequenas e médias empresas (PME), os novos participantes e os participantes de países terceiros.

5.5. As regras de elegibilidade ao abrigo do programa Horizonte 2020 foram significativamente simplificadas em comparação com o 7.º PQ, por exemplo com o novo regime de reembolso a taxa fixa para os custos indiretos.

<sup>(1)</sup> Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, 2007-2013.

<sup>(2)</sup> Programa-Quadro de Investigação e Inovação, 2014-2020 (Horizonte 2020).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Âmbito e método da auditoria**

5.6. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no **anexo 1.1**, em 2017 o Tribunal examinou os seguintes aspetos do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego» com vista a uma apreciação específica:

- a) uma amostra de 130 operações. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta sub-rubrica do QFP. Era composta por 91 operações relativas a investigação e inovação (53 no âmbito do 7.º PQ e 38 do Horizonte 2020) e 39 operações relativas a outros programas e atividades, em 18 Estados-Membros e 5 países terceiros;
- b) as auditorias realizadas pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão (SAI), em 2017, aos serviços cujos *Relatórios Anuais de Atividades* o Tribunal também examinou;
- c) as informações sobre a regularidade das despesas apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura (DG EAC), da EACEA e da Agência de Execução para a Investigação (REA), e se estas informações são globalmente coerentes com os resultados do Tribunal;
- d) as informações sobre a legalidade e regularidade apresentadas pela Comissão relativamente às despesas nos domínios da «investigação e inovação» e «educação e formação». Este trabalho foi realizado em consonância com a nova estratégia do Tribunal que visa, no futuro, passar a realizar um trabalho de certificação;
- e) as informações comunicadas pela Comissão sobre o *desempenho* dos projetos de investigação e inovação.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

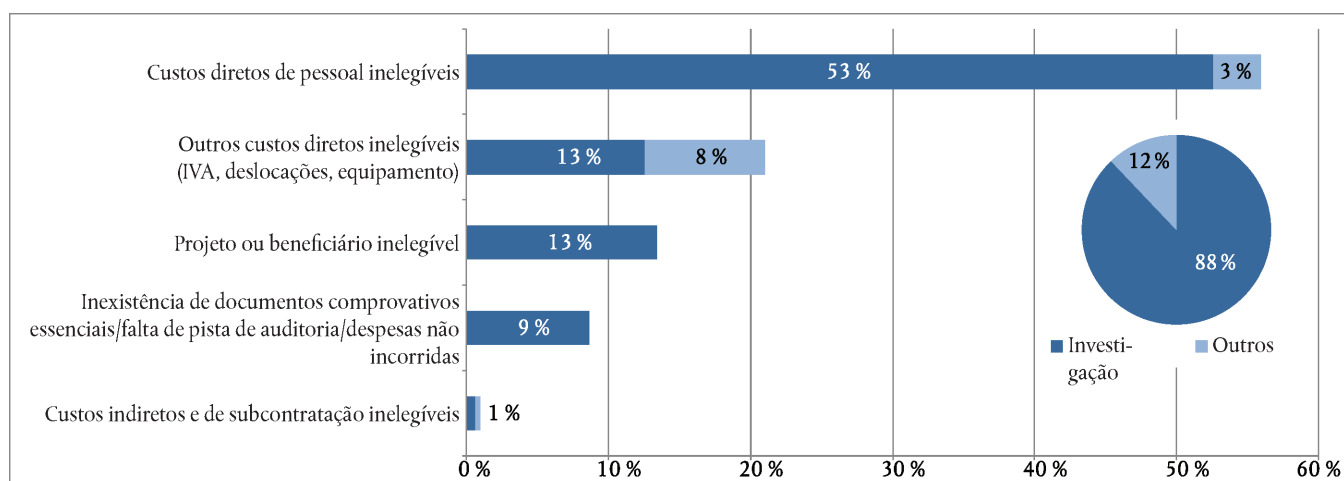
## PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Das 130 operações examinadas, 66 (51 %) apresentavam erros. Com base nos 41 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,2 % <sup>(3)</sup>.

5.8. A **caixa 5.2** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2017. O Tribunal identificou erros quantificáveis referentes a custos inelegíveis em 35 das 91 operações relativas a investigação e inovação constantes da amostra (20 do 7.º PQ e 15 do Horizonte 2020), representando quase 79 % do nível de erro estimado pelo Tribunal para o domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego» em 2017.

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 diz respeito a custos diretos de pessoal inelegíveis



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

<sup>(3)</sup> O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra estatística 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 6,2 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.9. Oito dos erros quantificáveis excederam 20 % do valor das respetivas operações (ver **anexo 5.2**). Todos eles se deveram à declaração de custos inelegíveis pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ e do Horizonte 2020.

5.10. O Tribunal detetou erros quantificáveis em 5 das 39 operações incluídas na amostra de outros programas e atividades. Os erros dizem respeito a infrações das regras de elegibilidade por parte dos beneficiários, por exemplo, 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 <sup>(4)</sup>.

5.11. A Comissão aplicou medidas corretivas que afetaram diretamente 5 operações incluídas na amostra do Tribunal. Essas medidas tiveram pouco impacto nos cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em apenas 0,3 pontos percentuais. Em 17 casos de erros quantificáveis dos beneficiários, a Comissão ou o auditor independente dispunham de informações suficientes no pedido de reembolso (por exemplo, taxa de câmbio incorreta ou custos incorridos fora do período de referência) para evitar, ou detetar e corrigir, os erros antes de aceitarem 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 1,5 pontos percentuais.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.11.** *A Comissão dispõe de um sistema sólido de controlos ex ante, incluindo listas de controlo pormenorizadas automatizadas, orientações escritas e formação contínua. É um desafio permanente melhorar este sistema sem impor encargos administrativos adicionais aos beneficiários, de modo a poderem centrar-se na realização dos seus objetivos de investigação e inovação, e assegurando simultaneamente que os pagamentos aos investigadores sejam efetuados rapidamente.*

*No que diz respeito aos auditores independentes que certificam as declarações de custos, que representam 14 dos 17 casos referidos pelo TCE, trata-se de um problema bem conhecido, abordado em relatórios anteriores. A Comissão organizou uma série de reuniões destinadas aos beneficiários e a 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 cometeram erros, tendo sido fornecido um modelo mais didático para os certificados de auditoria no âmbito do programa Horizonte 2020. No que se refere ao 7PQ, estima-se que os certificados de auditoria reduzem a taxa de erro em 50 % comparativamente às declarações não certificadas. Assim, embora se reconheça que não identificam todos os erros, constituem uma ferramenta importante para reduzir a taxa de erro global.*

<sup>(4)</sup> Os erros variaram entre 4,9 % e 16,9 % do valor examinado e dizem respeito a projetos no âmbito dos seguintes programas: Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (2 casos), Programa Competitividade e Inovação (1 caso), Erasmus+ (1 caso) e Programa RTE-T (1 caso).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Sobredeclaração de custos, sobretudo dos novos operadores e das PME**

5.12. Os erros quantificáveis ocorridos em projetos de investigação e inovação afetaram sobretudo os custos de pessoal e foram na sua maioria cometidos pelos novos operadores e pelas PME (ver exemplo na **caixa 5.3**). O Tribunal constatou igualmente custos inelegíveis resultantes da classificação incorreta de consultores ou prestadores de serviços como trabalhadores por conta de outrem ou da omissão de terceiros no acordo de subvenção.

**Caixa 5.3 — PME declara custos de pessoal incorretos e despesas incorridas por um terceiro**

O Tribunal auditou uma PME do setor dos produtos lácteos, que era um participante recente em quatro projetos do 7.º PQ. O *beneficiário* utilizou um método incorreto para calcular as taxas horárias, tendo estimado os custos de 2016 com base nos dados de 2014. As taxas horárias dos proprietários da PME foram sobrestimadas. Além disso, observaram-se discrepâncias entre os registos de ausências e as folhas de presença de três dos seis trabalhadores auditados, o que conduziu a uma sobredeclaração de horas.

Por fim, os trabalhadores que trabalharam no projeto não eram empregados dessa empresa, que era uma das partes do acordo de subvenção, mas da empresa-irmã. Essa empresa-irmã não tinha sido acrescentada ao acordo de subvenção como uma terceira parte.

Por conseguinte, todas as despesas tinham de ser consideradas inelegíveis.

5.12. Um objetivo importante do Horizonte 2020 era aumentar a participação no Programa-Quadro de novos participantes e de pequenas e médias empresas (PME). No final de 2017, 57 % dos participantes eram novos participantes nos programas-quadro de investigação e inovação, ao passo que 23,9 % do orçamento afeto às vertentes «Liderança em tecnologias facilitadoras e industriais» e «Desafios societais» foi consagrado às PME, ultrapassando o objetivo de 20 %. Assim, embora a Comissão esteja ciente de que os novos participantes e as PME representam um risco elevado de erro, este risco deverá ser atenuado, mas não evitado.

Nas suas campanhas de comunicação, a Comissão tem procurado visar especialmente os novos participantes e as PME e, relativamente ao Horizonte 2020, introduziu simplificações destinadas diretamente a este tipo de beneficiários, incluindo pagamentos de montante único para a primeira fase do regime das PME.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**A maior parte dos erros não quantificáveis refere-se ao registo do tempo e a atrasos na distribuição dos fundos**

5.13. Nas 130 operações constantes da amostra, o Tribunal também identificou 42 erros não quantificáveis relacionados com casos de incumprimento das regras de financiamento<sup>(5)</sup>. Estes casos surgiram com mais frequência nos projetos de investigação e inovação e diziam respeito a insuficiências nos sistemas de registo de tempo dos beneficiários e a atrasos na distribuição dos fundos da UE, por parte do coordenador do projeto, aos outros participantes no projeto. Embora alguns destes atrasos fossem compreensíveis, o Tribunal observa que quaisquer atrasos na transferência de fundos da UE podem ter graves consequências financeiras para os participantes no projeto, especialmente as PME<sup>(6)</sup>.

**Horizonte 2020: regras para declarar os custos de pessoal continuam propensas a erros**

5.14. O Tribunal já referiu anteriormente<sup>(7)</sup> que as regras de financiamento do programa Horizonte 2020 são mais simples do que as do 7.<sup>o</sup> PQ. No entanto, tendo um modelo de financiamento baseado no reembolso de custos elegíveis, as regras de declaração dos custos reais de pessoal são complexas, tornando-se difíceis de compreender e aplicar. Este facto é confirmado pelas auditorias do Tribunal e da Comissão, que mostram um nível persistentemente elevado de erros nos custos de pessoal.

<sup>(5)</sup> Treze operações continham erros quantificáveis e não quantificáveis.

<sup>(6)</sup> 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.

<sup>(7)</sup> Relatório Anual relativo a 2016, ponto 5.13; Relatório Anual relativo a 2014, ponto 5.12 e Documento informativo do Tribunal «Contributo para a simplificação do programa de investigação da UE para além do Horizonte 2020», publicado em março de 2018.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**5.13.** A Comissão considera ser mais adequado que a transferência de fundos entre 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 salientou que, quando é detetado um caso de atraso na distribuição de fundos ou há uma queixa sobre esta questão, a prática normal da Comissão consiste em analisar, com o coordenador do projeto, as razões deste atraso.

**5.14 e 5.15.** A situação específica descrita pelo TCE no ponto 5.15, decorre da simplificação introduzida para permitir uma maior aceitação das práticas habituais de contabilidade dos custos dos beneficiários. A Comissão examinará de que forma podem ser feitas outras simplificações, nomeadamente para o futuro programa-quadro, com base nos resultados do TCE e das suas próprias auditorias, assegurando, ao mesmo tempo, que os objetivos políticos possam ser alcançados e que os fundos da UE possam ser atribuídos corretamente.

A Comissão está também a levar a cabo projetos-piloto que preveem o financiamento de um montante único, com o objetivo de utilizar este tipo de modelo de financiamento de forma mais generalizada no âmbito do Horizonte Europa, o que permitiria evitar todos estes erros.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.15. Em julho de 2016, mais de dois anos após o início do programa Horizonte 2020, a Comissão introduziu uma opção adicional para declarar custos de pessoal: o método da taxa horária mensal. As auditorias realizadas pelo Tribunal confirmam que as condições atuais para a aplicação deste método podem levar o beneficiário a declarar custos de pessoal substancialmente mais elevados do que os refletidos pelos esforços reais. Estão em causa situações em que o pessoal em questão se dedicou a outras atividades para além da financiada pela UE e o número total de horas produtivas de trabalho é superior ao número normalizado. As orientações da Comissão exigem que os beneficiários utilizem o número normalizado de horas produtivas, e não o número total mais elevado, para o cálculo da taxa horária subjacente ao cálculo dos custos elegíveis. O Tribunal já referiu<sup>(8)</sup> que os limites máximos duplos<sup>(9)</sup> introduzidos pela Comissão não corrigem a situação exposta, já que só são aplicáveis a elementos das *subvenções* da UE e da Euratom e excluem outras atividades não financiadas pela UE (ver exemplo na **caixa 5.4**).

**Caixa 5.4 — O método da taxa horária mensal que conduz à sobreavaliação dos custos**

O Tribunal auditou um beneficiário que aplica o método da taxa horária mensal e observou que este método conduziu a uma sobreavaliação sistemática dos seus custos de pessoal, tendo-lhe permitido declarar o vencimento a tempo inteiro de um trabalhador que apenas se dedicou parcialmente ao projeto da UE.

O trabalhador em causa auferia, no total, um vencimento anual de 162 500 euros e trabalhou 2 400 horas produtivas por ano, das quais 1 788 horas dedicadas ao projeto da UE. Utilizando o método da taxa horária mensal, o beneficiário podia imputar a totalidade do vencimento do trabalhador (162 500 euros) ao projeto da UE, apesar de este só lhe dedicar 75 % do seu tempo produtivo.

<sup>(8)</sup> Relatório Anual relativo a 2016, ponto 5.16.

<sup>(9)</sup> Os beneficiários devem assegurar que:

- o número total de horas de trabalho declaradas nas subvenções da UE e da Euratom para uma pessoa durante um ano NÃO é superior ao número de horas produtivas anuais utilizado para o cálculo da taxa horária;
- o montante total dos custos de pessoal declarados (para reembolso como custos reais) em subvenções da UE e da Euratom para uma pessoa durante um ano NÃO é superior ao total dos custos de pessoal registados na contabilidade do beneficiário (relativamente a essa pessoa para esse ano).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.16. Em 2015, a Comissão publicou um documento de orientação<sup>(10)</sup> com uma lista de questões aplicáveis a determinados países. Esse documento deveria orientar os beneficiários em questões de elegibilidade relativas às situações/quadros jurídicos específicos de cada um dos países. O Tribunal constatou que essa lista estava incompleta e que não mencionava situações semelhantes em diferentes países<sup>(11)</sup>.

**Mecanismo Interligar a Europa: definições de subcontratação e dos respetivos custos incorridos sujeitas a várias interpretações**

5.17. O Tribunal constatou igualmente em outros programas que as regras estavam sujeitas a várias interpretações. No âmbito do MIE, a distinção entre «contrato de execução» e «subcontrato» não é clara, embora as suas condições de elegibilidade sejam diferentes<sup>(12)</sup>. Surgem assim dúvidas entre os beneficiários. Além disso, uma das condições para um custo ser elegível é o facto de ter sido efetuado. De acordo com a definição da Comissão para o programa MIE, a existência de uma fatura não é exigida como prova para este efeito. Consideram-se os custos de contratos relativos a bens, obras ou serviços ou dos subcontratos como efetuados quando o contrato ou subcontrato (ou parte dele) tenha sido executado, ou seja, quando os bens tenham sido fornecidos, as obras realizadas ou os serviços prestados (incluindo estudos). No entanto, a Comissão não deu orientações sobre as provas necessárias para demonstrar que se incorreu num custo.

**Investigação: melhor coordenação do seguimento das auditorias, mas necessários mais progressos no acompanhamento dos projetos**

5.18. O Tribunal já referiu<sup>(13)</sup> anteriormente que os diferentes organismos de execução tiveram dificuldades em chegar a uma posição comum sobre a forma de realizar o seguimento das constatações de auditoria. A fim de assegurar a coerência, a DG RTD elaborou uma série de documentos de orientação e modelos. Atualmente, a Comissão atribuiu à DG RTD a função de coordenar esse seguimento. Está a ser criado um serviço específico para este efeito no Serviço de Auditoria Comum da Direção-Geral.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.16. A lista que acompanha o documento de orientação resume todas as questões nacionais sobre as quais a Comissão foi consultada e efetuou uma apreciação jurídica. Essas avaliações são geralmente desencadeadas a pedido dos Pontos de Contacto Nacionais (PCN).

5.17. A prática de contrato de assistência externa é uma prática normal para grandes projetos de infraestruturas financiados no âmbito do MIE.

A Comissão está ciente de que as noções de «contrato de execução» na aceção do artigo 9.º, e de «subcontratos» em conformidade com o artigo 10.º poderiam criar dúvidas entre os beneficiários, a maioria dos quais são Estados-Membros ou organismos públicos responsáveis pela execução de infraestruturas de transportes/energia nos Estados-Membros, consoante a sua experiência e os seus conhecimentos no que diz respeito à gestão de projetos financiados pela UE.

A questão foi discutida com os membros do Comité MIE, e foi enviada uma nota explicativa ao Comité de Coordenação do MIE em 21 de outubro de 2015. Simultaneamente, a INEA publicou uma lista das perguntas mais frequentes respeitantes ao modelo de convenção de subvenção.

Desde então, esta interpretação tem sido aplicada de forma sistemática a nível interno e facultada aos beneficiários sempre que necessário. A Comissão reconhece que a situação poderá ainda ser melhorada.

<sup>(10)</sup> Programa Horizonte 2020 — «Guidance on List of issues applicable to particular countries» (Orientações sobre a lista de questões aplicáveis a determinados países).

<sup>(11)</sup> Vários prémios existentes em França e Espanha apenas foram mencionados nas orientações relativamente a França.

<sup>(12)</sup> Um subcontrato é um contrato público que abrange a realização por terceiros de tarefas que fazem parte da ação. Exige a aprovação da Comissão. Os outros contratos não precisam de ser aprovados pela Comissão.

<sup>(13)</sup> Relatório Anual relativo a 2016, ponto 5.27.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.19. Para o ano de 2017, o SAI da Comissão concluiu que os sistemas de controlo interno auditados na DG RTD foram parcialmente eficazes, uma vez que ainda não tinha sido dada resposta a várias recomendações muito importantes. O Tribunal verificou que a DG RTD ainda tinha oito recomendações de auditoria pendentes em atraso. Uma delas prendia-se com o facto de os organismos responsáveis pela execução do Horizonte 2020 não terem chegado a um consenso sobre a forma de acompanhar os projetos. As atuais orientações desenvolvidas pela DG RTD recomendam determinar o nível de acompanhamento necessário com base no perfil de risco do projeto. O acompanhamento baseado no risco dos projetos e beneficiários é crucial não só para verificar se os beneficiários respeitaram as regras, mas também para assegurar a conclusão satisfatória dos projetos. Os novos operadores, as PME e os beneficiários de países terceiros exigem frequentemente um acompanhamento mais atento. No entanto, os organismos de execução não aplicam as orientações de forma sistemática, uma vez que estas são apresentadas apenas a título ilustrativo de boas práticas.

**Erasmus+: a estratégia de controlo é adequada, mas são necessários mais esforços para melhorar a gestão das subvenções na EACEA**

5.20. Em 2017, o SAI procedeu ao seguimento das observações resultantes da sua auditoria sobre a eficácia e a eficiência da estratégia de controlo do programa Erasmus+ na EACEA. A auditoria concluiu que a EACEA aplicou um sistema de controlo interno eficaz que proporcionava uma garantia razoável. O acompanhamento concluiu que todas as recomendações anteriormente pendentes tinham sido executadas de forma satisfatória.

5.21. Em 2017, o SAI auditou também a eficácia dos sistemas de controlo interno da EACEA relativamente ao Erasmus+ no que se refere à fase de gestão das subvenções. O SAI reconheceu os esforços que a EACEA efetuou para realizar a seleção dos projetos de subvenção em tempo oportuno. Concluiu, contudo, que continuavam a existir insuficiências graves que afetavam a conceção e aplicação dos procedimentos na primeira fase do processo de gestão das subvenções do Erasmus+, nomeadamente a avaliação das propostas, que é uma questão fundamental de gestão para a Agência.

5.22. Relativamente ao exercício de 2017, o SAI concluiu que os sistemas de controlo interno não foram globalmente eficazes no que respeita ao processo de avaliação dos pedidos de subvenção. O Tribunal regista que a EACEA empreendeu rapidamente ações para melhorar a conceção e a aplicação do seu sistema de controlo para garantir a adequada seleção e adjudicação dos projetos. Teve início a aplicação real das alterações à conceção dos sistemas de controlo interno. A eficácia dessa aplicação será avaliada numa fase posterior.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.19. *A Comissão está a acompanhar as oito recomendações, prevenendo-se que a sua execução ocorra até ao final de 2018.*

5.21. *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. A Comissão (SAI) identificou as questões descritas pelo TCE, e a EACEA aceitou as recomendações da auditoria do SAI e implementou-as a partir do primeiro convite à apresentação de propostas de 2018. Além disso, a EACEA decidiu também aplicar medidas semelhantes decorrentes das recomendações feitas pelo SAI em relação a outros programas delegados na sua carteira.*

5.22. *No início de 2018, o SAI realizou uma primeira auditoria de acompanhamento, tendo concluído que a conceção dos procedimentos revistos e as respetivas orientações e instruções são adequadas e em conformidade com o Regulamento Financeiro.*

*A EACEA estabeleceu uma série de ações para melhorar a avaliação dos pedidos e a concessão de subvenções, que serão implementadas no decurso de 2018.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Os Relatórios Anuais de Atividades apresentam uma avaliação correta da gestão financeira, tendo melhorado o método de cálculo dos montantes em risco**

5.23. Os Relatórios Anuais de Atividades examinados pelo Tribunal<sup>(14)</sup> apresentam uma avaliação correta da gestão financeira das Direções-Gerais e agências no que se refere à regularidade das operações subjacentes. Em termos globais, as informações fornecidas confirmam as constatações e conclusões do Tribunal.

5.24. Como em anos anteriores, 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 7.º PQ porque a *taxa de erro residual* é superior a 2 %<sup>(15)</sup>. Este ano, a Comissão publicou as suas primeiras estimativas das taxas de erro do Horizonte 2020. Com base nas suas próprias auditorias, a Comissão comunicou uma taxa de erro representativa prevista de 2,8 % e uma *taxa de erro residual* de 2,2 %<sup>(16)</sup>.

5.25. O Tribunal constatou que a Comissão prosseguiu a harmonização da sua abordagem para determinar os montantes estimados em risco nos seus serviços responsáveis pela execução dos programas de investigação e inovação.

**Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada**

5.26. Em matéria de investigação e inovação, o Tribunal analisou a amostragem e a metodologia de auditoria da Comissão subjacentes às informações relativas à legalidade e regularidade constantes dos Relatórios Anuais de Atividades. O Tribunal examinou também os ficheiros de auditoria na Comissão e numa das empresas privadas que realizam auditorias ao 7.º PQ para a Comissão.

---

<sup>(14)</sup> Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura (DG EAC), Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) e Agência de Execução para a Investigação (REA).

<sup>(15)</sup> A Comissão comunica uma taxa de erro representativa plurianual de 4,95 % para as despesas do 7.º PQ. Indica taxas de erro residual apenas ao nível de cada DG envolvida que variam entre 2,79 % e 3,55 %.

<sup>(16)</sup> Estas taxas plurianuais abrangem despesas anteriores a outubro de 2016 (isto é, antes do período abrangido pela auditoria do Tribunal).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.27. Em relação ao 7.º PQ, os programas de auditoria e as regras aplicáveis à conservação dos documentos não estavam harmonizados e, em 2017, a Comissão deixou de realizar auditorias *ex post* selecionadas aleatoriamente a projetos do 7.º PQ.

5.28. Relativamente ao Horizonte 2020, a Comissão instituiu procedimentos adequados e uma estratégia de controlo baseada em programas de auditoria harmonizados. No entanto, o trabalho realizado pelo Tribunal até à data não permite concluir sobre a qualidade das respetivas auditorias *ex post*, já que a documentação disponível nos processos de auditoria era insuficiente para um exame completo. A avaliação efetuada ainda não contemplou as empresas privadas de auditoria que realizam auditorias em nome da Comissão. Em consequência, em 2018, o Tribunal realizará um novo ciclo de exames, incluindo a repetição de auditorias da Comissão.

5.29. Relativamente ao Erasmus+, o Tribunal avaliou a estratégia e a metodologia de auditoria *ex post* global da Comissão e das agências nacionais. Esse exame abrangeu três países e respetivas agências nacionais, a República Checa, França (*Agence Erasmus+ France*) e Itália (*Agenzia Nazionale Erasmus+*)<sup>(17)</sup>. O Tribunal examinou igualmente o acompanhamento e a supervisão efetuados pelas autoridades nacionais e as auditorias do organismo de auditoria independente. No que diz respeito à parte do programa gerida pela EACEA, analisou as auditorias *ex post* ao programa Erasmus+, duas das quais foram executadas diretamente pela Comissão e oito subcontratadas à empresa privada de auditoria que realiza auditorias em nome da Comissão.

5.30. O Tribunal constatou que as três agências e as autoridades nacionais que executam o Erasmus+ dispunham de sistemas de supervisão e de controlo adequados. Além disso, as autoridades nacionais acompanharam e supervisionaram devidamente as agências nacionais. No entanto, as autoridades nacionais não supervisionaram adequadamente os organismos de auditoria independentes que tinham selecionado. Foram detetadas insuficiências na profundidade e documentação dos controlos realizados por dois desses três organismos. No que respeita à EACEA, o Tribunal constatou que as auditorias efetuadas diretamente pela Comissão eram satisfatórias. Na sequência do exame dos processos de auditoria conservados pela empresa privada que realiza auditorias em nome da Comissão, o Tribunal detetou insuficiências na documentação, na coerência da amostragem e na elaboração de relatórios, bem como em alguns procedimentos de auditoria.

**5.30.** A Comissão toma nota da constatação do TCE sobre os organismos de auditoria independentes (OAI) e atualizará as suas instruções às autoridades nacionais no que diz respeito à qualidade das verificações efetuadas pelos OAI em conformidade.

A Comissão observa que as auditorias incluídas na amostragem fazem parte das primeiras auditorias realizadas pelo contratante externo após o lançamento do novo contrato-quadro de auditoria. Entretanto, as observações do TCE foram abordadas no âmbito da estratégia de controlo da qualidade da EACEA, definida desde o início do atual contrato-quadro de auditoria. Essas observações são semelhantes ao que tinha sido identificado pela EACEA.

<sup>(17)</sup> Existem mais de 50 agências nacionais envolvidas na execução do programa Erasmus+. A seleção do Tribunal foi orientada para dispor de uma combinação de agências de maior e de menor dimensão que cobrem a UE-15 e os novos Estados-Membros.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES****Conclusão**

5.31. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Competitividade para o crescimento e o emprego» é significativo.

5.32. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações deram origem a um nível de erro global estimado de 4,2 % (ver **anexo 5.1**).

**Recomendações**

5.33. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014 são apresentadas no **anexo 5.3**. A Comissão executou duas dessas recomendações na maior parte dos aspetos e uma em alguns aspetos.

5.34. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que a Comissão deve, até ao final do ano 2018:

- **Recomendação 1:** no que diz respeito ao Horizonte 2020, simplificar mais as regras relativas aos custos de pessoal, rever a metodologia aplicável a esses custos e completar a lista das questões relativas a certos países.
- **Recomendação 2:** no que respeita ao MIE, aumentar a sensibilização dos beneficiários para as regras de elegibilidade, em especial estabelecendo uma distinção clara entre contrato de execução e subcontrato.
- **Recomendação 3:** resolver rapidamente as insuficiências assinaladas pelo SAI:
  - no processo de gestão das subvenções Erasmus+ pela EACEA;
  - no acompanhamento dos projetos de investigação e inovação.

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*A Comissão irá estudar de que forma poderá clarificar as orientações (Convenção de Subvenção Modelo Anotada) à luz dos resultados da auditoria e irá continuar a atualizar a lista de questões em certos países.*

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Reforçará a comunicação com os beneficiários e melhorará a informação que é colocada à sua disposição.*

*A Comissão aceita esta recomendação.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**PARTE 2 — QUESTÕES RELATIVAS AO DESEMPENHO NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO**

5.35. O Tribunal avaliou as informações comunicadas pela Comissão sobre o desempenho de 59 dos projetos de investigação e inovação constantes da amostra <sup>(18)</sup>. Vinte e três desses 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.

5.36. 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 registou a conclusão do agente da Comissão quanto aos seguintes aspetos:

- se os progressos comunicados sobre as realizações e os resultados estavam em conformidade com os objetivos definidos na convenção de subvenção;
- se os custos imputados ao projeto eram razoáveis relativamente aos progressos comunicados;
- se as realizações e os resultados do projeto foram divulgados em conformidade com os requisitos da convenção de subvenção.

**A maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados**

5.37. De acordo com os relatórios da Comissão, a maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados. No entanto, os relatórios da Comissão também revelaram que diversos projetos foram afetados por questões que obstaram ao seu desempenho:

- em sete casos, os progressos comunicados estavam apenas parcialmente em conformidade com os objetivos acordados com a Comissão;
- em seis casos, a Comissão considerou que os custos comunicados não eram razoáveis relativamente aos progressos registados;
- em dois casos, as realizações e os resultados do projeto apenas foram parcialmente divulgados e, em um dos casos, não foram realizadas quaisquer atividades de divulgação.

*5.37. Os projetos de investigação e inovação são, por definição, arriscados e incertos. Não é possível garantir previamente que objetivos científicos e tecnológicos poderão ser alcançados. É por este motivo que existe um processo de acompanhamento dos projetos, que visa identificar os casos em que os projetos não foram totalmente bem-sucedidos e tomar as medidas adequadas para resolver o problema.*

<sup>(18)</sup> A auditoria avaliou o desempenho de projetos de colaboração envolvendo múltiplos participantes e excluiu operações tais como ajudas à mobilidade pagas a investigadores individuais.

## ANEXO 5.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

	2017	2016
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	130	150
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	4,2 %	4,1 %
Limite superior de erro	6,2 %	
Limite inferior de erro	2,2 %	

## ANEXO 5.2

## SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO SUPERIOR A 20 % NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

Aplicando a metodologia geral de auditoria estabelecida no **anexo 1.1**, o Tribunal testou uma amostra estatística representativa de operações para estimar o nível de *irregularidade* na população nesta sub-rubrica do QFP. Os erros detetados não constituem uma lista exaustiva, quer de erros individuais, quer de tipos de erro que são apresentados na **caixa 5.2**. Os erros com um impacto superior a 20 % do valor da operação analisada são descritos em seguida, para além do exposto na **caixa 5.3**. Estes 8 erros representam mais de 61 % do nível de erro estimado global no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego».

**Projetos no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação****Exemplo 1 — Custos de pessoal ilegíveis e custos de pessoal sem os comprovativos necessários**

O beneficiário (um instituto de ensino superior de um país terceiro), que participa num projeto concebido para produzir alterações revolucionárias na construção, gestão e manutenção de túneis, declarou custos de pessoal durante um período em que o trabalhador em causa não foi realmente empregado pelo beneficiário e custos de pessoal que não eram comprovados por folhas de registo do tempo válidas. Os custos ilegíveis representaram 85,4 % dos custos totais examinados.

**Exemplo 2 — Custos de pessoal ilegíveis declarados e cálculo incorreto de taxas horárias**

Os custos de pessoal que o beneficiário (uma PME da UE que prestava serviços de engenharia) declarou para reembolso incluíam custos relativos a uma pessoa que não era empregado do beneficiário, mas sim o proprietário de uma empresa que lhe prestava serviços. Relativamente a outro trabalhador, foram reembolsados custos de pessoal referentes a um período anterior à sua contratação. O Tribunal constatou também que a taxa horária utilizada para calcular os custos salariais era incorreta. Os custos ilegíveis representaram 35,9 % dos custos totais examinados.

**Exemplo 3 — Custos de pessoal e de subcontratação ilegíveis**

O beneficiário (uma organização sem fins lucrativos de um país terceiro que participava num projeto de investigação no domínio das tecnologias da informação e da comunicação relacionado com o envelhecimento ativo e saudável) declarou custos de pessoal para várias pessoas que nunca tinham sido seus empregados ou não estavam contratados durante os períodos em causa. Além disso, o beneficiário declarou despesas que uma empresa subcontratada tinha faturado a uma empresa filial da sua. Os custos ilegíveis representaram 84,2 % dos custos totais examinados.

**Exemplo 4 — Custos de pessoal incorretamente calculados e outros custos não relacionados com o projeto**

O beneficiário (um organismo público da UE que participava num projeto de investigação no domínio das doenças emergentes transmitidas pelas carraças) declarou despesas com alugueres e deslocações ilegíveis que não estavam relacionadas com o projeto. Além disso, as despesas ilegíveis relativas a deslocações foram declaradas e reembolsadas duas vezes, a título de despesas de deslocação e de custos de pessoal. Os custos ilegíveis representaram 20,3 % dos custos totais examinados.

**Projetos no âmbito do Horizonte 2020****Exemplo 5 — Fatura não paga e taxa de reembolso incorreta**

O beneficiário (uma entidade pública da UE no setor da energia) declarou custos relacionados com uma fatura que não tinha sido paga à data da auditoria, 1,5 anos após a sua emissão. Além disso, a Comissão classificou esta entidade como organização sem fins lucrativos, com direito a uma taxa de reembolso de 100 %, embora, segundo os seus estatutos, esta tenha uma atividade económica. Os custos ilegíveis representaram 30,0 % dos custos totais examinados.

**Exemplo 6 — Custos ilegíveis, falta de pista de auditoria e taxa de câmbio incorreta**

O beneficiário (uma universidade situada num país terceiro) não registou quaisquer custos, exceto os custos de pessoal, no seu sistema contabilístico. Entre estes custos não registados, encontraram-se os casos seguintes: custos declarados sem prova de pagamento, custos sem uma ligação clara ao projeto, elementos de custos declarados em duplicado, *custos indiretos* declarados como custos diretos e custos baseados em estimativas, em vez dos custos reais. Além disso, todos os custos foram declarados utilizando uma taxa de câmbio incorreta. Os custos ilegíveis representaram 64,7 % dos custos totais examinados.

**Exemplo 7 — Custos de pessoal inelegíveis e taxa de câmbio incorreta**

Ao declarar os seus custos para o primeiro período de referência, o beneficiário (um instituto de investigação integrado num hospital de renome mundial num país terceiro) utilizou um método de taxa horária que não estava em conformidade com as regras do Horizonte 2020. O beneficiário não tinha qualquer registo do tempo que dois trabalhadores tinham despendido no projeto auditado. Existiam registos do tempo de trabalho de um terceiro empregado, que confirmaram uma atribuição de 10 % ao projeto, mas o beneficiário tinha acidentalmente calculado os custos de pessoal com base numa atribuição de 20 %. Além disso, todos os custos foram declarados utilizando uma taxa de câmbio incorreta. Dos 130 000 euros que o beneficiário declarou, 45 500 euros eram inelegíveis, o que levou a um erro de 35,2 %.

## 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				
2014	<p>Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, o Tribunal recomenda que:</p> <p><b>Recomendação 1:</b></p> <p>a Comissão, as autoridades nacionais e os auditores independentes utilizem todas as informações pertinentes disponíveis para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de efetuar reembolsos;</p> <p><b>Recomendação 2:</b></p> <p>a Comissão, com base na experiência obtida com o Sétimo Programa-Quadro de Investigação, defina uma estratégia apropriada de controlo e de gestão do risco para o programa Horizonte 2020, incluindo controlos adequados de beneficiários de elevado risco como as PME e novos operadores, bem como para os custos declarados segundo critérios de elegibilidade específicos;</p> <p><b>Recomendação 3:</b></p> <p>a Comissão assegure que os seus serviços adotam uma metodologia coerente para o cálculo da taxa de erro média ponderada e para a avaliação do montante em risco correspondente.</p>		X				<p>A Comissão procede regularmente à revisão dos seus sistemas de controlo interno. A Comissão forneceu aos beneficiários e aos seus auditores orientações no que respeita a todos os aspetos materiais da gestão das subvenções.</p> <p>A estratégia de controlo baseia-se na gestão dos riscos, o que se traduziu na adoção de procedimentos operacionais. A Comissão reconhece que este processo pode ainda ser aperfeiçoado.</p> <p>A Comissão procedeu a uma maior clarificação dos principais conceitos e definições para determinar as taxas de erro, os montantes em risco e as correções nas instruções para os RAA, no modelo e na nota de orientação. Os vários conceitos e indicadores foram definidos de forma suficientemente flexível para permitir ter em conta as circunstâncias específicas das diferentes DG e, simultaneamente, assegurar um grau suficiente de coerência para consolidar dados e evitar confusões.</p>	



## CAPÍTULO 6

## «Coesão económica, social e territorial»

## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.24
Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»	6.3-6.15
Âmbito e método da auditoria	6.16-6.24
Parte 1 — Regularidade das operações	6.25-6.78
Resultados do exame das operações e da repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal	6.26-6.43
Avaliação realizada pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria	6.44-6.50
O trabalho da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades	6.51-6.72
Conclusão e recomendações	6.73-6.78
Conclusão	6.73-6.76
Recomendações	6.77-6.78
Parte 2 — Avaliação do desempenho dos projetos	6.79-6.92
Avaliação da conceção do sistema de desempenho	6.82-6.86
Muitos projetos não alcançam totalmente os objetivos de desempenho	6.87-6.90
A maioria dos Estados-Membros não pôde utilizar na íntegra as suas contribuições dos IFGP	6.91
Conclusão	6.92
Anexo 6.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Coesão económica, social e territorial»	
Anexo 6.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Coesão económica, social e territorial»	

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

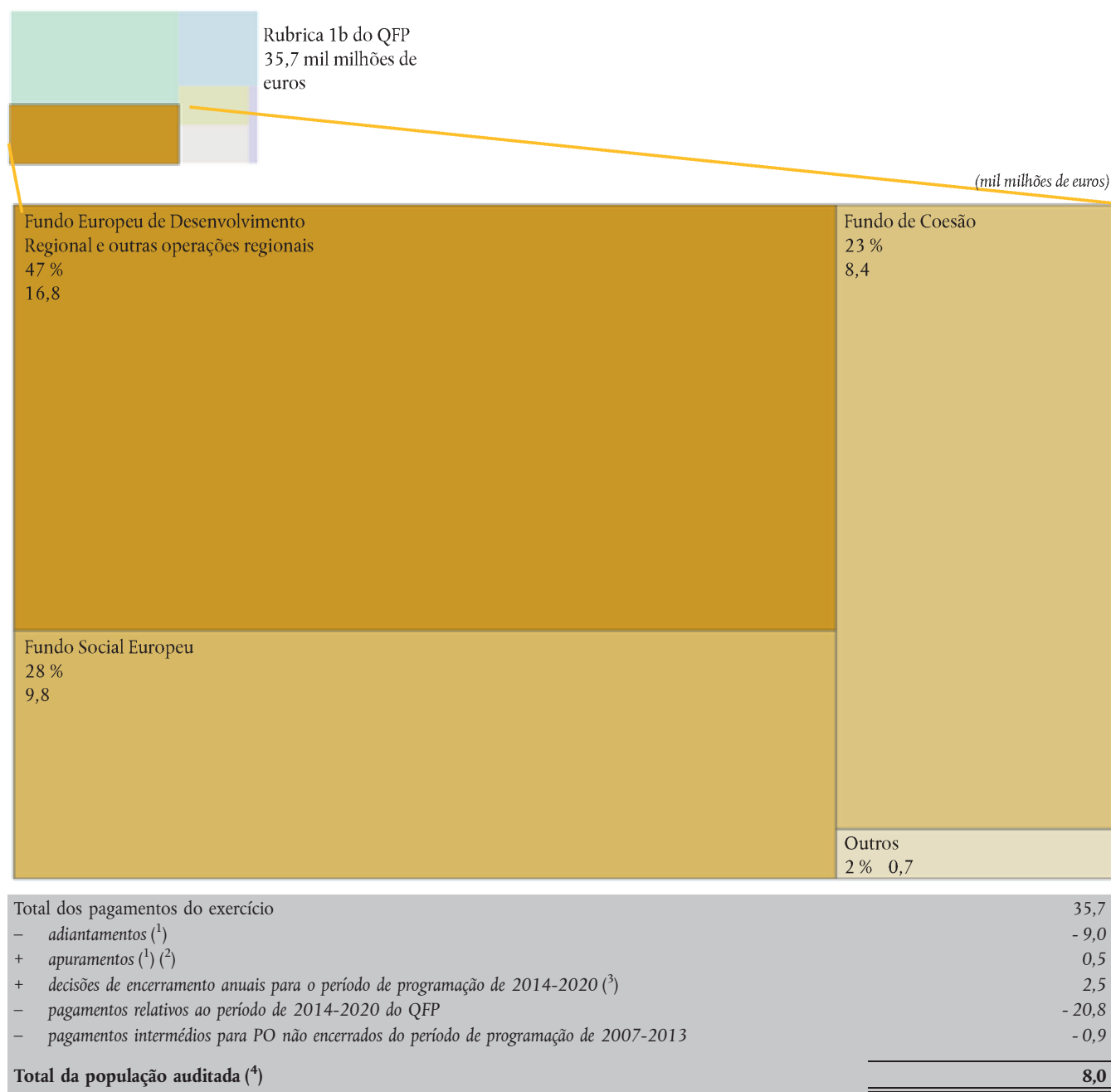
---

**INTRODUÇÃO**

6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à sub-rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial». Em 2017, pela primeira vez, os pagamentos objeto da auditoria do Tribunal dizem respeito ao *encerramento* do período de programação de 2007-2013 e à execução do período de programação de 2014-2020 no âmbito do novo quadro de controlo e de garantia.

6.2. A **caixa 6.1** contém uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2017. Para mais explicações sobre a população de auditoria de 2017, ver os pontos 6.16 a 6.19.

Caixa 6.1 — Sub-rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial» — Repartição em 2017



<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 15 do **anexo 1.1**).

<sup>(2)</sup> Este valor consiste em apuramentos de pré-financiamentos do período de 2007-2013 para os PO encerrados em 2017.

<sup>(3)</sup> Este valor inclui 0,3 mil milhões de euros de contribuições para os instrumentos financeiros no âmbito da gestão partilhada.

<sup>(4)</sup> 66 % da população diz respeito ao período de programação de 2007-2013 e 34 % ao de 2014-2020.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»***Objetivos e instrumentos da política de Coesão*

6.3. 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 da UE, através do reforço da competitividade de todas as regiões<sup>(1)</sup>. Estes objetivos são executados através dos seguintes fundos/instrumentos:

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que tem por objetivo corrigir os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas;
- o Fundo de Coesão (FC), que, a fim de promover o desenvolvimento, financia projetos no domínio do ambiente e dos transportes, nos Estados-Membros com um RNB *per capita* inferior a 90 % da média da UE<sup>(2)</sup>;
- o Fundo Social Europeu (FSE), que visa promover um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos, nomeadamente através de medidas da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ)<sup>(3)</sup>, orientada para as regiões com uma elevada taxa de desemprego dos jovens;
- outros instrumentos/fundos de menor dimensão, 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 (FEAD, que presta auxílio material para ajudar as pessoas a saírem de uma situação de pobreza).

<sup>(1)</sup> Ver os artigos 174.º a 178.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

<sup>(2)</sup> Bulgária, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. Espanha foi elegível para apoio transitório do FC durante o período de programação de 2007-2013.

<sup>(3)</sup> As regiões elegíveis para apoio da IEJ são aquelas em que o nível de desemprego das pessoas com idade entre 15 e 24 anos era superior a 25 % em 2012.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Execução*

6.4. De um modo geral, os Estados-Membros apresentam *programas operacionais* (PO) plurianuais no início de cada período de programação, para todo o período de vigência do QFP<sup>(4)</sup>. Após a aprovação da Comissão, a responsabilidade pela execução de um PO é partilhada entre a Comissão<sup>(5)</sup> e o Estado-Membro. Os *beneficiários* recebem o reembolso através das autoridades dos Estados-Membros, de acordo com as disposições dos PO, sendo o orçamento da UE a cofinanciar as despesas efetuadas e pagas das *operações elegíveis*.

*Quadro de controlo e de garantia***Período de programação de 2014-2020 (aprovação anual das contas)**

6.5. Um elemento importante do novo quadro de controlo e de garantia para o período de programação de 2014-2020<sup>(6)</sup> consiste no facto de, para cada PO (ou grupo de PO), as autoridades do Estado-Membro responsáveis pelos programas<sup>(7)</sup> deverem apresentar um «pacote de garantia»<sup>(8)</sup> anual que cubra as despesas certificadas à Comissão durante o exercício contabilístico<sup>(9)</sup>. Através deste pacote, as autoridades confirmam a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas, a eficácia dos seus sistemas de gestão e dos controlos internos do PO (ou grupo de PO) e a *legalidade e regularidade* das despesas certificadas.

<sup>(4)</sup> Os PO podem ser alterados em qualquer momento durante o período, se tal for devidamente justificado.

<sup>(5)</sup> Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) da Comissão.

<sup>(6)</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece *disposições* comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>(7)</sup> *Autoridade de gestão, autoridade de certificação* e autoridade de auditoria.

<sup>(8)</sup> O pacote de garantia é constituído por uma declaração de gestão, um resumo anual, as contas anuais certificadas, um relatório de controlo anual e um parecer de auditoria.

<sup>(9)</sup> O exercício contabilístico relativo aos pacotes de garantia apresentados em fevereiro de 2017 decorreu entre 1.7.2015 e 30.6.2016.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.6. Um elemento fundamental do pacote de garantia é um relatório de controlo anual elaborado pela *autoridade de auditoria*. Este relatório indica a *taxa de erro residual* <sup>(10)</sup> do PO (ou grupo de PO). A autoridade de auditoria emite também um parecer de auditoria sobre a regularidade das despesas <sup>(11)</sup>, que só pode ser sem reservas se a taxa de erro residual se mantiver inferior ao nível de materialidade de 2 % estabelecido no regulamento <sup>(12)</sup>. Para determinar esta taxa, a autoridade de auditoria tem em conta quaisquer irregularidades detetadas através do exame de uma amostra representativa de operações, que é obtida, geralmente, recorrendo a métodos de amostragem estatística <sup>(13)</sup>. A taxa reflete igualmente eventuais correções financeiras aplicadas e inscritas nas contas para compensar essas irregularidades.

6.7. A Comissão pode aprovar contas que façam parte do pacote de garantia e liquidar a contribuição da UE pendente <sup>(14)</sup> apenas se puder concluir, tendo em conta o parecer da autoridade de auditoria, que estas são completas, exatas e verdadeiras <sup>(15)</sup>. Antes de aprovar as contas, a Comissão efetua principalmente controlos administrativos da integralidade e exatidão das informações incluídas nos pacotes de garantia recebidos, o que significa que a Comissão pode aprovar as contas mesmo que a taxa de erro residual seja superior ao *limiar de materialidade* e, portanto, que a autoridade de auditoria tenha emitido um parecer com reservas ou adverso sobre a regularidade. Porém, nessa situação a Comissão pode também interromper o pagamento do saldo (que inclui a liberação da retenção de 10 % <sup>(16)</sup>) e iniciar as necessárias correções financeiras.

<sup>(10)</sup> Nos seus Relatórios Anuais de Atividades, a Comissão refere-se à «taxa de erro 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. Embora se apliquem a períodos diferentes, estas duas taxas são conceptualmente idênticas. No presente capítulo, o Tribunal refere-se a ambas como «taxa(s) de erro residual».

<sup>(11)</sup> A autoridade de auditoria também emite um parecer sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo e sobre a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas auditadas.

<sup>(12)</sup> Artigo 28.º, n.º 11, do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

<sup>(13)</sup> Artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(14)</sup> Como um pagamento ou uma recuperação.

<sup>(15)</sup> Artigo 139.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(16)</sup> O artigo 130.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 limita o reembolso dos pagamentos intermédios a 90 %. Os restantes 10 % são liberados após a aprovação das contas.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.8. Após aprovar as contas, a Comissão pode igualmente realizar auditorias de regularidade a fim de examinar o trabalho de uma autoridade de auditoria. Se estas auditorias revelarem irregularidades ou deficiências graves, a Comissão pode então aplicar correções financeiras (líquidas) suplementares<sup>(17)</sup>. Se necessário, o âmbito da auditoria pode também ser alargado a despesas incluídas em contas anteriores relativamente aos riscos identificados, dentro dos limites regulamentares do prazo aplicável à disponibilização de documentos<sup>(18)</sup>.

6.9. Na sequência das suas auditorias e controlos de regularidade, a Comissão (DG REGIO e DG EMPL) valida as taxas de erro residuais, retira conclusões sobre as mesmas e publica os resultados nos seus *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) para o ano seguinte. Nos seus RAA de 2016, a DG REGIO e a DG EMPL declararam que iriam finalizar este processo para as contas de 2015/2016 até ao final de 2017<sup>(19)</sup> e publicar os resultados nos RAA de 2017.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.8.** *Antes de aprovar as contas, a Comissão efetua controlos da sua exaustividade, exatidão e veracidade com base nas informações incluídas nos pacotes de garantia. Posteriormente, também avalia as informações, nomeadamente os pareceres de auditoria incluídos nos pacotes de garantia em relação à legalidade e regularidade e ao funcionamento dos sistemas, com vista à validação das taxas de erro comunicadas e como base para a sua avaliação dos riscos para as auditorias de regularidade.*

**6.9.** *A DG REGIO e a DG EMPL pretendem efetivamente validar e tirar conclusões sobre as taxas de erro residual, comunicando informações sobre as mesmas nos seus Relatórios Anuais de Atividades (RAA) seguintes como regra geral. Todavia, não se trata de uma obrigação jurídica e, conforme referido na estratégia de auditoria única das direções-gerais, as auditorias da regularidade podem continuar a ser realizadas posteriormente. Consequentemente, as auditorias podem levar a uma avaliação mais aprofundada das taxas de erro residual e a correções financeiras suplementares, quando necessário, nomeadamente após o ano a seguir ao recebimento dos pacotes de garantia.*

<sup>(17)</sup> Artigo 145.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e artigo 99.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

<sup>(18)</sup> Nos termos do artigo 140.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, as autoridades de gestão devem garantir que sejam mantidos à disposição da Comissão e do Tribunal de Contas todos os documentos comprovativos de despesas cofinanciadas relativas a operações cujas despesas elegíveis totais sejam superiores a um milhão de euros durante um período de dois anos após a apresentação das contas, incluindo as despesas finais de operações concluídas. Para as operações que impliquem despesas elegíveis inferiores a um milhão de euros, o período de conservação é de três anos, após a apresentação das contas anuais com as despesas correspondentes. O período de três anos aplica-se de maneira geral ao encerramento dos PO de 2007-2013 [ver o artigo 90.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006].

<sup>(19)</sup> Ver Anexo 4 (Critérios de materialidade), p. 23 para a DG REGIO e p. 22 para a DG EMPL.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Período de programação de 2007-2013 (encerramento dos PO)**

6.10. Os controlos previstos antes do encerramento dos PO do período de programação de 2007-2013 são comparáveis aos utilizados para aprovar um pacote de garantia anual no período de programação de 2014-2020, residindo a principal diferença no período aplicável. Quando formula o seu parecer sobre a regularidade das despesas declaradas para todo o período de programação, a autoridade de auditoria calcula a taxa de erro residual. Para o efeito, tem em conta as taxas de erro anuais comunicadas e todas as correções financeiras efetuadas durante o período de programação. Este ano, pela primeira vez, o Tribunal relata no seu Relatório Anual a execução destas medidas <sup>(20)</sup>.

*Riscos para a regularidade*

6.11. Devido às alterações introduzidas no quadro de controlo e de garantia, o Tribunal avalia os riscos para a regularidade ao nível de cada operação (ver ponto 6.12) e ao nível dos sistemas concebidos para produzir uma taxa de erro residual fiável (ver pontos 6.13-6.15).

6.12. As despesas relativas à rubrica «Coesão económica, social e territorial» têm um nível elevado de risco inerente. Em especial, os beneficiários podem declarar custos que não são elegíveis ao abrigo das regras nacionais ou da UE, ou podem ser concedidas ajudas a beneficiários ou operações que não correspondem aos requisitos de elegibilidade dos PO.

6.13. O novo quadro de controlo e de garantia destina-se a assegurar que a taxa de erro residual das despesas reembolsadas pelo orçamento da UE se mantém inferior ao limiar de materialidade (2%). Os principais riscos nesta matéria dizem respeito tanto às autoridades de auditoria como à Comissão.

6.14. As autoridades de auditoria podem subestimar a taxa de erro residual de um PO (ou grupo de PO), o que pode ocorrer porque os seus trabalhos de auditoria se baseiam numa amostra não representativa das operações, por não respeitarem as normas internacionais de auditoria ou por não conseguirem detetar erros. Podem também calcular incorretamente a taxa de erro residual ou propor correções insuficientes para retificar os erros que tenham encontrado.

6.15. Se a Comissão não tiver detetado um ou mais destes problemas através das suas auditorias e controlos de regularidade, pode ter liquidado saldos ainda que as taxas de erro residual reais fossem superiores ao limiar de materialidade de 2% e, portanto, irregulares.

**6.13.** *O quadro de controlo e de garantia 2014-2020 destina-se a assegurar que a taxa de erro residual das despesas reembolsadas pelo orçamento da UE se mantém inferior ao limiar de materialidade (2%) para cada programa operacional.*

**6.15.** *Como resultado das auditorias e controlos de regularidade, se a Comissão concluir que a taxa de erro residual, tendo em conta todas as correções financeiras registadas, se mantém acima do nível de materialidade de 2%, poderá lançar o necessário procedimento de correções financeiras, incluindo correções financeiras líquidas na eventualidade de subsistirem deficiências graves.*

<sup>(20)</sup> A Comissão encerrou os primeiros PO no último trimestre de 2017, com exceção do programa do FEDER para Gibraltar, que foi encerrado em 2016.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Âmbito e método da auditoria**

6.16. Tendo em conta a revisão do quadro de controlo e de garantia (ver pontos 6.5-6.9), este ano o Tribunal alterou o seu método de auditoria neste domínio de despesas. O seu objetivo foi contribuir para a *declaração de fiabilidade* global como descrita no **anexo 1.1** e avaliar o novo quadro de controlo e de garantia, bem como o seu grau de fiabilidade. Esta alteração visou a possibilidade da sua maior utilização no futuro e, nesse contexto, identificar onde são necessárias melhorias adicionais.

6.17. Por conseguinte, em 2017, o Tribunal auditou as despesas certificadas incluídas nos pacotes de garantia de 2014-2020 e, para o período 2007-2013, as despesas subjacentes aos relatórios finais de controlo das autoridades de auditoria. No passado, o Tribunal constituiu uma amostra de pagamentos intermédios e finais ou de apuramentos efetuados a favor dos PO a partir do orçamento da UE.

6.18. Este foi o primeiro ano em que as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas apresentaram pacotes de garantia com despesas relativas ao período de programação de 2014-2020 e em que a Comissão aplicou os seus procedimentos destinados a examinar e aprovar as contas, bem como a retirar conclusões sobre as taxas de erro comunicadas. Em março de 2017, a Comissão tinha recebido 50 pacotes de garantia abrangendo contas com despesas relativas a 71 PO de um total de 419. Em maio de 2017, aprovou contas com despesas de 17 Estados-Membros<sup>(21)</sup>, cobrindo 70 PO e representando um montante de apenas 2,5 mil milhões de euros<sup>(22)</sup>, o que explica o motivo pelo qual o Tribunal abrangeu menos despesas do que no ano passado. Além disso, cerca de 48 % deste montante dizia respeito a ações cofinanciadas pelo FSE/IEJ, em comparação com uma dotação global do FSE/IEJ destinada aos PO para 2014-2020 de 26 %.

6.19. Este foi também o primeiro ano em que a Comissão liquidou o saldo relativo a alguns PO do período de programação de 2007-2013. Em 2017, a Comissão encerrou 141 PO (aqueles que considerava de menor risco) dos 440 em questão, oriundos de 18 Estados-Membros<sup>(23)</sup>.

<sup>(21)</sup> A Alemanha, a Irlanda, o Luxemburgo, Malta, os Países Baixos, a Áustria, a Roménia, a Eslovénia, a Eslováquia e o Reino Unido apresentaram pacotes de garantia sem qualquer despesa. No caso de um PO em Itália, a conta apresentada não foi aprovada em maio de 2017.

<sup>(22)</sup> Este valor representa apenas 0,7 % do orçamento afetado para a totalidade do período de programação. Exclui os adiantamentos pagos a instrumentos financeiros, mas inclui os montantes utilizados ao nível dos destinatários finais.

<sup>(23)</sup> A Bulgária, Estónia, Grécia, França, Croácia, Chipre, Hungria, Roménia, Eslovénia e Eslováquia não foram objeto de decisões de encerramento. O prazo de apresentação dos documentos de encerramento para a Croácia era 31 de março de 2018.

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

6.20. Na **parte I** do presente capítulo, centrada na regularidade, o Tribunal examinou:

- i) uma amostra de 217 operações, concebida para ser estatisticamente representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. A amostra foi constituída em duas fases. Em primeiro lugar, o Tribunal selecionou 22 pacotes de garantia/encerramento<sup>(24)</sup> que abrangiam 51 dos 211 PO para os quais a Comissão efetuou uma liquidação a partir do orçamento da UE<sup>(25)</sup> em 2017. Desses PO, foram então selecionadas 217 operações que tinham sido controladas pelas autoridades de auditoria. Este trabalho contribuiu para a declaração de fiabilidade global em conformidade com o **anexo 1.1**;
- ii) o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria para validar as informações contidas nos 22 pacotes de garantia/encerramento, utilizando também a amostra de 217 operações acima referidas;
- iii) o trabalho da Comissão ao examinar e validar os pacotes de garantia/encerramento de 2017. Foram também analisadas as informações relevantes constantes dos RAA da DG REGIO e da DG EMPL.

A **caixa 6.2** apresenta uma repartição da amostra auditada por Estado-Membro e os pontos 6.21 a 6.23 fornecem mais pormenores sobre a forma como é concebida a abordagem do Tribunal.

---

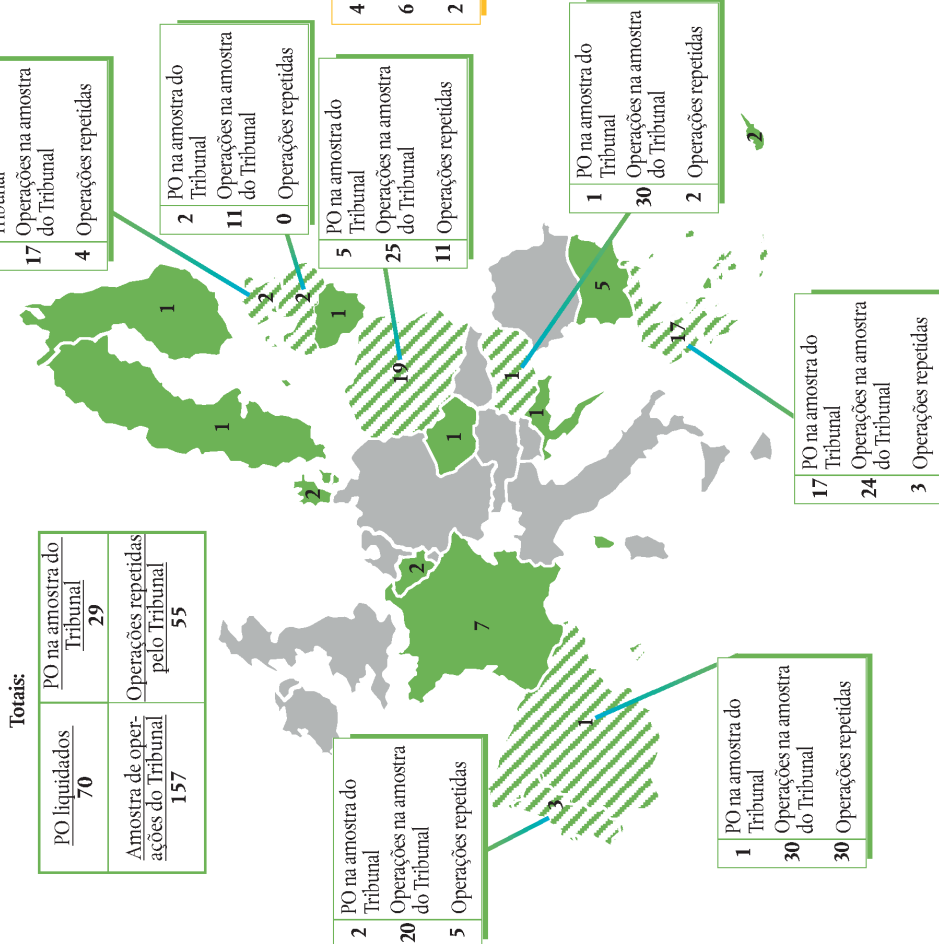
<sup>(24)</sup> 12 pacotes de garantia (2014-2020) e 10 de encerramento (2007-2013).

<sup>(25)</sup> A liquidação corresponde a uma regularização do saldo do financiamento. Pode implicar o pagamento de montantes pendentes após o apuramento do pré-financiamento e de quaisquer retenções, uma recuperação (se as despesas finais forem inferiores aos montantes já pagos) ou um pagamento «zero».

**Pacotes de garantia anuais em 2014-2020**

- Pacotes de garantia sem despesas
- Pacotes de garantia (\*) que não fazem parte da amostra do Tribunal, e número de PO nos pacotes de garantia enviados
- Amostra do Tribunal e número de PO nos pacotes de garantia enviados

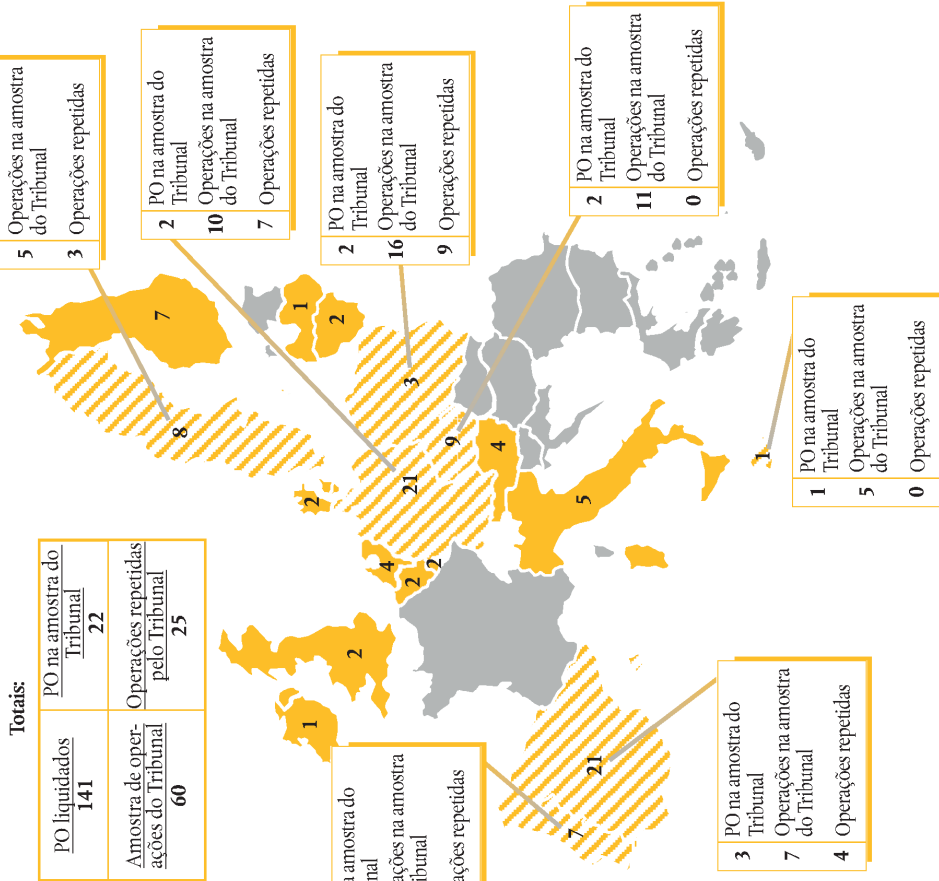
(\*) Dois PO transfronteiriços não são indicados no mapa.



**Pacotes de encerramento em 2007-2013**

- Sem liquidação de encerramento
- Liquidação de encerramento (\*) não incluída na amostra do Tribunal e número de PO encerrados
- Incluída na amostra do Tribunal e número de PO encerrados

(\*) 39 PO transfronteiriços não são indicados no mapa.



---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

6.21. Os testes das operações realizados pelo Tribunal consistiram num exame, relativo a 217 operações, das listas de controlo das autoridades de auditoria e das provas de que dispunham para comprovar os resultados do seu trabalho de auditoria e os seus pareceres de auditoria. Quando necessário, o Tribunal repetiu <sup>(26)</sup> os trabalhos de auditoria (ver ponto 6.50).

6.22. Como o trabalho das autoridades de auditoria é uma parte fundamental do quadro de garantia e de controlo, este ano o Tribunal colocou mais ênfase no exame dos elementos essenciais das suas verificações, a fim de obter garantias sobre a eficácia dos controlos. Para cada um dos 22 pacotes de garantia/encerramento constantes da amostra, o Tribunal examinou a estratégia de auditoria e o método de amostragem da autoridade de auditoria, a forma como identificou, quantificou e extrapolou os erros, bem com os seus trabalhos sobre a exatidão e a fiabilidade das correções financeiras aplicadas a nível dos Estados-Membros.

6.23. Além disso, o Tribunal verificou os trabalhos efetuados pelas duas DG responsáveis por analisar e validar as contas anuais e as decisões de encerramento e a forma como utilizaram os respetivos resultados nos seus RAA. Esta abordagem permitiu avaliar até que ponto a Comissão pode confiar nas informações relativas à regularidade elaboradas pelos Estados-Membros.

6.24. A **parte 2** do presente capítulo centra-se no *desempenho*. O Tribunal avaliou os sistemas aplicados pelos Estados-Membros para medir o desempenho de 113 projetos concluídos fisicamente para ambos os períodos de programação incluídos na sua amostra. Avaliou igualmente em que medida esses projetos alcançaram os seus objetivos.

---

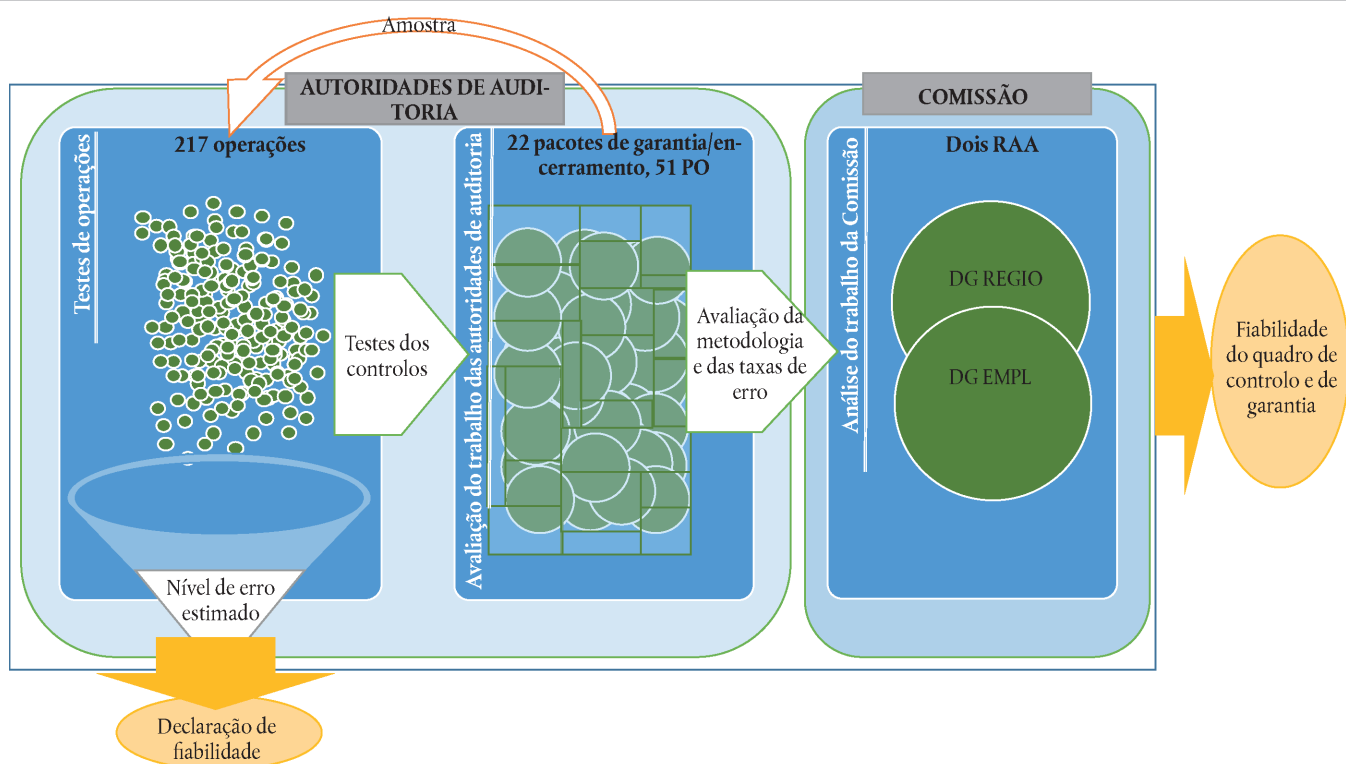
<sup>(26)</sup> Neste contexto, o exame implica analisar os métodos de trabalho e os processos de auditoria das autoridades de auditoria e ter em conta a fiabilidade e pertinência dos resultados em termos da sua contribuição para a conclusão da auditoria. A repetição implica obter provas adicionais na fonte. Tanto o exame como a repetição incidem sobre operações que já foram auditadas.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.25. Esta parte do presente capítulo é composta por três subsecções. A primeira diz respeito aos testes realizados na amostra deste ano de 217 operações com vista a obter informações sobre as principais fontes de erros e a fornecer elementos para a declaração de fiabilidade global. A segunda subsecção refere-se à avaliação, por parte do Tribunal, dos trabalhos das autoridades de auditoria, e a terceira incide sobre o trabalho da Comissão, incluindo os RAA das duas direções-gerais responsáveis. Os resultados de todas as subsecções fornecem uma base para o Tribunal retirar conclusões sobre as informações relativas à regularidade constantes dos RAA (ver igualmente a **caixa 6.3**).

Caixa 6.3 — Os elementos constitutivos da abordagem do Tribunal



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Resultados do exame das operações e da repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal**

6.26. Os resultados dos testes das operações efetuados pelo Tribunal são resumidos no **anexo 6.1**. O Tribunal identificou e quantificou 36 erros que não tinham sido detetados pelas autoridades de auditoria. Tendo em conta os 50 erros encontrados anteriormente pelas autoridades de auditoria e as correções aplicadas pelas autoridades responsáveis pelos programas, num montante total de 101 milhões de euros, relativas a ambos os períodos de programação, estima-se que o nível de erro se situe em 3,0 % <sup>(27)</sup>. Este valor refere-se aos pagamentos de 2014-2020 e aos encerramentos de 2007-2013 e é inferior ao dos anos anteriores.

6.27. O número e o impacto dos erros detetados indicam insuficiências persistentes ao nível da regularidade das despesas declaradas pelas autoridades de gestão <sup>(28)</sup>.

6.28. As autoridades de auditoria detetaram alguns desses erros. Em relação às 217 operações da amostra do Tribunal, comunicaram 50 erros quantificáveis nos pacotes de garantia/encerramento. A maioria destes erros dizia respeito a custos inelegíveis (30), a *contratos públicos* (12) e a participantes inelegíveis (oito). As autoridades dos Estados-Membros aplicaram correções com vista a reduzir as taxas de erro residual a um nível inferior ao limiar de materialidade de 2 %.

**6.26.** A Comissão observa com satisfação que a estimativa do nível de erro para este ano por parte do TCE relativamente à política de coesão representa uma melhoria significativa comparativamente com anos anteriores. Em especial, a Comissão salienta que o programa único «iniciativa PME» presente nas contas 2015-2016, com um quadro regulamentar específico comparado com os programas principais devido à sua natureza inovadora, contribui com um ponto percentual para esta estimativa. Com base em todas as informações que obteve, a Comissão conclui que, em relação à grande maioria dos programas, não há qualquer nível material de erro residual nas contas 2015-2016.

A Comissão acompanhará os erros individuais suplementares identificados pelo TCE e solicitará correções financeiras adicionais às autoridades do programa em questão, quando necessário.

A Comissão observa ainda que o seu montante estimado em risco no momento do pagamento para a política, conforme divulgado nos relatórios anuais de atividades das DG EMPL e REGIO, situa-se dentro do intervalo calculado pelo TCE para a taxa de erro (ver nota de rodapé 27).

**6.27.** Conforme referido na resposta ao ponto 6.19 do relatório anual de 2016, a Comissão dirigiu orientações atualizadas aos Estados-Membros para o período de programação 2014-2020 que, combinadas com a utilização obrigatória de opções de custos simplificados, deverão contribuir para continuar a melhorar a qualidade das verificações da gestão no futuro.

<sup>(27)</sup> 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 estimado na população se situe entre 0,7 % e 5,3 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

<sup>(28)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2016, ponto 6.19.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.29. Este foi o primeiro ano que abrangeu tanto os pagamentos de 2014-2020 como os encerramentos relativos ao período de 2007-2013. O número e o impacto dos erros detetados em operações do período de 2014-2020 foram superiores aos das operações do período de 2007-2013 relativas ao encerramento. A maior contribuição para o nível de erro estimado pelo Tribunal provém dos instrumentos financeiros, seguidos dos custos inelégíveis.

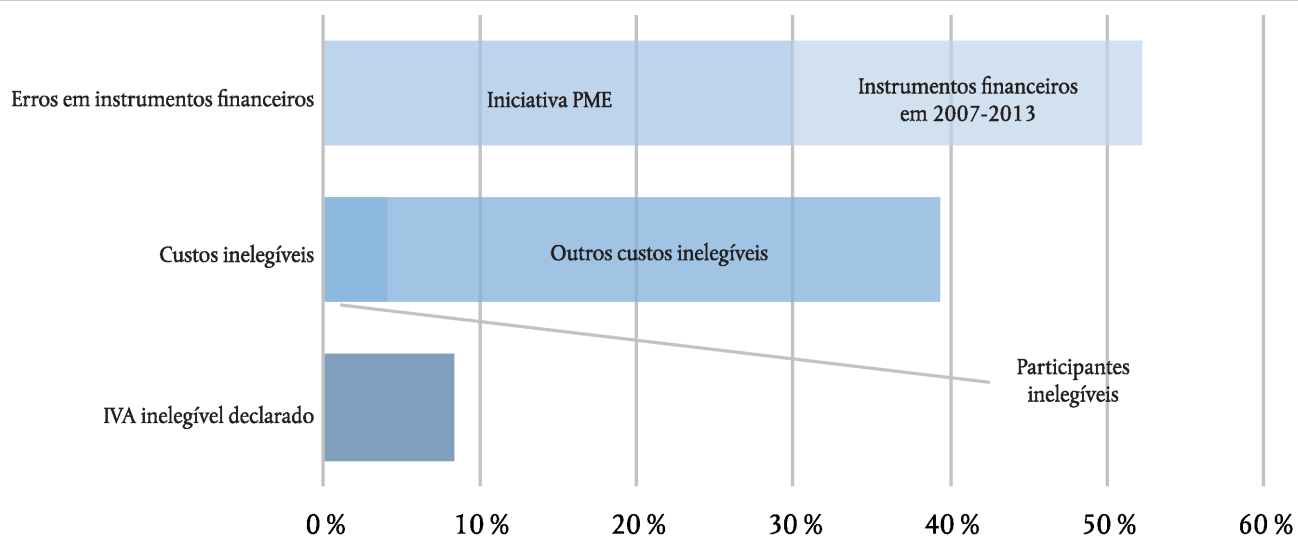
6.30. A **caixa 6.4** mostra a repartição por categoria dos erros que o Tribunal detetou (antes de tomar em consideração as correções financeiras) e os pontos 6.31 a 6.43 fornecem mais informações sobre estes erros.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.29.** A Comissão sublinha que o instrumento financeiro (Iniciativa PME) com montantes certificados nas contas de 2015-2016 constituiu uma parte importante das despesas 2014-2020 declaradas nessas contas. Este instrumento, que contribuiu para um terço da taxa de erro estimada, é regido por regras específicas comparativamente com outros programas principais nos termos do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, devido à sua natureza inovadora (ver, nomeadamente, os pontos 6.37 e 6.47).

Nos termos do artigo 42.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, a elegibilidade dessa despesa deve ser avaliada em definitivo aquando do encerramento do programa em causa, e o gestor do fundo deve, nesse momento, corrigir transações irregulares e substituí-las por transações elegíveis.

Caixa 6.4 — «Coesão económica, social e territorial» — Repartição dos erros detetados



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Os instrumentos financeiros deram a maior contribuição para o nível de erro estimado para 2017

6.31. Os instrumentos financeiros no âmbito da gestão partilhada (IFGP) assumem a forma de *investimentos em capitais próprios* ou quase-capital, empréstimos ou garantias. São de natureza diferente das *subvenções* tradicionais, que envolvem o reembolso das despesas de um beneficiário no âmbito de projetos elegíveis.

6.32. Os Estados-Membros podem contribuir para a criação de instrumentos financeiros:

- a) ao nível dos próprios Estados-Membros, sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão (em ambos os períodos do QFP) <sup>(29)</sup>;
- b) ao nível da UE (apenas no período de 2014-2020). Esta categoria inclui a Iniciativa PME <sup>(30)</sup>, que é executada como um PO distinto e individual <sup>(31)</sup>.

6.33. Sempre que os instrumentos financeiros sejam utilizados para financiamento, apenas os desembolsos aos *destinatários finais* e os custos e taxas dos gestores de fundos são considerados elegíveis quando do encerramento dos programas, devendo as contribuições não utilizadas ser devolvidas ao orçamento da UE <sup>(32)</sup>. Os pontos que se seguem descrevem algumas das dificuldades causadas por esta abordagem.

---

<sup>(29)</sup> Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho e artigo 38.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(30)</sup> A Iniciativa PME é um instrumento financeiro conjunto da Comissão e do Fundo Europeu de Investimento (FEI), que visa facilitar o acesso das *pequenas e médias empresas* ao financiamento. Ver o artigo 39.º e o anexo XIV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(31)</sup> Artigo 38.º, n.º 1, alínea a), e artigo 39.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(32)</sup> Artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho e artigo 42.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Duas das quatro auditorias temáticas examinadas pelo Tribunal relativas aos PO de 2007-2013 não detetaram erros significativos no encerramento**

6.34. A Comissão apenas exige que as autoridades de auditoria deem garantias, quando do encerramento, de que os montantes pagos aos destinatários finais foram utilizados como previsto <sup>(33)</sup>. Para o efeito, recomendou que as autoridades de auditoria realizem auditorias «temáticas» <sup>(34)</sup> para os instrumentos financeiros.

6.35. O Tribunal constatou que nem todas as autoridades de auditoria realizaram sistematicamente estas auditorias. Quando o fizeram, o trabalho efetuado nem sempre era suficiente para identificar irregularidades significativas. O Tribunal detetou erros quantificáveis em dois dos quatro instrumentos financeiros na sua amostra relativa aos encerramentos. Em um destes dois casos, o impacto financeiro do erro afetou significativamente a taxa de erro residual comunicada e validada pela Comissão (ou seja, a taxa era superior a 2 %).

**Caixa 6.5 — Exemplo de empréstimos não elegíveis aprovados para um IFGP**

O cofinanciamento do FEDER destinado a empréstimos deve ser utilizado principalmente (isto é, em mais de 50 % do valor total dos empréstimos) para apoiar as PME [Regulamento (CE) n.º 1083/2006]. O instrumento financeiro que o Tribunal auditou em Espanha tinha investido quase 80 % do valor total aprovado dos empréstimos em empresas que não eram PME. Nem a autoridade de auditoria nem a Comissão detetaram este incumprimento do requisito básico de elegibilidade definido pelo legislador.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.34 e 6.35.** Em 2011, a Comissão coordenou com as autoridades de auditoria uma metodologia para auditar instrumentos financeiros sob gestão partilhada para o período de programação 2007-2013 («Quadro de Auditoria Comum — Instrumentos de engenharia financeira no contexto dos fundos estruturais»). Desde então, a Comissão solicitou auditorias realizadas pelas autoridades de auditoria sobre a execução desses instrumentos. A Comissão também verificou, ao avaliar as declarações de encerramento, se as autoridades de auditoria tinham auditado a execução dos instrumentos financeiros. Quando não foi esse o caso, a Comissão interrompeu o processo de encerramento e pediu trabalho suplementar de auditoria.

A Comissão acompanhará os dois casos mencionados pelo TCE. Em relação ao caso em que o TCE estima um impacto financeiro significativo do erro na taxa de erro residual validada pela Comissão, a Comissão remete para a sua resposta à Caixa 6.5 infra.

**Caixa 6.5 — Exemplo de empréstimos não elegíveis aprovados para IFGP**

O artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 1083/2006 não impede que os empréstimos também sejam concedidos a grandes empresas, se estiverem preenchidas todas as condições.

Uma vez que nesta disposição não é mencionado qualquer nível mínimo de financiamento às PME, este artigo poderia também referir-se ao número de empréstimos individuais (e não necessariamente a montantes).

<sup>(33)</sup> Anexo da Decisão da Comissão que altera a Decisão C(2013) 1573 sobre a aprovação de orientações para o encerramento dos programas operacionais aprovados para intervenção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão (2007-2013), [C(2015) 2771 final, de 30 de abril de 2015, secção 3.6].

<sup>(34)</sup> Uma auditoria temática é uma auditoria de um requisito fundamental específico ou domínio de despesas em que o risco é considerado sistémico. As auditorias temáticas complementam as auditorias de sistemas efetuadas regularmente.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Deficiências graves na execução de um PO do período de 2014-2020 no âmbito da Iniciativa PME**

6.36. Para efeitos da auditoria, o Tribunal examinou 30 operações do único PO no âmbito da Iniciativa PME constante das contas anuais apresentadas em 2017.

6.37. O FEI é o gestor de fundos da Iniciativa PME ao nível da UE. As autoridades de auditoria são obrigadas a emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade das despesas incluídas nas contas dos PO no âmbito da Iniciativa PME. No entanto, não têm o direito de realizar verificações no local para obter garantias sobre a regularidade ao nível dos *intermediários financeiros* <sup>(35)</sup>. A fim de permitir a elaboração de um parecer sobre as contas, o FEI assinou um contrato de «procedimentos acordados» <sup>(36)</sup> com um auditor externo. Contudo, o Tribunal verificou que o contrato relativo ao PO examinado não previa a realização de quaisquer trabalhos ao nível dos intermediários financeiros, e que o auditor externo declarava no seu relatório a impossibilidade de expressar qualquer garantia. Apesar disso, a autoridade de auditoria emitiu um parecer positivo sobre a regularidade das contas apresentadas à Comissão <sup>(37)</sup>.

6.38. O Tribunal também detetou deficiências que afetaram gravemente a elegibilidade de vários investimentos efetuados pelos intermediários financeiros <sup>(38)</sup>. Apenas as empresas que correspondem à definição do estatuto de PME da UE <sup>(39)</sup> são elegíveis para a Iniciativa PME. No entanto, os intermediários financeiros nem sempre verificaram o cumprimento desta condição ou não o fizeram corretamente. Nos 30 investimentos examinados, os intermediários financeiros tinham aprovado empréstimos para cinco destinatários sem confirmarem o respetivo estatuto de PME; por conseguinte, o Tribunal considera que esses investimentos são inelegíveis. Quatro outros empréstimos foram utilizados, no todo ou em parte, para atividades não elegíveis (por exemplo, para o refinanciamento de outros empréstimos). Estas irregularidades representaram 1,0 pontos percentuais do nível de erro estimado pelo Tribunal para este capítulo <sup>(40)</sup>.

**6.37.** *Num procedimento acordado, o auditor externo não emite um parecer, mas as constatações e conclusões devem ser utilizadas pela autoridade de auditoria para emitir o seu próprio parecer de auditoria. Para o efeito, a autoridade de auditoria também realizou uma auditoria ao sistema, a nível das autoridades de gestão e de certificação.*

*O relatório de controlo anual descreve claramente de que modo a autoridade de auditoria chegou ao respetivo parecer.*

*A proposta Omnibus, na sua redação resultante do acordo político entre o Conselho e o Parlamento, resolve esta lacuna de garantia.*

<sup>(35)</sup> Artigo 40.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(36)</sup> Um procedimento acordado entre uma entidade e um terceiro para produzir observações factuais sobre informações financeiras ou processos operacionais (ISRS 4400).

<sup>(37)</sup> A alteração do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 introduzida pelo Regulamento «Omnibus» visa resolver a falta de direitos de auditoria ao nível dos Estados-Membros. O regulamento «Omnibus» deverá entrar em vigor no segundo semestre de 2018, o que significa que as contas anuais apresentadas à Comissão em fevereiro de 2018 terão as mesmas insuficiências.

<sup>(38)</sup> Um intermediário financeiro é uma entidade que atua como intermediário entre a autoridade de gestão ou o fundo de participação e os destinatários finais dos fundos canalizados através de instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada.

<sup>(39)</sup> Recomendação da Comissão 2003/361/CE, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

<sup>(40)</sup> Em 31 de dezembro de 2017, a Comissão aprovou PO no âmbito da iniciativa PME em seis Estados-Membros.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.39. A situação deveu-se em parte às insuficiências processuais ao nível dos intermediários financeiros, que não respeitavam os critérios de elegibilidade juridicamente vinculativos definidos nos contratos celebrados com o FEI. Este facto representa um risco grave para a regularidade dos outros PO aprovados no âmbito da Iniciativa PME e geridos em circunstâncias semelhantes. Revela também que é necessário melhorar ainda mais o acompanhamento contínuo do FEI. Para o efeito, o FEI iniciou a aplicação de um plano de ação para sensibilizar os intermediários financeiros para a necessidade de cumprirem os critérios de elegibilidade, bem como para reforçar os seus próprios mecanismos internos de deteção de empréstimos inelegíveis. O plano de ação visa corrigir as irregularidades detetadas pelo Tribunal e atenuar os riscos residuais em termos de regularidade relativos aos PO da Iniciativa PME.

*IVA recuperável certificado incorretamente como despesa elegível*

6.40. O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é um imposto indireto cobrado sobre o consumo de bens e serviços. Um sujeito passivo, em geral, uma empresa, um empresário individual ou outro profissional, está obrigado a cobrar o IVA sobre as suas vendas e a transmiti-lo à autoridade fiscal nacional. O sujeito passivo pode pedir o reembolso do IVA já pago sobre as suas próprias compras. Trata-se do conceito de «recuperação». Uma pessoa que não seja sujeito passivo não é obrigada a cobrar o IVA e não pode recuperar o IVA sobre as compras.

6.41. De acordo com a regulamentação da UE, as despesas de IVA são elegíveis para cofinanciamento apenas se não forem recuperáveis ao abrigo da legislação nacional em matéria de IVA. É irrelevante se as despesas de IVA são ou não efetivamente recuperadas. No caso de organismos públicos, o IVA é recuperável quando um operador cobra taxas com IVA aos utilizadores finais de infraestruturas<sup>(41)</sup>.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.39.** *Em instrumentos financeiros, os controlos a serem efetuados pelos intermediários financeiros constituem um elemento essencial no processo de garantia.*

*A Comissão toma nota do conjunto abrangente de medidas proposto pelo FEI para resolver estas questões. Irá acompanhar de perto a sua execução em cooperação com as autoridades nacionais para que a despesa elegível em consonância com o artigo 39.º, n.º 8, do RDC seja declarada e aprovada no encerramento do programa da Iniciativa PME.*

**6.40 e 6.41.** *O conceito de recuperação do IVA tem de ser avaliado numa base casuística. A Comissão preparou orientações para as autoridades do programa utilizarem e apresentou propostas para simplificar a elegibilidade do IVA no período de programação 2021-2027.*

<sup>(41)</sup> Processo T-89/10 do TJUE, Acórdão do Tribunal Geral de 20 de setembro de 2012 — Hungria/Comissão.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.42. O Tribunal identificou 10 projetos relativos a cinco PO para os quais as autoridades dos Estados-Membros tinham declarado o IVA recuperável como despesa elegível. Nesses casos, as autoridades de auditoria interpretaram incorretamente as regras de elegibilidade e não comunicaram a situação como uma *irregularidade*. Esta situação contribui com 0,3 pontos percentuais para o nível de erro estimado. Em relação a três dos cinco PO, o impacto financeiro dos erros afetou significativamente a taxa de erro residual comunicada e validada pela Comissão (ou seja, a taxa era superior a 2%). No seu Relatório Anual relativo a 2015, o Tribunal destacou a controvérsia de incluir o IVA recuperável nas declarações de despesas, especialmente no caso de organismos públicos<sup>(42)</sup>. Neste caso, os fundos da UE reembolsam o IVA como custo elegível às autoridades dos Estados-Membros e, ao mesmo tempo, os Estados-Membros cobram o IVA através do seu sistema normal de tributação. Em alguns casos, o reembolso da UE pode mesmo exceder os custos efetivamente incorridos com o projeto, sem IVA.

**Caixa 6.6 — Exemplo de cofinanciamento de despesas de IVA inelegíveis**

Na Polónia, a autoridade de gestão assinou convenções de subvenção para ajudar as pequenas empresas a adquirir equipamento, com o objetivo global de reduzir o desemprego. Quando os destinatários declararam que não tinham a intenção de recuperar o IVA, a autoridade de gestão considerou que o IVA era uma despesa elegível para cofinanciamento. Esta interpretação foi incorreta, uma vez que os destinatários estavam registados para efeitos de IVA e que a despesa do IVA era efetivamente recuperável.

*Despesas inelegíveis*

6.43. O Tribunal detetou insuficiências significativas nos controlos de elegibilidade dos participantes em 11 projetos, que afetavam principalmente a IEJ e o requisito relativo ao estatuto de NEET<sup>(43)</sup>. O Tribunal constatou igualmente sete casos em que as autoridades de auditoria não tinham detetado custos indiretos inelegíveis ou sobredeclarados.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.42.** *Nove dos dez projetos referidos pelo TCE prendem-se com quatro PO do FSE 2014-2020 num Estado-Membro.*

*A Comissão já tinha identificado este problema em auditorias anteriores, mas a adaptação do sistema do Estado-Membro não eliminou completamente o problema.*

*A Comissão encontra-se a trabalhar estreitamente com a administração do Estado-Membro para garantir que esta matéria possa ser resolvida no futuro próximo mediante a introdução de uma opção de custos simplificada ou a introdução da obrigação de recuperação do IVA para os beneficiários finais. A Comissão aplicará as correções financeiras necessárias.*

**6.43.** *Em relação aos casos detetados com custos indiretos inelegíveis ou sobredeclarados, a Comissão fará o acompanhamento necessário e proporá medidas consoante considere necessário.*

*No que diz respeito aos custos indiretos (ver caixa 6.7), as questões identificadas pelo TCE foram em grande medida identificadas pela autoridade de auditoria, que aplicou uma correção de 10% a esta despesa. A Comissão fará o acompanhamento com as autoridades relevantes e ponderará a aplicação de qualquer correção financeira adicional que se afigure necessária.*

<sup>(42)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2015, pontos 6.33-6.35.

<sup>(43)</sup> O estatuto NEET refere-se a pessoas que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 6.7 — Exemplo de despesas inelegíveis — sobredeclaração de custos indiretos**

A sede das instalações do beneficiário, um grande instituto de investigação situado na Alemanha, está localizada fora da área elegível do PO. O projeto auditado foi financiado pelo FSE e executado por um grupo criado especificamente para o projeto pelo beneficiário na área elegível. Os custos do projeto consistiram principalmente em despesas diretas com pessoal, materiais e serviços e numa proporção significativa de despesas indiretas com as mesmas rubricas. Para serem elegíveis, os custos indiretos devem ser incorridos na área elegível, ter uma relação direta com o projeto e devem ser afetados com base na sua contribuição para o mesmo. O Tribunal constatou, contudo, que a maior parte das categorias de custos afetados ao projeto como custos indiretos eram na realidade custos gerais incorridos na sede do instituto. Vários custos relativos a estas categorias foram também diretamente imputados ao projeto como despesas reais incorridas pelo grupo responsável pelo projeto no local do mesmo. Durante a sua auditoria, a autoridade de auditoria não conseguiu obter provas suficientes sobre a composição dos custos indiretos e, portanto, aplicou-lhes uma correção forfetária de 10 %. O Tribunal constatou que o erro real era superior a 10 %, pelo que considera inelegíveis todos os custos não diretamente relacionados com o projeto.

**Avaliação realizada pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria**

6.44. O trabalho das autoridades de auditoria é uma componente fundamental do quadro de garantia e de controlo das despesas no domínio da Coesão (ver ponto 6.22). Em 2017, as autoridades de auditoria realizaram pela primeira vez encerramentos relativos ao período de programação de 2007-2013 e aplicaram o novo quadro de controlo e de garantia para 2014-2020. O exame dos seus trabalhos realizado pelo Tribunal faz parte de um processo que visa uma possível utilização acrescida do modelo de garantia da Comissão no futuro. Na auditoria realizada este ano, o Tribunal avaliou o trabalho de sete das 21 autoridades de auditoria, relativo ao período de 2014-2020, dos Estados-Membros que, em 2017, apresentaram pacotes de garantia incluindo despesas. Constatou uma série de deficiências que afetam o atual grau de fiabilidade desse trabalho.

**6.44.** A Comissão saúda a abordagem de auditoria do TCE, que tem o potencial de reduzir de um modo geral a duplicação e sobreposições de atividades de auditoria para as autoridades e os beneficiários do programa.

Tal como no período de programação precedente, a Comissão continua a trabalhar estreitamente com 122 autoridades de auditoria que abrangem o FEDER/FC/FSE/IEJ/FEAD para evitar eventuais deficiências e assegurar resultados de auditoria plenamente fiáveis.

Além disso, a estratégia de auditoria única da Comissão para a política de coesão prevê uma forte incidência sobre a repetição dos trabalhos de auditoria relativamente aos resultados das autoridades de auditoria de uma forma contínua e com base nos riscos. Ver também a resposta da Comissão aos pontos 6.49 e 6.50.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.45. Em todos os pacotes de garantia e de encerramento examinados, as autoridades de auditoria tinham comunicado uma taxa de erro residual inferior a 2 %. Contudo, devido aos erros adicionais detetados, a taxa recalculada pelo Tribunal era superior a 2 % para seis dos 12 pacotes de garantia para o período 2014-2020 e três dos 10 pacotes de encerramento para o período de 2007-2013.

**As insuficiências na amostragem definida por algumas autoridades de auditoria afetaram a representatividade das amostras**

6.46. Devido ao grande número de operações cofinanciadas por cada PO, as autoridades de auditoria têm de recorrer à amostragem para formar uma opinião sobre a elegibilidade das despesas. Para produzir resultados fiáveis, as amostras devem ser representativas da população auditada e, em regra geral, baseadas num método estatisticamente válido<sup>(44)</sup>. O Tribunal verificou o método de amostragem das autoridades de auditoria para os 22 pacotes de garantia/encerramento examinados.

6.47. No caso do PO no âmbito da Iniciativa PME, não houve amostragem porque nem a autoridade de auditoria nem o auditor externo contratado pelo FEI realizaram quaisquer auditorias ao nível dos intermediários financeiros (ver ponto 6.37).

6.48. O Tribunal detetou deficiências, como a dimensão insuficiente da amostra, a representação excessiva de certas operações e a utilização incorreta dos parâmetros de amostragem, em três dos 22 pacotes examinados (todos eles relativos a 2014-2020). Até certo ponto, estas insuficiências afetaram a representatividade das amostras e, portanto, a fiabilidade das respetivas taxas de erro residual comunicadas.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.45.** *Em relação a três programas num Estado-Membro, sem contestar as irregularidades invocadas, a Comissão observa que os erros adicionais identificados, que resultam numa taxa de erro residual acima dos 2 %, estão todos relacionados com uma interpretação errónea sobre a elegibilidade do IVA por parte de todas as autoridades do Estado-Membro e não apenas pela autoridade de auditoria.*

*Além disso, no caso do programa «Iniciativa PME», existiam requisitos jurídicos específicos na altura de emissão do relatório da autoridade de auditoria que não permitiram que a mesma efetuasse auditorias ao nível das transações.*

*Ver também as respostas da Comissão aos pontos 6.29 e 6.37.*

**6.47.** *No artigo 40.º, n.º 3, do RDC, existe uma restrição regulamentar clara para a autoridade de auditoria realizar auditorias ao nível dos beneficiários finais em relação aos programas da Iniciativa PME.*

*A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.37.*

**6.48.** *Ver também as respostas da Comissão aos pontos 6.64 e 6.65.*

<sup>(44)</sup> Artigo 127.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e artigos 27.º e 28.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Outras deficiências no trabalho das autoridades de auditoria**

6.49. A realização de controlos insuficientes ou inadequados aumenta o risco de não deteção de despesas inelegíveis. Além disso, as normas internacionais de auditoria<sup>(45)</sup> exigem que os auditores documentem os seus controlos e que indiquem referências claras de todos os documentos mais relevantes para as despesas auditadas. Esta prática permite-lhes prestar contas do seu trabalho e contribui para que os avaliadores internos ou externos formulem uma conclusão sobre a extensão e a suficiência dos controlos.

6.50. Foi possível retirar conclusões para 96 das 217 operações da amostra (44 %) com base no exame realizado pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria. Constataram-se deficiências ao nível do âmbito, qualidade e documentação nos trabalhos das autoridades de auditoria relativamente a 121 operações (56 %), pelo que o Tribunal teve de repetir o trabalho de auditoria. As deficiências diziam respeito a 17 dos 22 pacotes de garantia/encerramento examinados. Tratava-se, por exemplo, de listas de controlo que não cobriam todos os pontos necessários ou de controlos incorretos da elegibilidade das despesas. Para 80 destas operações (37 % do total), foi necessário realizar uma visita aos beneficiários. Em 30 das 121 operações que repetiu, o Tribunal detetou erros quantificáveis que não tinham sido previamente identificados pela autoridade de auditoria e que se referiam a 11 pacotes.

**O trabalho da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades**

6.51. Os RAA constituem o principal instrumento da Comissão para declarar se tem uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados garantem a legalidade e a regularidade das despesas<sup>(46)</sup>. No domínio da «Coesão económica, social e territorial», os RAA indicam o número das diferentes taxas como medida das despesas em risco. Estas taxas incluem a taxa de erro residual para o exercício contabilístico 2015/2016, cujas contas a Comissão aprovou, tendo formulado conclusões em termos de regularidade<sup>(47)</sup>.

**6.49 e 6.50.** *As autoridades de auditoria devem ser capazes de demonstrar o âmbito e a qualidade das verificações que efetuam. Contudo, quando se trata de documentação do processo de auditoria, deve ser encontrado um equilíbrio apropriado para assegurar procedimentos administrativos corretos e eficientes.*

*A Comissão continuará a trabalhar estreitamente com as autoridades de auditoria para resolver as questões levantadas pelo TCE, mediante a partilha das melhores práticas e do intercâmbio de ferramentas e metodologias de auditoria, incluindo as próprias listas de verificação da Comissão.*

*Nos termos da sua estratégia única de auditoria para a política de coesão, a Comissão planeou realizar 58 auditorias de conformidade e 19 missões de averiguação com base no risco em 2018 e 2019, a fim de assegurar a fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria. Está previsto que 21 destas auditorias de conformidade e oito missões de averiguação serão realizadas em 2018 e os resultados das mesmas estarão disponíveis para os RAA de 2018.*

*Ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.26.*

**6.51.** *A Comissão fornece diferentes taxas nos RAA em relação à despesa sob gestão partilhada para medir os riscos específicos associados a diferentes tipos de pagamentos no ano em causa (encerramento 2007-2013 e diferentes exercícios contabilísticos para a despesa de 2014-2020), bem como uma taxa de erro agregada para o ano civil de 2017.*

<sup>(45)</sup> Norma Internacional de Auditoria (ISA) 230, «Documentação de Auditoria» (aplicável a auditorias de demonstrações financeiras dos períodos com início em ou após 15 de dezembro de 2009).

<sup>(46)</sup> Artigo 66.º, n.º 9, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

<sup>(47)</sup> DG EMPL, Relatório Anual de Atividades de 2017, p. 12 e DG REGIO, Relatório Anual de Atividades de 2017, p. 9.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.52. Nesta subsecção, o Tribunal examina o trabalho realizado pela Comissão para obter garantias de que, no âmbito do novo quadro de controlo e de garantia, os sistemas dos Estados-Membros estão a funcionar eficazmente e que a taxa de erro residual representa uma estimativa fiável.

6.53. As observações do Tribunal incidem sobre a conceção do quadro de garantia e o trabalho da Comissão para aprovação das contas, validação das diferentes taxas de erro residuais e determinação de uma taxa de erro residual global.

*Conceção do quadro de controlo e de garantia para 2014-2020***Os RAA devem ainda ser mais simplificados e adaptados ao novo quadro de controlo e de garantia**

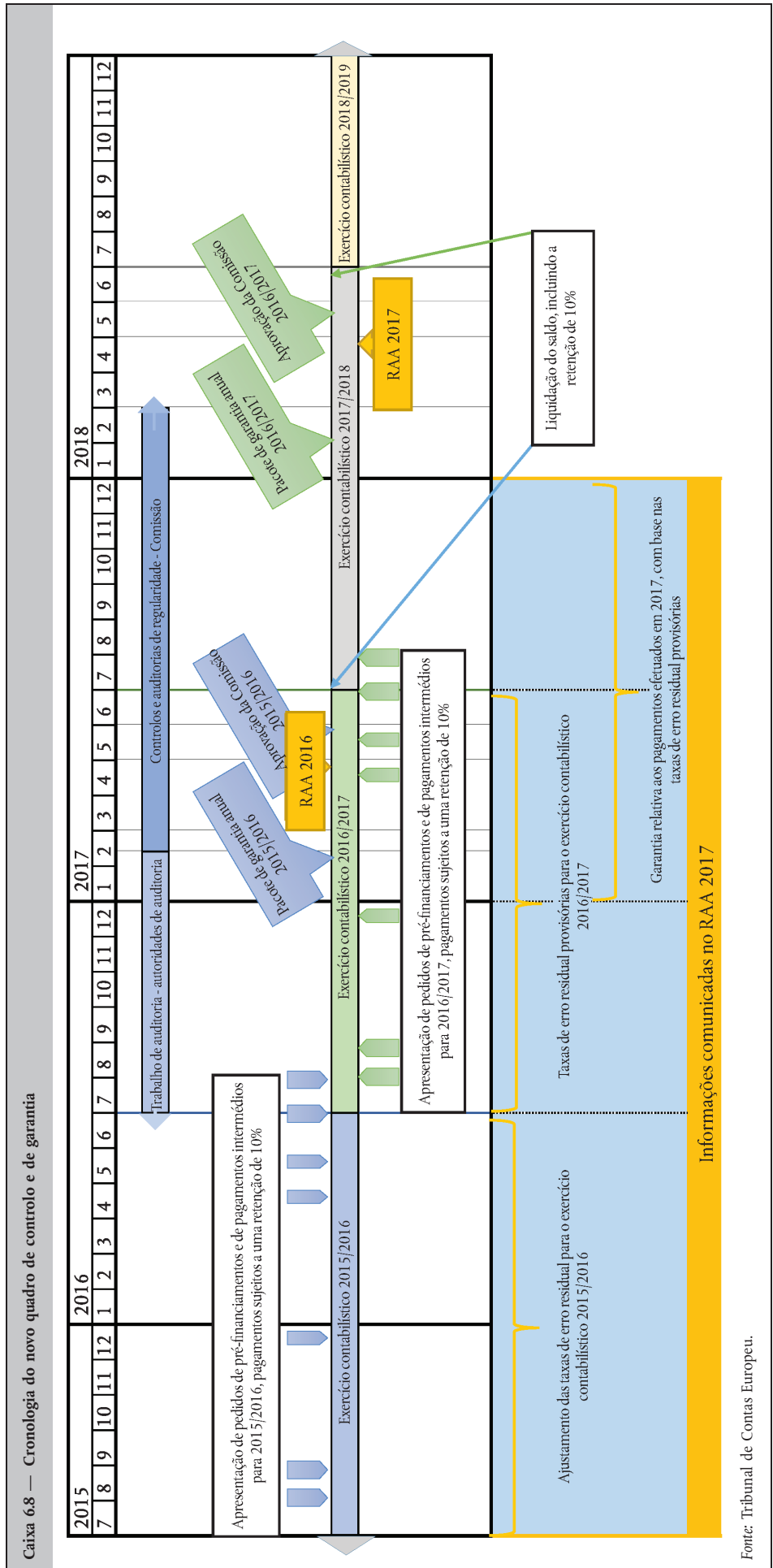
6.54. Devido ao novo quadro de controlo e de garantia, são necessários quase dois anos desde o final do período contabilístico em questão para que a Comissão possa comunicar pela primeira vez a sua conclusão sobre a fiabilidade das taxas de erro residual das autoridades de auditoria para um determinado exercício contabilístico. Este período inclui oito meses para as autoridades de auditoria realizarem o seu trabalho. Posteriormente, a Comissão efetua os seus controlos documentais, missões de averiguação complementares e auditorias da regularidade. A **caixa 6.8** apresenta a cronologia do novo quadro.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.54.** Os dois anos referidos pelo TCE começam no início do período contabilístico relevante e, por conseguinte, incluem os oito meses previstos pela regulamentação para as autoridades de auditoria realizarem o seu trabalho de auditoria. Posteriormente, e em linha com a estratégia de auditoria única para a política de coesão, a Comissão visa avaliar a tempo do relatório anual de atividade subsequente, ou seja, num prazo máximo de 13 meses, os pacotes de garantia recebidos para cada um dos 419 programas de coesão.

Após esses controlos documentais e no local exaustivos, as auditorias baseadas no risco e as missões de averiguação, a DG comunicará no relatório anual de atividade subsequente se considera que as taxas de erro residual anteriormente indicadas são fiáveis ou se estão em curso mais verificações ou se as mesmas são necessárias.

Ver também a resposta da Comissão aos pontos 6.49 e 6.50.



## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.55. No ano passado, o Tribunal chamou a atenção para o facto de o período de referência dos RAA não ser o mesmo que o período abrangido pelos pacotes de garantia dos Estados-Membros<sup>(48)</sup>. As taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria referem-se ao exercício contabilístico. Porém, nos RAA os diretores-gerais fornecem uma garantia razoável relativa ao ano civil, a fim de refletir o princípio orçamental da anualidade e em conformidade com as orientações dadas pela DG BUDG e pelo Secretariado-Geral. Para o efeito, nos RAA de 2017, os diretores-gerais da DG REGIO e da DG EMPL decidiram estimar o risco projetando uma taxa de erro residual provisória para as despesas do ano civil de 2017, que ainda não tinham aprovado nem validado.

6.56. Os requisitos em matéria de comunicação de informações dos RAA ainda não foram suficientemente adaptados ao novo quadro de controlo e de garantia. Na opinião do Tribunal, uma vez que as taxas de erro residual para o exercício contabilístico de 2015/2016 são as únicas para as quais a Comissão pode receber a necessária garantia das autoridades de auditoria e dos seus próprios trabalhos relativos à regularidade, deveriam ser essas taxas o principal indicador para a regularidade nos RAA de 2017. Deveriam também ser a principal base das declarações de fiabilidade das DG para os domínios de intervenção específicos. No entanto, nenhuma das duas DG lhes dá a devida importância nem as refere como um indicador-chave de desempenho.

6.57. Acresce que, nos RAA, a Comissão apresenta pelo menos 13 taxas diferentes para os dois períodos de programação como medida das despesas em risco. Este elevado número de taxas não é claro e pode suscitar confusão quanto à sua relevância e à garantia fornecida.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.55.** A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.34 do relatório anual do TCE relativo ao exercício de 2016. O Regulamento Financeiro e o prazo estipulado para a garantia para 2014-2020 permitem um melhor alinhamento com os períodos objeto de relatórios, com um desfasamento de apenas seis meses, comparativamente com um ano em 2007-2013. As DG adaptaram em conformidade os seus relatórios anuais de atividades e a forma como obtêm garantia para os diferentes tipos de pagamentos efetuados, que cobrem até três exercícios contabilísticos diferentes do programa, conforme descrito nos RAA de 2016 (secção A.1.2). As taxas de erro residual para o exercício contabilístico 2016-2017, recebidas até 1 de março de 2018, foram consideradas as melhores e mais recentes estimativas para calcular o risco relativo à despesa do ano e para introduzir reservas em programas individuais, quando necessário. Foi este particularmente o caso em 2017 devido ao número limitado de contas com despesa recebido e, portanto, das taxas de erro comunicadas para o exercício contabilístico 2015-2016.

Ademais, a Comissão salienta que, no momento em que um RAA é aprovado, a despesa declarada no ano civil anterior é coberta pela retenção de 10 % sobre os pagamentos intercalares da UE.

**6.56 e 6.57.** As DG informam nos RAA um indicador essencial de desempenho em matéria de regularidade (KPI 5) em consonância com instruções centrais para assegurar uma abordagem consistente e harmonizada em todos os domínios orçamentais. Foi dada visibilidade adicional à taxa de risco residual em relação às contas 2015-2016 nos RAA de 2017 (nomeadamente na nota de rodapé do KPI 5 e no resumo), onde uma secção específica é também dedicada à validação das taxas de erro residual comunicadas para esse exercício contabilístico.

A Comissão está disposta a refletir, e a debater com o TCE, sobre como continuar a melhorar e simplificar a sua apresentação de taxas de erro nos seus futuros RAA.

<sup>(48)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2016, ponto 6.34.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Os adiantamentos pagos aos instrumentos financeiros não devem ser tidos em conta para o cálculo da taxa de erro residual**

6.58. As modalidades aplicáveis ao período de programação de 2014-2020 visam simplificar o encerramento dos PO através da introdução de um procedimento de exame e aprovação anuais das contas que é idêntico ao «encerramento parcial». Este procedimento só poderá funcionar se as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria forem fiáveis e estiverem disponíveis informações que digam respeito exclusivamente às despesas elegíveis quando do encerramento (ou seja, sem os adiantamentos).

6.59. O Regulamento (UE) n.º 1303/2013 não especifica como calcular as taxas de erro residual.

6.60. É muito provável que a prática atual das autoridades de auditoria de incluir adiantamentos destinados a instrumentos financeiros na população auditada conduza a uma subestimação das taxas de erro residual comunicadas à Comissão <sup>(49)</sup>.

6.61. Aplicando a recomendação formulada pelo Tribunal no seu Relatório Anual do ano passado <sup>(50)</sup>, a Comissão apresenta agora, nos seus RAA, taxas de erro residual suplementares que excluem os adiantamentos aos instrumentos financeiros.

6.62. No período de programação anterior, as autoridades de auditoria habitualmente não realizavam trabalhos de auditoria ao nível do intermediário financeiro. No período de 2014-2020, para a segunda parcela dos adiantamentos e parcelas posteriores <sup>(51)</sup>, as autoridades de auditoria terão de verificar que as condições de elegibilidade são cumpridas ao nível dos intermediários financeiros. Não pode ser efetuado um encerramento parcial para os PO que incluem instrumentos financeiros, a não ser que as autoridades de auditoria realizem trabalhos de auditoria adequados a este nível.

**6.58.** A Comissão indicou efetivamente que as contas anuais visam mais segurança jurídica para os Estados-Membros num contexto plurianual sob gestão partilhada mediante a introdução da validação de «blocos anuais de despesa elegível». Esse encerramento parcial não cobre por definição pagamentos adiantados ao abrigo de instrumentos financeiros ou auxílios estatais que devem ser posteriormente transformados em despesa elegível nos exercícios contabilísticos subsequentes (por conseguinte, está previsto o relato cumulativo nas contas anuais). Nos RAA, os serviços da Comissão prestaram essas informações sobre as taxas de erro residual que apenas se referem a despesa elegível no encerramento (ou seja, sem adiantamentos dos instrumentos financeiros).

Ver também a resposta da Comissão aos pontos 6.59 a 6.62 infra.

**6.59 a 6.62.** Em consonância com o artigo 137.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, as contas do programa têm por base os montantes declarados à Comissão, incluindo pagamentos adiantados a instrumentos financeiros. As autoridades de auditoria fornecem taxas de erro residual com base na despesa incluída nas contas.

Para fazer um acompanhamento construtivo da recomendação do TCE de 2016, as autoridades de auditoria concordaram prestar à Comissão informações pormenorizadas suplementares que lhe permitam calcular nos RAA taxas de erro residual excluindo o impacto dos adiantamentos pagos aos instrumentos financeiros. Assim, a Comissão pôde calcular que o impacto dos adiantamentos pagos nas contas de 2016-2017 a instrumentos financeiros (e a programas da Iniciativa PME) foi inferior a 0,2 pontos percentuais em média para o FEDER (com base em 67 instrumentos financeiros) e 0,02 para o FSE (com base em 15 instrumentos financeiros) (ver página 50 do relatório anual de atividades de 2017 da DG REGIO e página 58 do relatório anual de atividades de 2017 da DG EMPL).

A recomendação do TCE ajudou, portanto, a melhorar a divulgação de informações relativas a programas individuais nos RAA, sem que esses pagamentos adiantados a instrumentos financeiros tenham mostrado até ao momento um impacto geral significativo nas taxas de erro comunicadas.

<sup>(49)</sup> O mesmo se aplica, embora em menor medida, aos adiantamentos relativos aos auxílios estatais.

<sup>(50)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2016, ponto 6.35 e recomendação 2, alínea a).

<sup>(51)</sup> A contribuição para os instrumentos financeiros no âmbito da Iniciativa PME pode ser paga na totalidade de uma só vez. Em relação a todos os outros instrumentos financeiros, é utilizado um sistema de «parcelas» em que é paga uma primeira fração após a criação e os montantes subsequentes estão sujeitos a um desembolso mínimo das parcelas precedentes a favor dos destinatários finais.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.63. Este problema poderá ser mais acentuado nos próximos anos para aqueles programas que registam um aumento significativo do número de instrumentos financeiros<sup>(52)</sup>.

*O trabalho da Comissão no que se refere à garantia fornecida nos RAA*

**Não foram corrigidas as insuficiências relativas à amostragem no exame dos pacotes de garantia**

6.64. O trabalho do Tribunal sobre a metodologia de amostragem das autoridades de auditoria mostrou que as insuficiências existentes em três dos 12 pacotes de garantia examinados (25 %) afetaram até certo ponto a fiabilidade das taxas de erro residual comunicadas (ver pontos 6.47-6.48).

6.65. Em conformidade com os seus procedimentos internos, a Comissão verificou o método de amostragem utilizado para todos os pacotes apresentados. No entanto, não assinalou as questões acima referidas. Em caso de deficiências graves, o regulamento prevê a aplicação de uma taxa fixa de correção<sup>(53)</sup>.

6.66. Em todos os casos acima referidos, a Comissão liquidou o saldo e liberou os 10 % anteriormente retidos para proteger o orçamento da UE (ver **caixa 6.8**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.64 e 6.65.** A Comissão identificou algumas das questões levantadas pelo TCE, mas não considerou que as condições do artigo 31.º do Regulamento (UE) n.º 480/2014 fossem aplicáveis a estes casos.

*Em relação ao programa Iniciativa PME, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.47.*

**6.66.** A Comissão tem de liquidar o montante em dívida para o exercício contabilístico em questão em todos os casos em que as condições previstas no artigo 139.º, n.º 2, do RDC estejam preenchidas. Caso se conclua que deve ser efetuado um pagamento, a Comissão tem a possibilidade de o interromper quando o risco residual se mantiver significativo. Quando o saldo resulta numa recuperação, a Comissão deve proceder imediatamente à recuperação do montante, em consonância com o princípio da boa gestão financeira.

<sup>(52)</sup> No final de 2016, a contribuição total dos PO autorizada para IFGP era de aproximadamente 13,3 mil milhões de euros (em comparação com 5,7 mil milhões de euros no final de 2015), dos quais 10,3 mil milhões de euros eram provenientes dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (FEEI). Um total de 3,6 mil milhões de euros (cerca de 30 %) deste montante tinha sido pago a IFGP (2015: 1,2 mil milhões de euros), incluindo 3,1 mil milhões de euros dos FEEI, e os destinatários finais tinham recebido 1,2 mil milhões de euros, incluindo mil milhões de euros dos FEEI (dados baseados em «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EC) No 1303/2013, of the European Parliament and of the Council»).

<sup>(53)</sup> O artigo 31.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 prevê taxas fixas de correção de 100 %, 25 %, 10 % ou 5 %, podendo todas elas ser reduzidas se for caso disso.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**A conclusão da Comissão sobre a regularidade das despesas do exercício contabilístico de 2015/2016 ainda não é final**

6.67. A Comissão comprometeu-se, nos seus RAA de 2016, a efetuar a sua avaliação aprofundada da regularidade, o mais tardar nove meses após a apresentação dos pacotes de garantia<sup>(54)</sup>. Assim, deveria ter apresentado uma conclusão sobre as taxas de erro residual para o exercício contabilístico de 2015/2016 nos RAA de 2017. As duas DG concluíram que a taxa de erro residual para o exercício contabilístico de 2015/2016 era inferior ao limiar de materialidade de 2 %. A DG EMPL finalmente não formulou conclusões sobre alguns PO para os quais ainda não tinha obtido a garantia necessária e que, portanto, estavam ainda sujeitos à sua avaliação final.

6.68. O exercício contabilístico de 2015/2016 foi o primeiro sujeito ao novo quadro de controlo e de garantia. Para os 50 pacotes de garantia pertinentes, apresentados em março de 2017, a DG EMPL realizou apenas duas auditorias de conformidade<sup>(55)</sup>, entre junho de 2017 e abril de 2018, abrangendo oito operações e dois pacotes de garantia em dois Estados-Membros. A DG REGIO não realizou nenhuma auditoria deste tipo. O Tribunal constatou que as autoridades de auditoria subestimaram as taxas de erro residual que comunicaram à Comissão em seis dos 12 pacotes de garantia examinados. Para proteger o orçamento da UE, o regulamento dá à Comissão a possibilidade de realizar novas auditorias até ao final do período de retenção da documentação justificativa (ver ponto 6.8). Estes dois elementos podem implicar que outras deficiências detetadas em futuras auditorias da Comissão possam ainda aumentar as taxas de erro residual para os exercícios contabilísticos de 2015/2016. Por conseguinte, as taxas de erro residual sobre as quais a Comissão formula conclusões nos seus RAA de 2017 ainda não são definitivas.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.67.** Não existe obrigação formal de chegar a uma conclusão quanto à validade das taxas de erro comunicadas para todos os programas em cada ano, mas as DG estão a trabalhar claramente com este objetivo, quando todas as condições estão satisfeitas e permitem que os serviços da Comissão cheguem a essa conclusão. A estratégia única de auditoria para a política de coesão prevê a realização de auditorias, quando necessário, até ao fim do período regulamentar para os beneficiários conservarem documentos comprovativos. Por conseguinte, situações específicas (tais como a «entrada em funcionamento» deste primeiro ano de aplicação do sistema de garantia) ou a eficiência administrativa poderão fazer com que as auditorias de conformidade da Comissão abranjam mais do que um exercício contabilístico, com uma eventual influência nas taxas de erro anteriormente comunicadas.

**6.68.** A fim de proteger o orçamento da UE, a Comissão tem a possibilidade de realizar auditorias suplementares tendo em conta o requisito jurídico de disponibilidade dos documentos e provas de auditoria. Quaisquer irregularidades identificadas, como resultado dessas auditorias devem ser devidamente corrigidas com eventuais repercussões nas taxas de erro validadas anteriormente. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 6.9.

Em 2017, as DG REGIO e EMPL acompanharam o TCE num número significativo das suas auditorias. O baixo número de pacotes de garantia efetivamente enviados neste primeiro exercício contabilístico com despesas limitadas declaradas e, portanto, possibilidades limitadas de repetir auditorias realizadas pelas autoridades de auditoria, associado à dimensão da cobertura de auditoria do TCE desses programas, fez com que a Comissão revisse as suas auditorias de conformidade planeadas em 2017. Esta decisão visava evitar a duplicação de auditorias aos mesmos programas e beneficiários.

Outros fatores, incluindo a possibilidade de as futuras auditorias de conformidade da Comissão analisarem retrospectivamente três exercícios contabilísticos (para eficiência administrativa no caso de baixos números de auditorias a serem revistas) e a sobreposição com o trabalho de auditoria da REGIO/EMPL no encerramento do período 2007-2013, foram tidos em conta pela Comissão, de uma perspetiva de eficiência e de eficácia, ao planear (e subsequentemente rever) o seu trabalho de auditoria de 2017. Ver também a resposta da Comissão aos pontos 6.56 e 6.57.

<sup>(54)</sup> Anexo 4 (Critérios de materialidade), p. 23 para a DG REGIO e p. 22 para a DG EMPL.

<sup>(55)</sup> A DG EMPL refere três auditorias de conformidade no seu RAA, mas este número inclui uma auditoria do Tribunal na qual tinha estatuto de observador.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Não existe uma taxa de erro residual global para a política de coesão**

6.69. Para ambos os períodos de programação, cada RAA da Comissão indica uma taxa de erro residual distinta <sup>(56)</sup>. No entanto, a Comissão não calcula nem fornece uma taxa de erro residual global abrangendo o domínio da «Coesão económica, social e territorial» (sub-rubrica 1b do QFP) para o exercício contabilístico.

6.70. A Comissão poderia apresentar estas informações no Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE mediante um pequeno esforço adicional, o que poderia ajudar as autoridades de *quitação*. Em vez disso, este relatório fornece uma taxa de erro combinada relativa à «Coesão, migração e pescas» para o ano civil.

6.71. A **caixa 6.9** contém uma síntese das informações prestadas pelos RAA para o período de programação de 2014-2020.

**6.69 e 6.70.** Conforme exigido pelo Regulamento Financeiro, os relatórios da Comissão têm por base o ano civil.

O relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) da Comissão fornece uma taxa de erro residual agregada para a coesão, migração e pescas, com base em dados e indicadores comunicados por cada DG nos respetivos RAA.

Por motivos de comparabilidade, esta abordagem tem sido a mesma desde o RAGE de 2015.

Caixa 6.9 — Síntese das informações constantes dos RAA para o período de 2014-2020

(milhões de euros)

Atividades	Fundo	Total das despesas certificadas no pacote de garantia	Número de pacotes de garantia <sup>(1)</sup>	PO <sup>(1)</sup>	Taxa de erro residual <sup>(2)</sup>
Período de programação de 2014-2020	FEDER/FC	993,7	20	34	0,6 %
	FSE/IEJ <sup>(3)</sup>	1 443,5	33	49	0,7 %
	FEAD	144,3	8	8	0,6 %
	<b>Total sem Iniciativa PME <sup>(4)</sup></b>	<b>2 581,5</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>0,7 %</b>

<sup>(1)</sup> A maioria dos PO beneficia de financiamento múltiplo, ou seja, cobre despesas a partir de mais de um fundo. Assim, o número total de pacotes de garantia e de PO é inferior à soma dos valores apresentados para os fundos geridos por cada DG.

<sup>(2)</sup> Sem o impacto dos adiantamentos para os instrumentos financeiros.

<sup>(3)</sup> Incluindo um PO italiano cujas contas foram aprovadas em setembro de 2017.

<sup>(4)</sup> A população da auditoria do Tribunal relativa à Iniciativa PME consistiu em despesas efetuadas no montante de 290,9 milhões de euros.

Fonte: RAA relativos a 2017 da DG REGIO e DG EMPL.

<sup>(56)</sup> A DG REGIO para o FEDER/FC e a DG EMPL para o FSE/IEJ.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.72. As taxas de erro residual comunicadas constantes dos RAA de 2017 relativamente ao exercício contabilístico de 2015/2016 são inferiores ao nível de materialidade<sup>(57)</sup>. No entanto, os resultados da auditoria do Tribunal a uma amostra representativa de operações auditadas pelas autoridades de auditoria indicam que o nível de erro continua a ser significativo (superior a 2%) e que algumas taxas de erro residual apresentadas por estas autoridades foram subavaliadas.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

## Conclusão

6.73. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Coesão económica, social e territorial» é significativo (ver pontos 6.26-6.43).

6.74. O número de insuficiências que o Tribunal detetou nos trabalhos de várias autoridades de auditoria abrangidas pela sua amostra (ver pontos 6.44-6.50) limita atualmente a confiança que pode ser depositada nesses trabalhos.

6.75. Por este motivo e devido a deficiências no trabalho da própria Comissão (ver pontos 6.51-6.72), as taxas de erro residual global apresentadas nos RAA da Comissão para o exercício contabilístico de 2015/2016 estão subavaliadas e atualmente o Tribunal não pode basear-se nelas. Devido aos erros adicionais detetados, a taxa recalculada pelo Tribunal era superior a 2% para seis dos 12 pacotes de garantia para o período de 2014-2020 e três dos 10 pacotes de encerramento para o período de 2007-2013.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.72.** A Comissão comunicou as questões levantadas pelo TCE nos respetivos relatórios anuais de atividades da DG REGIO e da DG EMPL e teve-as em conta nas suas taxas de erro validadas, nos casos em que o considerou viável. Em relação aos programas individuais em causa, nos casos em que se conclua que as taxas de erro residual comunicadas foram subestimadas, a Comissão procederá a correções financeiras adicionais.

**6.73.** A Comissão observa com satisfação que a estimativa do nível de erro do TCE para a política de coesão, este ano, representa uma melhoria significativa comparativamente com anos anteriores. Em especial, a Comissão salienta que o programa único «iniciativa PME» presente nas contas 2015-2016, com um quadro regulamentar específico comparado com os programas principais devido à sua natureza inovadora, contribui com um ponto percentual para esta estimativa. Com base em todas as informações que obteve, a Comissão conclui que, em relação à grande maioria dos programas, não há qualquer nível material de erro restante nas contas 2015-2016.

**6.74 e 6.75.** A Comissão já comunicou algumas das questões levantadas pelo TCE nos respetivos relatórios anuais de atividades da DG REGIO e da DG EMPL e teve-as em conta nas suas taxas de erro validadas, nos casos em que o considerou viável. As DG aplicarão as correções financeiras adicionais necessárias.

A Comissão continuará a trabalhar estreitamente com as autoridades de auditoria para resolver as questões levantadas pelo TCE.

Além disso, a estratégia de auditoria única da Comissão para a coesão prevê uma forte incidência sobre a repetição dos trabalhos em matéria de resultados das autoridades de auditoria com base nos riscos.

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 6.26, 6.29, a resposta comum da Comissão aos pontos 6.34 e 6.35, 6.37, 6.39 e a resposta comum da Comissão aos pontos 6.49 e 6.50.

<sup>(57)</sup> A DG REGIO reconhece no seu RAA de 2017 (p. 45, nota 27) que, se tivesse igualmente em conta o nível de erro relativo à iniciativa PME, a taxa residual aumentaria para 3,3%.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.76. O novo quadro de controlo e de garantia foi concebido para assegurar que, numa base anual, as taxas de erro residual são inferiores ao limiar de materialidade de 2 %. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou que são ainda necessárias mais melhorias, nomeadamente em termos da aplicação do quadro, tanto a nível das autoridades de auditoria como da Comissão.

**Recomendações**

6.77. As constatações resultantes da análise do Tribunal ao seguimento dado às sete recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014<sup>(58)</sup> são apresentadas no **anexo 6.2**. A Comissão executou totalmente quatro recomendações, duas foram executadas em alguns aspetos e uma não foi executada de todo.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.76.** *Sem prejuízo da sua resposta comum aos pontos 6.74 e 6.75 acima, a Comissão também considera que as melhorias adicionais são sempre bem-vindas e adotará as medidas necessárias para continuar a melhorar o quadro de garantia e assegurar que todas as irregularidades são detetadas e corrigidas oportunamente. No tocante ao próprio trabalho da Comissão, os planos de auditoria da Comissão devem ter em conta o trabalho planeado pelo TCE com vista a reduzir sobreposições e duplicações das auditorias ao nível das administrações responsáveis e dos beneficiários. Este foi particularmente o caso para as primeiras contas 2014-2020 com despesas limitadas certificadas e, portanto, com possibilidades limitadas de repetir auditorias realizadas por autoridades de auditoria.*

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 6.68.

**6.77.** *No que diz respeito à recomendação 3 do relatório anual de 2014 do TCE, este último salientou que a utilização de opções de custos simplificados (OCS) está limitada a 36 % do orçamento do programa para o FSE e a apenas 2 % para o FEDER/FC.*

A Comissão continua a promover a utilização de opções de custos simplificados durante o período de programação 2014-2020. A este respeito, a Comissão publicou em 27 de março de 2018 o seu relatório final sobre a utilização das OCS no FSE, FEDER, FC e FEADER) que revelou que entre 2014 e 2017 a grande maioria das autoridades de gestão dos FEEL utilizaram as OCS (73 % e 95 % para os programas respetivamente do FEDER/FC e FSE). Em termos de projetos, 65 % do FSE, 50 % do FEDER e 25 % do FC estão a utilizar as OCS.

Além disso, a proposta Omnibus, na sua redação resultante do acordo político entre o Conselho e o Parlamento, amplia o âmbito e a aplicabilidade das OCS.

No tocante à recomendação considerada como não tendo sido executada, a Comissão sublinha que a mesma não foi aceite e, portanto, não foi aplicada.

<sup>(58)</sup> As recomendações 2, 3 e 4 foram também efetuadas aos Estados-Membros.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.78. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- **Recomendação 1:** assegurar que as disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo FEI são adequadas ao nível dos intermediários financeiros. Quando o BEI/FEI utiliza procedimentos acordados com os auditores externos, a Comissão deverá, tendo em conta a necessidade de fornecer uma garantia, definir as condições mínimas desses contratos e, nomeadamente, a obrigação de serem realizados trabalhos de auditoria suficientes ao nível do Estado-Membro.

**Prazo de execução:** imediatamente.

- **Recomendação 2:** propor alterações legislativas para o quadro financeiro pós-2020 a fim de excluir o reembolso do IVA aos organismos públicos a partir de fundos da UE.

**Prazo de execução:** antes da aprovação do quadro legislativo pós-2020.

- **Recomendação 3:** corrigir as insuficiências que o Tribunal detetou na sua verificação do trabalho das autoridades de auditoria no contexto das auditorias de regularidade da Comissão.

**Prazo de execução:** imediatamente.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*A Comissão aceita a recomendação e considera que, com a entrada em vigor da proposta Omnibus, na sua redação resultante do acordo político entre o Conselho e o Parlamento, e com novas disposições relativas à auditoria de instrumentos financeiros geridos pelo FEI, as recomendações serão aplicadas.*

*Além disso, os Estados-Membros terão de realizar controlos e auditorias ao nível dos intermediários financeiros e, em relação às autoridades de auditoria, ao nível dos beneficiários finais na sua jurisdição, quando pertinente.*

*A Comissão aceita parcialmente esta recomendação e apresentou uma proposta legislativa para o quadro financeiro 2021-2027.*

*A proposta da Comissão (COM (2018) 375 final) introduz uma regra simples relativa ao IVA, independentemente do estatuto privado/público dos beneficiários: para os projetos abaixo de um custo total de 5 milhões de EUR o IVA é considerado elegível, ao passo que, acima desse limiar, o IVA é inelegível.*

*A Comissão aceita esta recomendação. Em linha com a sua estratégia de auditoria única e com o plano de auditoria acordado, os serviços da Comissão irão, a partir de 2018, concentrar o seu trabalho de auditoria na verificação da qualidade e conformidade do trabalho das autoridades de auditoria com vista a obter pareceres e resultados de auditoria plenamente fiáveis.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 4:** remediar a complexidade das informações apresentadas sobre o quadro de controlo e de garantia para o período de 2014-2020 nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL:

- i) concentrando-se nas despesas que tenham sido objeto de um ciclo de controlo, ou seja, pacotes de garantia relativos a despesas anteriores a 30 de junho do ano «n — 1». Para o efeito, a Comissão deve adaptar a sua comunicação de informações para garantir que não apresenta estimativas provisórias;
- ii) indicando claramente as despesas que ainda não foram examinadas de forma aprofundada (incluindo através de controlos de regularidade). A Comissão deve referir as medidas de prevenção que protegem o orçamento da UE e se essas medidas são suficientes para dar garantias, abstendo-se de calcular uma taxa residual para as despesas que ainda não examinou;
- iii) divulgando a taxa de erro residual global da sub-rubrica 1b do QFP para cada exercício contabilístico.

**Prazo de execução:** junho de 2019.

— **Recomendação 5:** assegurar que as disposições de auditoria são alteradas em conformidade com a proposta da Comissão aplicável aos instrumentos financeiros no quadro regulamentar pós-2020, para que só os fundos efetivamente utilizados ao nível dos destinatários finais sejam tidos em conta no cálculo das taxas de erro residual.

**Prazo de execução:** antes do início da aplicação do quadro legislativo pós-2020.

— **Recomendação 6:** efetuar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas.

**Prazo de execução:** imediatamente.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão sublinha que os relatórios anuais de atividades das direções-gerais em causa já prestam uma atenção clara à validação das taxas de erro para os programas e contas em relação aos exercícios contabilísticos que terminam a 30 de junho n-1. Tal poderá ficar ainda mais esclarecido em futuros relatórios.

Em linha com o Regulamento Financeiro, a garantia exigida aos gestores orçamentais nos relatórios anuais de atividades refere-se a todos os tipos de pagamentos executados no ano em análise n. As DG comunicam separadamente sobre o nível de garantia obtido para cada uma delas. O montante em risco é, portanto, estabelecido com base na despesa relevante do ano civil.

A Comissão reitera, além disso, que está aberta a refletir e a debater com o TCE sobre como melhorar e simplificar o seu sistema que conduz à apresentação de taxas de erro nos seus RAA.

A Comissão aceita esta recomendação, desde que a proposta da Comissão para o quadro regulamentar após 2020 seja adotada pelos legisladores.

Na sequência desta proposta adotada em 29 de maio de 2018, os Estados-Membros declararão as despesas dos instrumentos financeiros com base no montante desembolsado aos beneficiários finais. Haverá apenas um pagamento adiantado de 25 % a instrumentos financeiros que não deverá fazer parte do universo auditado definido no quadro regulamentar, que limitará as despesas que podem ser declaradas antes de ser efetuado o pagamento aos beneficiários finais.

A Comissão aceita parcialmente a recomendação que é consentânea com a estratégia de auditoria única para os fundos em causa.

A Comissão definiu como objetivo ser capaz de comunicar todos os anos nos respetivos RAA sobre a fiabilidade das taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria nos pacotes de garantia do ano anterior. Salienta, ao mesmo tempo, que dispõe de até três anos para realizar auditorias sobre as despesas incluídas nas contas para tirar uma conclusão sobre a fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria e para confirmar a legalidade e regularidade das despesas certificadas.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**PARTE 2 — AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS PROJETOS**

6.79. 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<sup>(59)</sup>. Por este motivo, para além de verificar a regularidade das operações, o Tribunal avalia o desempenho das ações a que essas operações se referem.

6.80. Das 217 operações examinadas este ano, 113 eram referentes a ações que estavam fisicamente concluídas à data da auditoria do Tribunal (56 para 2007-2013 e 57 para 2014-2020). No que respeita a estas ações, o Tribunal avaliou:

- o modo como o sistema de desempenho foi concebido (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<sup>(60)</sup> correspondiam aos objetivos do PO para cada eixo prioritário);
- o desempenho real dos projetos, ou seja, se foi comunicado se as metas definidas para cada indicador foram cumpridas e se os objetivos foram alcançados.

6.81. Para os instrumentos financeiros, o Tribunal examinou a *taxa de desembolso* real (o montante pago aos destinatários finais em percentagem do montante total dos fundos).

**Avaliação da conceção do sistema de desempenho**

6.82. Os regulamentos da UE aplicáveis neste domínio de despesas obrigam os beneficiários a definir e comunicar as realizações<sup>(61)</sup>. Os Estados-Membros também dispõem da possibilidade de definir indicadores de resultados que liguem os resultados dos projetos aos respetivos indicadores do eixo prioritário do PO. Sempre que possível e pertinente, é uma boa prática definir indicadores de resultados, uma vez que permite às autoridades medir o contributo específico de um projeto para os objetivos do eixo prioritário correspondente.

<sup>(59)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2013, ponto 10.10.

<sup>(60)</sup> Candidaturas de projetos, convenções de subvenção, contratos e/ou decisões de cofinanciamento.

<sup>(61)</sup> Artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.83. Ao examinar uma amostra de 113 projetos, o Tribunal detetou um conjunto de insuficiências na forma como as autoridades dos Estados-Membros conceberam os seus sistemas de medição do desempenho, tanto a nível dos PO como dos projetos. Estas constatações são resumidas na **caixa 6.10**. O Tribunal constatou que existia globalmente um sistema de medição do desempenho, que permitia ligar as realizações e os resultados dos projetos com os objetivos dos PO, para apenas 74 dos 113 projetos (65%). Porém, em cinco dos 74 casos, as autoridades tinham classificado incorretamente as realizações como resultados nos PO e/ou nos documentos de aprovação dos projetos.

6.84. Em 34 casos, as autoridades não tinham definido indicadores de resultados ao nível dos projetos e em quatro não tinham fixado de todo indicadores ou metas para medir o desempenho a esse nível. Em um outro caso, não estavam definidas quaisquer metas no PO correspondente. Nestas circunstâncias, não é possível determinar se esses projetos contribuíram para a concretização dos objetivos gerais do programa. Cerca de três quartos destes 39 casos dizem respeito ao período de 2007-2013.

6.85. Estas constatações complementam um relatório recente do Tribunal sobre a seleção e o acompanhamento<sup>(62)</sup> dos projetos no período de programação de 2014-2020. O relatório concluiu que os critérios de seleção para os projetos do FEDER e do FSE no período de 2014-2020 não exigem sistematicamente a definição de indicadores de resultados quantificados ao nível dos projetos. Mesmo quando esses indicadores existem, não correspondem necessariamente aos indicadores do PO.

6.86. O relatório do Tribunal sobre a absorção<sup>(63)</sup> mostra também que, para o período de 2007-2013, a Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para dar resposta ao baixo nível de absorção e garantir a legalidade, mas não tiveram devidamente em conta considerações relativas ao desempenho, o que levou a uma insuficiente concentração nos resultados.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.83.** *Uma lógica de intervenção bem concebida nos programas operacionais deve assegurar que as realizações e resultados a nível do projeto contribuem para alcançar os resultados esperados dos programas operacionais, não esquecendo que os mesmos são também influenciados por fatores externos.*

**6.84.** *Avaliar a contribuição da intervenção cofinanciada (refletida pelas realizações e pelos indicadores de resultados a nível do projeto) para os objetivos do PO (refletido pelos indicadores de resultados) é uma tarefa da avaliação de impacto.*

*Com efeito, a concentração insuficiente nos resultados foi identificada na avaliação ex post do FC/FEDER. Esta situação foi resolvida na legislação que rege o período de programação 2014-2020 através do reforço da lógica de intervenção e da concentração nos resultados.*

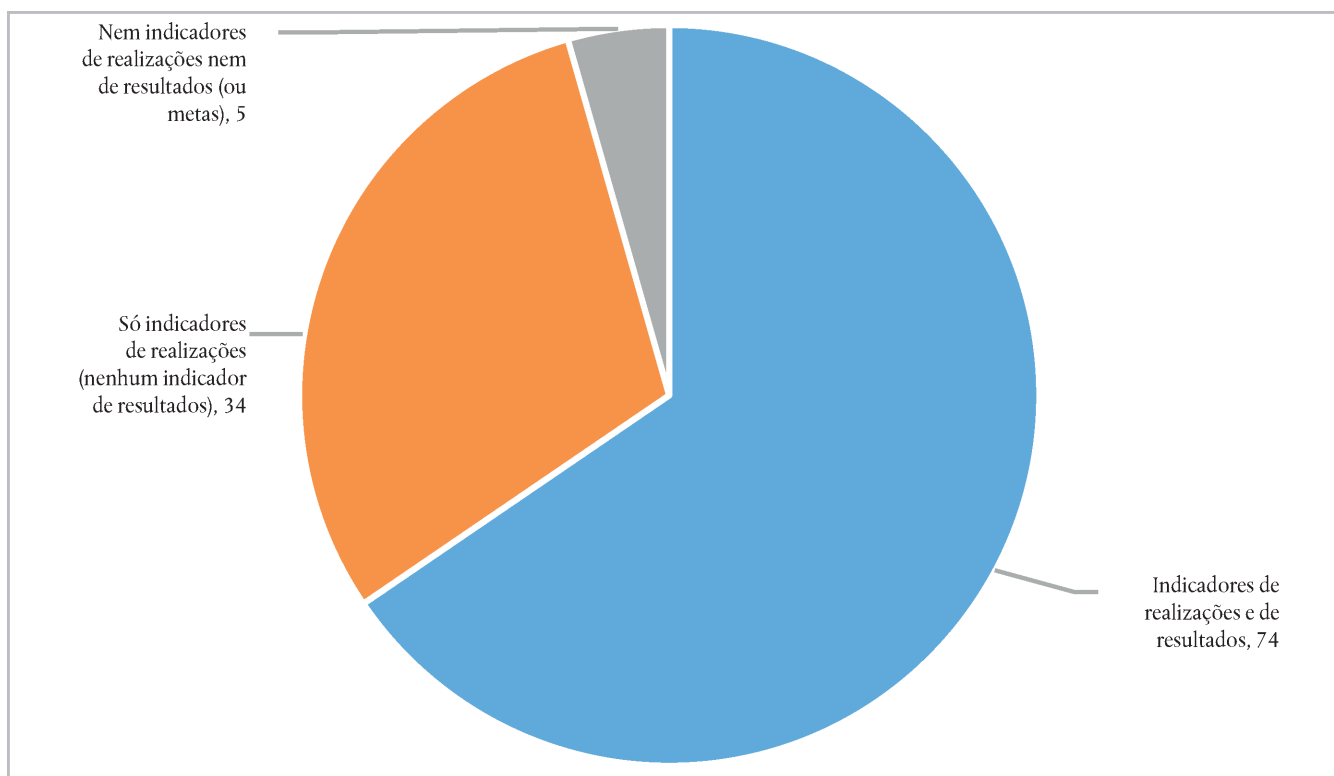
**6.85.** *No entender da Comissão, há uma diferença entre os resultados diretos ao nível de projetos financiados e os resultados a alcançar a nível dos PO (refletidos pelos indicadores de resultados). Nos casos em que os resultados diretos são influenciados apenas pela ação cofinanciada, os indicadores de resultados são afetados por diferentes fatores externos que escapam ao controlo das autoridades de gestão. Uma lógica da intervenção bem concebida deverá assegurar que as realizações e os resultados diretos dos projetos selecionados contribuem para a consecução dos resultados esperados do PO.*

**6.86.** *A Comissão propôs medidas aos Estados-Membros que estavam em risco de absorção insuficiente, sendo estas consentâneas com o quadro jurídico de 2007-2013, os objetivos do programa e a lógica de intervenção e tendo sido adaptadas às circunstâncias específicas de cada programa em causa. Por conseguinte, pareceu não haver necessidade de qualquer consideração excecional com vista a resultados apenas para salvaguardas de que os resultados propostos são efetivamente concretizados. É prática corrente da gestão dos programas que, quando um programa dá sinais de uma taxa de absorção mais baixa, as medidas tomadas para resolver essas questões se centrem na absorção dentro dos objetivos existentes.*

<sup>(62)</sup> Relatório Especial n.º 21/2018, «Seleção e acompanhamento dos projetos do FEDER e do FSE no período de 2014-2020: ainda maioritariamente orientados para as realizações» ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>(63)</sup> Relatório Especial n.º 17/2018, «As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção, mas não incidiram suficientemente nos resultados» ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

Caixa 6.10 — Avaliação da conceção do sistema de desempenho (113 projetos)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

### Muitos projetos não alcançam totalmente os objetivos de desempenho

6.87. Na maioria dos casos examinados, o Tribunal não concluiu que todos os objetivos de desempenho tivessem sido totalmente alcançados. Em relação a 74 projetos para os quais tinham sido definidos indicadores de resultados e de realizações, o Tribunal constatou que estes tinham sido totalmente alcançados em 26 casos (35%), parcialmente alcançados em 43 casos (58%), que não puderam ser avaliados em dois casos (3%) e que não foram alcançados em três casos (4%). Um dos projetos que não alcançou os seus objetivos era «não operacional», de acordo com a definição constante das orientações relativas ao encerramento<sup>(64)</sup>.

6.88. Dos 34 casos em que tinham sido definidos indicadores de realizações (mas não indicadores de resultados), o Tribunal constatou que estes tinham sido plenamente alcançados em 23 casos (68%) e parcialmente alcançados em 11 casos (32%) (ver **caixa 6.11**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**6.87 e 6.88.** É importante recordar que a amostra do TCE dizia respeito a uma combinação de projetos de 2007-2013 e 2014-2020, com uma alteração significativa à abordagem de desempenho e lógica de intervenção dos programas ao abrigo da regulamentação 2014-2020. Para já, os resultados comunicados fornecem, portanto, uma visão limitada dos resultados específicos para 2014-2020.

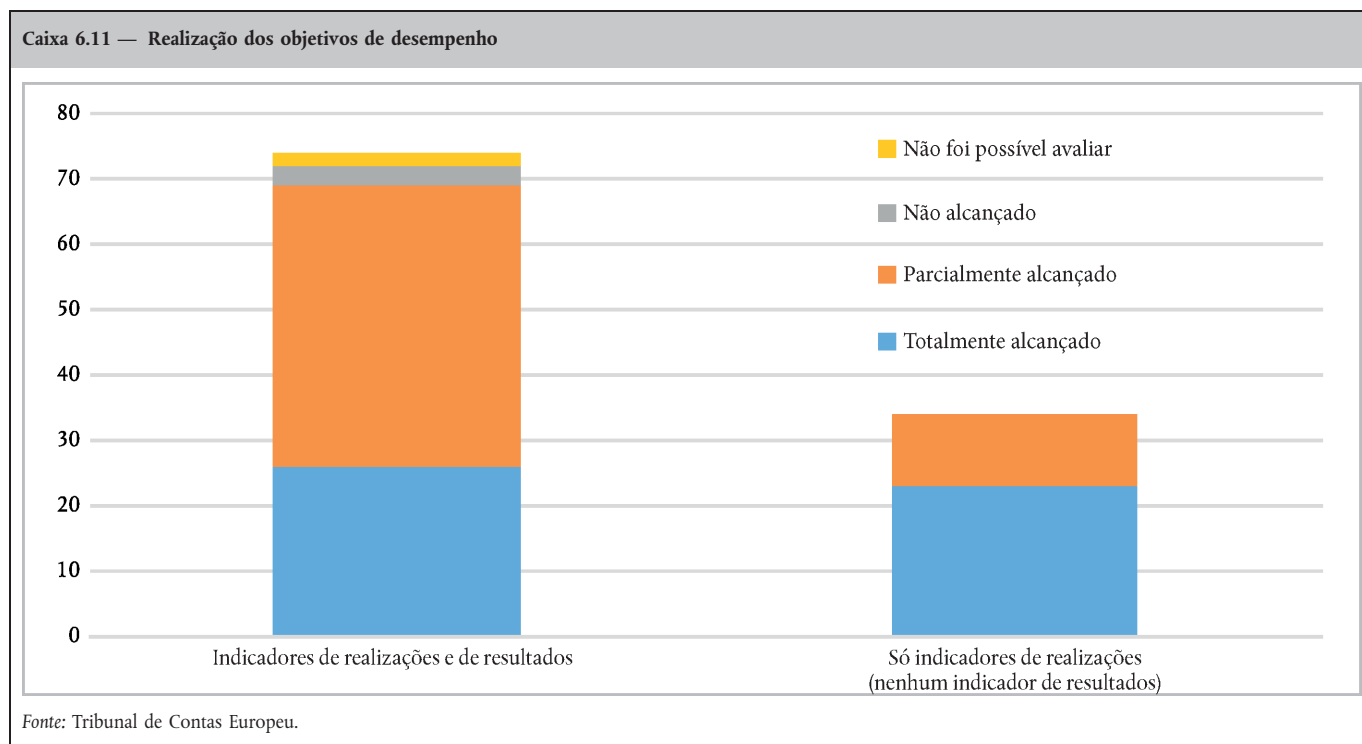
Contudo, globalmente, a Comissão observa que 93% dos projetos com indicadores de resultados e de realizações cumpriram-nos total ou parcialmente, o que é consentâneo com os resultados de anos anteriores. O valor atingiu mesmo 100% nos casos em que foram apenas definidos indicadores de realizações.

<sup>(64)</sup> Anexo da Decisão da Comissão que altera a Decisão C(2013) 1573 sobre a aprovação de orientações para o encerramento dos programas operacionais aprovados para intervenção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão (2007-2013), C(2015) 2771 final, de 30 de abril de 2015, ponto 3.5.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.89. O Tribunal não pôde avaliar a realização dos objetivos de desempenho nos restantes cinco casos porque não tinham sido definidos indicadores ou metas.



6.90. No período de 2014-2020, as autoridades de auditoria são obrigadas a examinar a fiabilidade dos dados de desempenho. O Tribunal constatou que, de um modo geral, estas autoridades realizavam controlos do desempenho dos projetos durante as suas auditorias das operações. Em 18 dos 57 casos, a autoridade de auditoria não tinha condições para formular uma opinião sobre a realização dos objetivos, porque o projeto ainda estava em curso. Em 20 outros casos, a autoridade de auditoria tinha limitado as suas verificações aos objetivos relativos às realizações.

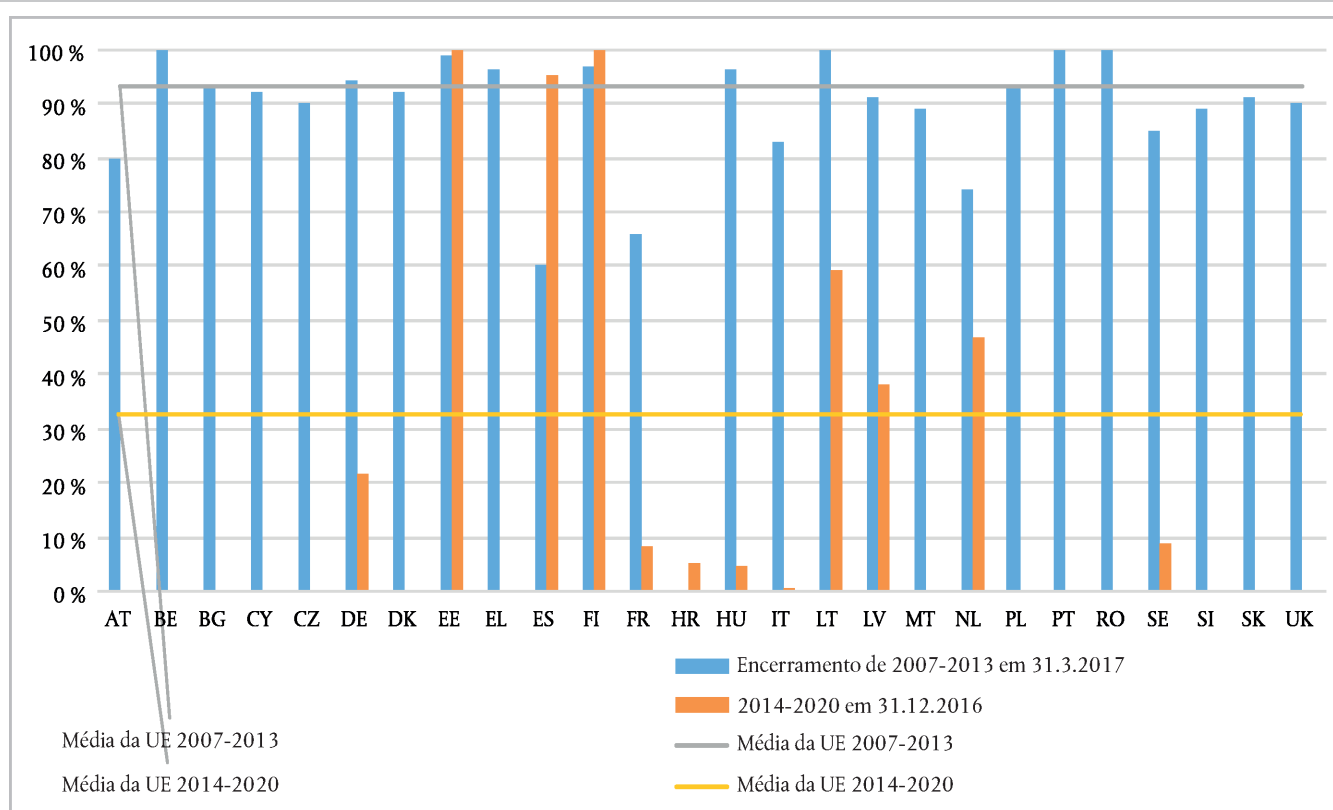
**6.90.** A Comissão observa com satisfação que as autoridades de auditoria incluíram este elemento adicional da fiabilidade dos dados de desempenho no âmbito das suas auditorias a operações para 2014-2020, em linha com as orientações e recomendações da Comissão e com o quadro regulamentar. Estes resultados são úteis e complementares para as próprias auditorias temáticas neste domínio, realizadas pela Comissão.

## A maioria dos Estados-Membros não pôde utilizar na íntegra as suas contribuições dos IFGP

6.91. Os Estados-Membros são obrigados a comunicar no seu relatório anual informações sobre o desembolso efetivo do financiamento proveniente dos IFGP a favor dos destinatários finais <sup>(65)</sup>. A **caixa 6.12** apresenta a utilização dos IFGP até ao último período de referência <sup>(66)</sup>. Apenas quatro Estados-Membros utilizaram integralmente as contribuições disponíveis, com variações substanciais nas taxas de desembolso. Para o período de 2014-2020, 16 Estados-Membros não comunicaram qualquer desembolso aos destinatários finais no final de 2016 <sup>(67)</sup>.

**6.91.** Em relação ao período 2014-2020, na maioria dos Estados-Membros os acordos de financiamento foram assinados em 2016 e até mesmo no segundo semestre de 2016. O facto de, no final de 2016, não terem sido efetuados desembolsos a beneficiários finais está, portanto, em linha com o calendário da criação desses instrumentos financeiros.

Caixa 6.12 — Taxas de desembolso acumuladas dos instrumentos financeiros



Nota 1) No final de 2016, a Irlanda e o Luxemburgo não tinham criado quaisquer instrumentos financeiros.

Nota 2) Taxas de desembolso comunicadas à Comissão, em conformidade com o artigo 67.º, n.º 2, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e com o artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Para o período de 2014-2020 referem-se ao ano civil e não ao exercício contabilístico.

Nota 3) No período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros não podem geralmente pedir novas contribuições dos PO para os instrumentos financeiros até atingirem um certo nível de desembolso a favor dos destinatários finais.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em informações da Comissão.

<sup>(65)</sup> Nos pacotes de garantia para os períodos de 2014-2020 e de 2007-2013, trata-se das informações apresentadas em conformidade com o artigo 67.º, n.º 2, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

<sup>(66)</sup> 31 de dezembro de 2016 para o período de programação de 2014-2020 e 31 de março de 2017 para o de 2007-2013.

<sup>(67)</sup> Cinco destes 16 Estados-Membros (República Checa, Dinamarca, Chipre, Luxemburgo e Eslovénia) não criaram instrumentos financeiros até ao final de 2016.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Conclusão**

6.92. Um dos principais objetivos das disposições regulamentares aplicáveis ao período de 2014-2020 consistia em dar mais ênfase ao desempenho e aos resultados. Os trabalhos realizados pelo Tribunal indicam que, em geral, existe uma ligação clara entre os objetivos relativos às realizações definidos a nível dos PO e dos projetos. Segundo as informações, quando existem, a maioria das metas foram cumpridas, pelo menos parcialmente. No entanto, muitos sistemas de medição de desempenho não têm indicadores de resultados ao nível dos projetos, o que torna difícil avaliar a contribuição global de um projeto para os objetivos específicos dos PO.

**6.92.** A Comissão saúda esta conclusão. A orientação para o desempenho no período 2014-2020 foi reforçada, nomeadamente, pelas condicionalidades ex ante. A condicionalidade ex ante geral 7 obriga os Estados-Membros a dispor de um sistema de indicadores de resultados que permita monitorizar o progresso relativamente aos resultados desejados definidos para cada objetivo específico nos PO. A Comissão avaliou o cumprimento da condicionalidade ex ante geral 7 aquando da adoção dos PO e da conclusão dos respetivos planos de ação pelos Estados-Membros.

O desempenho dos projetos individuais é medido pelas realizações e resultados que estes fornecem a nível do projeto. Avaliar a contribuição da intervenção cofinanciada (refletida pelos indicadores de realizações e de resultados a nível do projeto) para os objetivos do PO (refletido pelos indicadores de resultados) constitui uma tarefa da avaliação de impacto.

## ANEXO 6.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

	2017	2016
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	217	180
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	3,0 %	4,8 %
Limite superior de erro	5,3 %	
Limite inferior de erro	0,7 %	

Nota: O nível de erro estimado para 2017 baseia-se na estratégia de auditoria revista do Tribunal e inclui o impacto de todas as medidas corretivas pertinentes.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## ANEXO 6.2

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

## E = DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão; R = DG Política Regional e Urbana; X = Avaliação comum para as duas DG

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
2014	<p>Capítulo 6, <b>recomendação 1</b>: a Comissão proceda a uma análise focalizada das regras de elegibilidade nacionais dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020 para identificar boas práticas. Com base nesta análise, deve fornecer orientações aos Estados-Membros sobre a forma de simplificar e evitar regras desnecessariamente complexas e/ou difíceis que não acrescentam valor em relação aos resultados que se pretendem alcançar com a política (sobrerregulamentação);</p>			X <sup>(1)</sup>				
	<p>Capítulo 6, <b>recomendação 2</b>: as autoridades de gestão e os organismos intermédios dos Estados-Membros intensifiquem os seus esforços para corrigir as insuficiências dos «controles de primeiro nível» tendo em conta todas as informações disponíveis. Além disso, a Comissão deveria solicitar às autoridades de auditoria que, por intermédio das suas auditorias dos sistemas, repitam alguns destes controlos e partilhem as boas práticas e os ensinamentos retirados;</p>	X <sup>(2)</sup>						
	<p>Capítulo 6, <b>recomendação 3</b>: os Estados-Membros utilizem melhor as possibilidades apresentadas no regulamento que estabelece disposições comuns e no regulamento do FSE para o período de programação de 2014-2020, no que se refere às opções de custos simplificadas para projetos que recebem mais de 50 000 euros de apoio público;</p>			X <sup>(3)</sup>				
	<p>Capítulo 6, <b>recomendação 4</b>: os Estados-Membros garantam o pagamento do financiamento no devido tempo e na íntegra, no âmbito do período de programação de 2007-2013, reembolsando os beneficiários num período de tempo razoável depois de estes terem apresentado um pedido de pagamento para reembolso. Em consonância com as regras aplicáveis ao período de programação de 2014-2020, consideramos que todos esses pagamentos devem ser efetuados no prazo de 90 dias após a apresentação de um pedido de pagamento correto por parte do beneficiário;</p>	X						
	<p>a Comissão apresente ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta legislativa para alterar, por meio de um ato legislativo de igual valor jurídico, o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 visando a prorrogação do período de elegibilidade dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada;</p>					X <sup>(4)</sup>		

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				
2014	<p>Capítulo 6, <b>recomendação 6</b>: a Comissão torne extensiva a todos os Estados-Membros a sua avaliação da fiabilidade das correções financeiras comunicadas pelas autoridades de certificação e o seu impacto no cálculo da «taxa de erro residual» pela Comissão;</p>	X <sup>(1)</sup>						
	<p>Capítulo 6, <b>recomendação 7</b>: a Comissão reforce ainda mais o sistema de controlo relativo às autoridades de auditoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— solicitando que estas prestem informações específicas sobre as auditorias das operações (em especial, a cobertura) para verificar a exatidão e a fiabilidade das informações fornecidas nos relatórios anuais de controlo;</li> <li>— garantindo que todas as autoridades de auditoria incluam, de forma adequada, na sua auditoria das operações controlos da conformidade com as regras aplicáveis aos auxílios estatais e à contratação pública;</li> <li>— solicitando às autoridades de auditoria que certifiquem a exatidão dos dados relativos às correções financeiras comunicados pelas autoridades de certificação relativamente a cada PO, sempre que o considere necessário.</li> </ul>	X <sup>(2)</sup>						

(1) A Comissão ainda não finalizou uma análise focalizada, embora tenha tomado medidas no âmbito da cooperação com os Estados-Membros e lhes tenha fornecido orientações.

(2) A execução deve continuar durante todo o período de programação de 2014-2020.

(3) A utilização de opções de custos simplificadas é limitada a 36 % do orçamento do programa para o FSE e a apenas 2 % para o FEDER/FC.

(4) A Comissão não aceitou esta recomendação.



## CAPÍTULO 7

## «Recursos Naturais»

## ÍNDICE

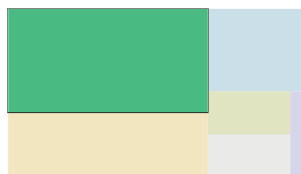
	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.9
Breve descrição dos «Recursos Naturais»	7.3-7.6
Âmbito e método da auditoria	7.7-7.9
Parte 1 — Regularidade das operações	7.10-7.43
Os pagamentos diretos estavam isentos de erros materiais	7.14-7.17
Nível de erro persistentemente elevado nos outros domínios de despesas	7.18-7.25
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação: análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada	7.26-7.39
Avaliação pela Comissão do trabalho dos organismos de certificação	7.26-7.37
Relatório Anual de Atividades da DG AGRI	7.38
Relatórios Anuais de Atividades das DG MARE, DG ENV e DG CLIMA	7.39
Conclusão e recomendações	7.40-7.43
Conclusão	7.40-7.41
Recomendações	7.42-7.43
Parte 2 — Desempenho	7.44-7.67
Avaliação do desempenho do pedido de ajuda geoespacial	7.46-7.55
Avaliação do desempenho de projetos de investimento no domínio do desenvolvimento rural	7.56-7.64
Conclusão	7.65-7.66
Recomendações	7.67
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 às medidas de mercado, ao desenvolvimento rural, ao ambiente, à ação climática e às pescas	
Anexo 7.3 — Síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % nas medidas de mercado, no desenvolvimento rural, no ambiente, na ação climática e nas pescas	
Anexo 7.4 — Seguimento das recomendações anteriores	

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Recursos Naturais» do QFP. Engloba as despesas no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas. A **caixa 7.1** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2017.

Caixa 7.1 — Rubrica 2 do QFP — «Recursos Naturais» — Repartição em 2017



(mil milhões de euros)

Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) – Pagamentos diretos 74 % 41,7	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) 19 % 11,1	
		(*)
		(**)
		(***)

(*) Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) – despesas de mercado:	5 %	3,0
(**) Outros:	1 %	0,5
(***) Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP):	1 %	0,4

Total dos pagamentos do exercício	56,7
– adiantamentos <sup>(1)</sup>	- 0,5
+ apuramentos de adiantamentos <sup>(1)</sup>	0,3
<b>Total da população auditada</b>	<b>56,5</b>

<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto IX do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2017.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.2. A **parte 1** do presente capítulo apresenta as constatações do Tribunal sobre a *regularidade*. A **parte 2** examina o *desempenho* do novo *pedido de ajuda geoespacial* (PAG), que os agricultores podem utilizar para apresentar pedidos de ajuda «superfície» *online*, e de uma amostra de projetos do desenvolvimento rural.

**Breve descrição dos «Recursos Naturais»**

7.3. As políticas agrícola e de desenvolvimento rural representam 98 % das despesas no domínio dos «Recursos Naturais» e são executadas através da *Política Agrícola Comum* (PAC). Os três objetivos gerais que a legislação da UE estabelece para a PAC são <sup>(1)</sup>:

- a) produção alimentar viável, com incidência nos rendimentos agrícolas, na produtividade agrícola e na estabilidade dos preços;
- b) gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas, com incidência nas emissões de gases com efeito de estufa, na biodiversidade, no solo e na água;
- c) desenvolvimento territorial equilibrado.

7.4. A Comissão, em especial a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), partilha a gestão da PAC com os *organismos pagadores* acreditados dos Estados-Membros. As despesas da PAC consistem sobretudo em pagamentos diretos aos agricultores, que são integralmente financiados pelo orçamento da UE através do FEAGA. A PAC apoia igualmente *medidas de mercado* agrícolas e programas de desenvolvimento rural nos Estados-Membros <sup>(2)</sup>. Desde 2015, os *organismos de certificação* independentes nos Estados-Membros formulam pareceres sobre a regularidade das despesas dos organismos pagadores.

7.5. O Tribunal examinou as características dos diferentes regimes de ajuda e avaliou os controlos internos e, com base neste trabalho e nos resultados das auditorias anteriores, considera que as medidas de mercado e as despesas do desenvolvimento rural são mais propensas a erros do que os pagamentos diretos. Os principais riscos em matéria de regularidade são os seguintes:

- os beneficiários facultarem informações inexatas sobre as superfícies ou os animais nos seus pedidos de ajuda, sem que os organismos pagadores o detetem;

<sup>(1)</sup> Artigo 110.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

<sup>(2)</sup> As medidas de mercado são integralmente financiadas pelo FEAGA, à exceção de determinadas medidas cofinanciadas, como ações de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas. Os programas de desenvolvimento rural são cofinanciados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- os beneficiários não cumprirem os compromissos agroambientais e climáticos ou os requisitos relativos à agricultura biológica em determinados regimes de desenvolvimento rural;
- os organismos pagadores reembolsarem custos ou beneficiários inelegíveis no âmbito das medidas de mercado ou de projetos de investimento no domínio do desenvolvimento rural.

7.6. Esta rubrica do QFP abrange igualmente as despesas da UE no domínio da política comum das pescas, que é financiada principalmente através do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e uma parte das despesas da União nos domínios do ambiente e da ação climática.

### Âmbito e método da auditoria

7.7. Na **parte I** do presente capítulo, que versa sobre a regularidade das operações, o Tribunal aplicou a abordagem e os métodos de auditoria previstos no **anexo 1.1**, tendo examinado os seguintes aspetos em 2017:

- a) uma amostra de 230 operações de 21 Estados-Membros <sup>(3)</sup>, concebida para ser representativa do conjunto de todas as despesas desta rubrica do QFP <sup>(4)</sup>;
- b) a avaliação da DG AGRI ao trabalho dos organismos de certificação na formulação dos seus pareceres sobre a regularidade das despesas da PAC. O Tribunal realizou este exame em consonância com sua nova estratégia que visa, no futuro, passar a realizar um trabalho de certificação e que foi concebida para dar indicações sobre um dos elementos fundamentais que constituem o modelo de garantia da Comissão relativo às despesas da PAC no período de 2014-2020;
- c) se os *Relatórios Anuais de Atividades* da DG AGRI, da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE), da Direção-Geral do Ambiente (DG ENV) e da Direção-Geral da Ação Climática (DG CLIMA) apresentavam informações sobre a regularidade das despesas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal.

<sup>(3)</sup> Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia, Suécia e Reino Unido. A amostra incluiu igualmente cinco operações em regime de *gestão direta*.

<sup>(4)</sup> A amostra foi composta por 121 pagamentos diretos e 19 medidas de mercado financiados pelo FEAGA, 84 pagamentos do desenvolvimento rural financiados pelo FEADER e 6 pagamentos relativos ao ambiente, à ação climática e às pescas.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.8. Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal realize uma avaliação dos «Recursos Naturais» no seu conjunto e dos pagamentos diretos <sup>(5)</sup>, bem como contribuir para as conclusões de auditoria apresentadas no **capítulo 1**.

7.9. Na **parte 2** do presente capítulo, centrada no desempenho, o Tribunal examinou:

- a) com base numa amostra de 24 organismos pagadores e 110 explorações agrícolas, se a introdução do PAG melhorou a apresentação e o tratamento dos pedidos de ajuda «superfície»;
- b) a concretização, os custos e a conformidade com as prioridades do desenvolvimento rural de uma amostra de 29 projetos de investimento nesse domínio.

**PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES**

7.10. Os resultados dos testes das operações no domínio dos «Recursos Naturais» são resumidos no **anexo 7.1**. Das 230 operações examinadas, 178 (77 %) estavam isentas de erros. Com base nos 42 erros <sup>(6)</sup> quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro dos «Recursos Naturais» no seu todo se situe em 2,4 % <sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Em consonância com a sua nova abordagem (ver o ponto 12 do anexo 1.1), ao planear a auditoria o Tribunal decidiu não apresentar uma avaliação ou nível de erro estimado para o domínio do desenvolvimento rural, medidas de mercado, ambiente, ação climática e pescas, dando informações sobre o tipo de erros que ocorrem no mesmo (ver pontos 1.25 e 7.18-7.25 e anexo 7.3).

<sup>(6)</sup> O Tribunal detetou igualmente 10 casos de incumprimento das regras, sem qualquer impacto financeiro.

<sup>(7)</sup> 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 0,9 % e 3,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.10.** A Comissão congratula-se com o facto de o nível de erro estimado pelo Tribunal de Contas Europeu ser consentâneo com a taxa de erro para as despesas da PAC estabelecida pela Comissão e publicada no Relatório Anual de Atividades de 2017 (RAA) da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) (2,22 %).

A Comissão constata com agrado que o nível geral de erro estimado continua a diminuir, tal como indicado pelo Tribunal de Contas e pela Comissão. Os domínios de despesas de risco mais elevado também têm vindo a melhorar ao longo do tempo, nomeadamente devido à aplicação de planos de medidas corretivas.

A Comissão considera que o risco para o orçamento da UE está coberto de forma adequada pela capacidade corretiva, que assume a forma de correções financeiras líquidas e recuperações junto dos beneficiários. A capacidade corretiva relatada no RAA da DG AGRI relativo a 2017 ascendeu a 2,10 % das despesas relevantes da PAC, e o montante final em risco foi estimado em 0,12 %.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

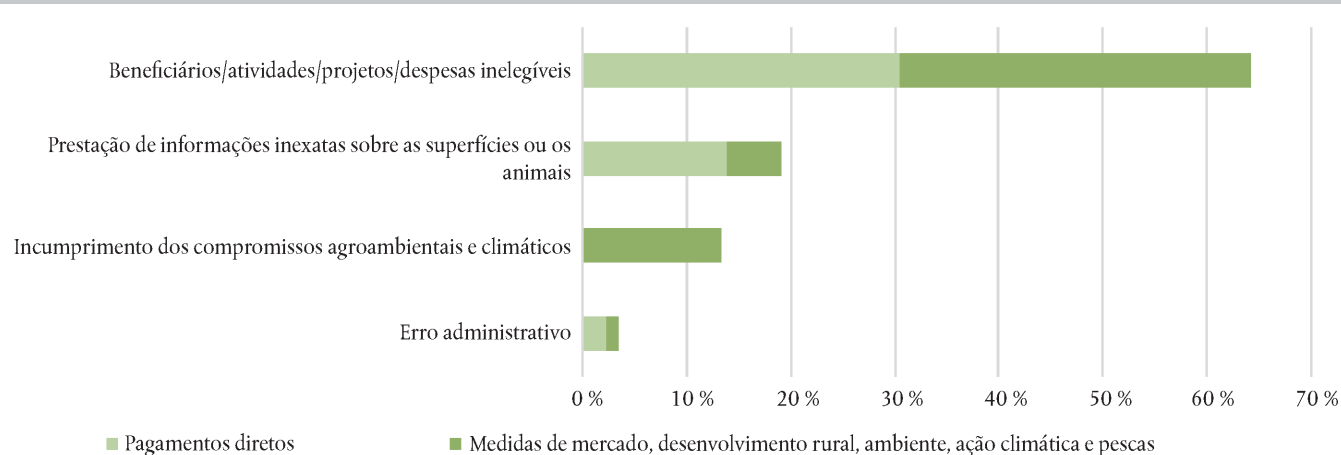
7.11. O Tribunal estima que o nível de erro se situe abaixo do limiar de materialidade de 2 %, nas despesas com pagamentos diretos no âmbito do FEAGA <sup>(8)</sup>, que representam 74 % das despesas ao abrigo da rubrica do QFP «Recursos Naturais». No entanto, existe um nível de erro persistentemente elevado nas despesas com medidas de mercado e do desenvolvimento rural, bem como nas despesas relativas ao ambiente, ação climática e pescas. Relativamente a estes domínios de despesas, o **anexo 7.2** apresenta uma síntese dos resultados dos testes das operações para cada Estado-Membro e o **anexo 7.3** uma síntese dos erros com um impacto de, pelo menos, 20 % do valor da operação analisada.

7.12. A **caixa 7.2** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal no domínio dos «Recursos Naturais» para 2017. Os erros relativos a beneficiários, atividades, projetos ou despesas inelegíveis representam 64 % do nível de erro estimado de 2,4 %.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.11. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal de Contas de que os pagamentos diretos no âmbito do FEAGA, que representaram 41,7 mil milhões de EUR no exercício financeiro de 2017, estão isentos de erros significativos. A Comissão observa que o nível de erro estimado comunicado pelo Tribunal para os pagamentos diretos se coaduna com a taxa de erro para os pagamentos diretos apresentada no RAA da DG AGRI relativo a 2017 (1,92 %).

Caixa 7.2 — A maioria dos erros dizia respeito ao incumprimento das condições de elegibilidade



Fonte: TCE.

<sup>(8)</sup> Com base nos resultados obtidos nos anos anteriores (ver ponto 7.19 do Relatório Anual relativo a 2016), o Tribunal decidiu examinar as medidas de mercado em conjunto com os outros domínios que considera serem especialmente propensos a erros (ver ponto 7.5).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.13. A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 16 das operações constantes da amostra. Essas medidas reduziram o nível de erro estimado pelo Tribunal para o presente capítulo em 1,1 pontos percentuais. Em 12 casos de erros quantificados, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes 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 este capítulo teria sido inferior em 0,9 pontos percentuais.

**Os pagamentos diretos estavam isentos de erros materiais**

7.14. Quatro dos principais regimes do FEAGA representam 90 % de todos os pagamentos diretos:

- a) dois regimes que concedem *apoio dissociado ao rendimento* <sup>(9)</sup> com base na superfície agrícola declarada pelos agricultores: o «regime de pagamento de base» (RPB) (17,5 mil milhões de euros em 2017) e o «regime de pagamento único por superfície» (RPUS) (4,1 mil milhões de euros em 2017);
- b) um pagamento destinado a apoiar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, conhecido como o pagamento por «ecologização» (11,8 mil milhões de euros em 2017);
- c) o *apoio associado*, relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas (por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas) (3,9 mil milhões de euros em 2017).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.13.** A Comissão congratula-se com a declaração do TCE de que foram aplicadas medidas corretivas e continuará a apoiar e a incentivar os Estados-Membros a tomarem todas as medidas necessárias para prevenir, detetar e corrigir os erros.

*Em especial, a Comissão continuará a colaborar com os Estados-Membros para garantir que os seus sistemas de gestão e de controlo sejam fiáveis, tendo em conta que os recursos dos organismos pagadores para detetar despesas inelegíveis são limitados, devendo ser utilizados proporcionalmente em função do risco.*

<sup>(9)</sup> Os pagamentos de apoio dissociado são concedidos para todos os terrenos agrícolas elegíveis, independentemente de serem utilizados para produção.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.15. O Tribunal testou 121 pagamentos diretos<sup>(10)</sup>, de entre os quais 103 operações estavam isentas de erros e 11 foram objeto de pagamentos em excesso de montante reduzido, inferior a 5 %, devido sobretudo à prestação de informações inexatas sobre as superfícies por parte dos agricultores. O Tribunal detetou erros superiores a 5 % do montante examinado em 7 pagamentos diretos, incluindo 2 casos em que o erro ultrapassava 20 %.

7.16. A principal ferramenta de gestão dos pagamentos diretos é o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), que incorpora o Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA)<sup>(11)</sup>. O Tribunal já anteriormente comunicou que o SIPA, em especial, contribuiu de forma significativa para evitar e reduzir os níveis de erro<sup>(12)</sup>. No relatório anual do ano passado, o Tribunal observou que os organismos pagadores dos Estados-Membros tinham determinado as zonas elegíveis mais corretamente do que nos anos anteriores<sup>(13)</sup>. Esta avaliação positiva mantém-se relativamente a 2017. Além disso, os organismos pagadores começaram a realizar controlos cruzados preliminares nos pedidos de ajuda direta<sup>(14)</sup>. Este novo procedimento alerta os agricultores para determinados erros nos seus pedidos, dando-lhes a possibilidade de corrigir as sobreposições e as duplas declarações numa fase inicial sem enfrentarem sanções. Os pontos 7.46-7.55 expõem os novos progressos alcançados com o PAG.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.15.** A Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 7.11).

A Comissão considera que os erros negligenciáveis são impossíveis de evitar a um custo razoável e faz notar que o nível de erro estimado pelo Tribunal para os pagamentos diretos é inferior ao limiar de materialidade de 2 %.

**7.16.** A Comissão regista com agrado a avaliação positiva pelo Tribunal quanto ao papel do SIPA em termos de prevenção e redução dos níveis de erro.

Além disso, a Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal a respeito do pedido de ajuda geoespacial (PAGE), que a Comissão considera um instrumento importante para prevenir erros, para além de contribuir para uma simplificação a favor dos agricultores e dos organismos pagadores.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.19.

<sup>(10)</sup> O Tribunal visitou 77 explorações para verificar se os beneficiários tinham respeitado as regras. No caso dos restantes 44 pagamentos, obteve provas suficientes através de análises documentais, com base nas informações transmitidas pelos organismos pagadores.

<sup>(11)</sup> O SIGC recorre a bases de dados de explorações, pedidos e superfícies agrícolas, que são utilizadas para realizar controlos cruzados administrativos em todos os pedidos de ajuda. O SIPA é um sistema de informação geográfica que inclui conjuntos de dados geográficos provenientes de múltiplas fontes que, agregados, formam um registo das superfícies agrícolas nos Estados-Membros.

<sup>(12)</sup> Ver ponto 7.13 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(13)</sup> Ver ponto 7.15 do Relatório Anual relativo a 2016.

<sup>(14)</sup> Artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.17. No âmbito dos 121 pagamentos diretos testados, o Tribunal visitou 35 beneficiários que receberam pagamentos por ecologização (ver ponto 7.14, alínea b)) e detetou erros em 8 casos. Sete pagamentos estavam afetados por erros devido à prestação de informações inexatas sobre as superfícies por parte dos agricultores, como sucede com os regimes de ajuda direta em geral. Apenas num caso se detetou a violação direta dos requisitos da ecologização. O Tribunal já anteriormente constatou que os requisitos da ecologização são pouco exigentes e refletem em larga medida as práticas agrícolas habituais<sup>(15)</sup>.

**Nível de erro persistentemente elevado nos outros domínios de despesas**

7.18. O Tribunal testou 109 pagamentos, abrangendo as despesas do desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas, tendo obtido os seguintes resultados:

- a) das 84 operações do desenvolvimento rural, 60 estavam isentas de erros, 15 apresentavam erros inferior a 20 % do montante examinado e, em 4 casos, o Tribunal detetou erros com impacto igual ou superior a 20 %. Em cinco pagamentos, o Tribunal detetou questões de incumprimento sem impacto financeiro;
- b) das 19 operações relativas a medidas de mercado, 12 estavam isentas de erros e, em 2 casos, o Tribunal detetou erros com impacto superior a 20 %. Em cinco pagamentos, o Tribunal detetou questões de incumprimento sem impacto financeiro;
- c) das seis operações relativas aos domínios de intervenção do ambiente, da ação climática e das pescas, três estavam isentas de erros e três apresentavam erros inferiores a 20 % do montante examinado.

7.19. As principais fontes de erro foram o incumprimento das condições de elegibilidade (ver pontos 7.21, 7.24, 7.25 e **caixa 7.6**), a prestação de informações inexatas sobre as superfícies ou o número de animais (ver ponto 7.22 e **caixa 7.4**) e o incumprimento pelos beneficiários dos compromissos agroambientais (ver ponto 7.23 e **caixa 7.5**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.17. *A Comissão considera que a ecologização (greening) foi um avanço importante no sentido de uma agricultura mais respeitadora do ambiente. As alterações estruturais nas práticas agrícolas requerem tempo e, frequentemente, investimento, formação e orientação.*

*Os requisitos em matéria de ecologização estão previstos na legislação adotada pelos legisladores, ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho.*

7.19. *A Comissão recorda que todas as medidas de desenvolvimento rural baseadas na superfície e no número de animais são geridas no âmbito do SIGC. Por conseguinte, o SIPA, que previne e reduz os níveis de erro e permite efetuar os controlos cruzados, é igualmente importante no que diz respeito a estas medidas.*

<sup>(15)</sup> Para mais informações, ver os pontos 7.43-7.54 do Relatório Anual relativo a 2016 e os pontos 26-39 do Relatório Especial n.º 21/2017, «Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Desenvolvimento rural**

7.20. A PAC cofinancia as despesas de desenvolvimento rural desembolsadas através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros. Das 84 operações do desenvolvimento rural examinadas, 50 pagamentos a agricultores basearam-se na superfície ou no número de animais, tais como os pagamentos agroambientais, os pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com condicionantes naturais ou os pagamentos em matéria de bem-estar dos animais. Os restantes 34 pagamentos não estavam relacionados com a superfície, tratando-se normalmente de projetos de investimento, por exemplo apoio a investimentos nas explorações agrícolas, ajuda ao arranque da atividade e apoio a serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais.

7.21. As condições de elegibilidade estabelecidas para os projetos de investimento do desenvolvimento rural visam orientar a ajuda para determinadas categorias de beneficiários e de atividades, a fim de melhorar a eficácia das despesas. Das 34 operações não relacionadas com a superfície examinadas, o Tribunal identificou 5 projetos de investimento que não cumpriam todas as condições de elegibilidade. Por exemplo, num caso foram identificados custos atribuídos indevidamente ao projeto e, noutro caso, o Tribunal não encontrou elementos comprovativos de parte dos custos declarados.

7.22. Entre os 50 pagamentos baseados na superfície ou no número de animais, o Tribunal detetou 9 em que os beneficiários tinham facultado informações inexatas (ver **caixa 7.4**).

*7.22. A Comissão faz notar que o SIGC (incluindo o SIPA) é aplicável a estas medidas de desenvolvimento rural e contribui para prevenir e reduzir o nível de erros.*

**Caixa 7.4 — Vários beneficiários facultaram informações inexatas**

Na Grécia, um agricultor com uma exploração numa zona montanhosa recebeu um pagamento compensatório para zonas com condicionantes naturais, cujas regras de elegibilidade especificavam que o agricultor tinha de manter um encabeçamento mínimo por hectare de pastagem. Durante a visita à exploração, o Tribunal constatou que o número de animais detido pelo agricultor era insuficiente para alcançar o encabeçamento mínimo na superfície total de pastagem para a qual tinha apresentado o pedido de pagamento. Por conseguinte, parte da superfície declarada pelo agricultor era inelegível para apoio, dando origem a um erro de 15 %.

O Tribunal detetou outros casos de beneficiários que facultaram informações inexatas sobre as superfícies ou o número de animais (também com impacto inferior a 20 %) em França, na Croácia, na Polónia e no Reino Unido (Irlanda do Norte).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.23. Das 50 operações «superfície» ou «animais» examinadas, 22 diziam respeito a pagamentos no âmbito da agricultura biológica e do agroambiente e clima. Para os receber, os beneficiários têm de: i) adotar e manter as práticas da agricultura biológica; ii) utilizar métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais; ou iii) contribuir para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas. O Tribunal detetou três casos em que os agricultores não tinham cumprido a totalidade ou parte dos seus compromissos (ver **caixa 7.5**).

**Caixa 7.5 — Alguns beneficiários não cumpriram os seus compromissos agroambientais**

Um agricultor em Itália (Veneto) recebeu ajuda ao abrigo de uma medida de otimização ambiental de técnicas agrícolas e de irrigação. Para receber a ajuda, o beneficiário teve de se comprometer a plantar culturas secundárias <sup>(16)</sup> numa parte da exploração, reduzir a utilização de fertilizantes químicos e de água na irrigação e manter registos sobre o cultivo e a rega. O Tribunal constatou que o beneficiário não cumpriu nenhum destes compromissos, dando origem a um erro de 100 %. Após a visita de auditoria, o organismo pagador lançou um procedimento para recuperar a ajuda.

O Tribunal detetou outros casos em que os beneficiários não tinham cumprido a totalidade ou parte dos compromissos agroambientais na Grécia e na Suécia.

**Caixa 7.5 — Alguns beneficiários não cumpriram os seus compromissos agroambientais**

*A Comissão constata que o beneficiário não foi sujeito a um controlo in loco pelo organismo pagador. As autoridades italianas instauraram um procedimento de recuperação junto do beneficiário em causa.*

**Medidas de mercado**

7.24. As 19 operações relativas a medidas de mercado incluídas na amostra abrangeram regimes como a ajuda a organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas, o apoio ao setor vitivinícola ou a ajuda excepcional aos produtores de leite e laticínios. Os organismos pagadores reembolsaram despesas que eram pelo menos parcialmente inelegíveis em dois casos (ver **caixa 7.6**).

<sup>(16)</sup> Culturas de crescimento rápido intercaladas com as plantações das culturas principais, destinadas a aumentar a biodiversidade e evitar a erosão dos solos.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Caixa 7.6 — Alguns beneficiários não cumpriram as regras de elegibilidade das medidas de mercado**

Na Polónia, um produtor de laticínios recebeu ajuda ao abrigo de uma medida que apoia os agricultores na aquisição de novilhas provenientes de outras manadas para aumentar o valor genético da sua própria manada e a competitividade da sua exploração. O agricultor recebeu este apoio após adquirir novilhas ao seu pai, que era também produtor de laticínios e mantinha a sua manada no mesmo estábulo que o beneficiário. Dois dias antes, o beneficiário tinha vendido um número semelhante de novilhas ao pai, que beneficiou igualmente de apoio ao abrigo da mesma medida. Não houve transferência física dos animais e o número total de animais detidos pelo beneficiário e pelo pai não se alterou. Assim, o Tribunal considerou que o valor genético e a competitividade da exploração agrícola do beneficiário não se tinham alterado e que o agricultor não devia ter recebido a ajuda, dando origem a um erro de 100 %.

O Tribunal detetou outro erro de elegibilidade num projeto de apoio à reestruturação de vinhas em Espanha.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 7.6 — Alguns beneficiários não respeitaram as regras de elegibilidade no que se refere às medidas de mercado**

A Comissão terá esta conclusão em conta aquando do planeamento de futuros inquéritos de apuramento da conformidade.

**Ambiente, ação climática e pescas**

7.25. Em três de seis casos, o Tribunal detetou erros decorrentes do reembolso de despesas inelegíveis, designadamente custos incorretamente calculados, o incumprimento das regras de contratação e a sobredeclaração de custos de pessoal.

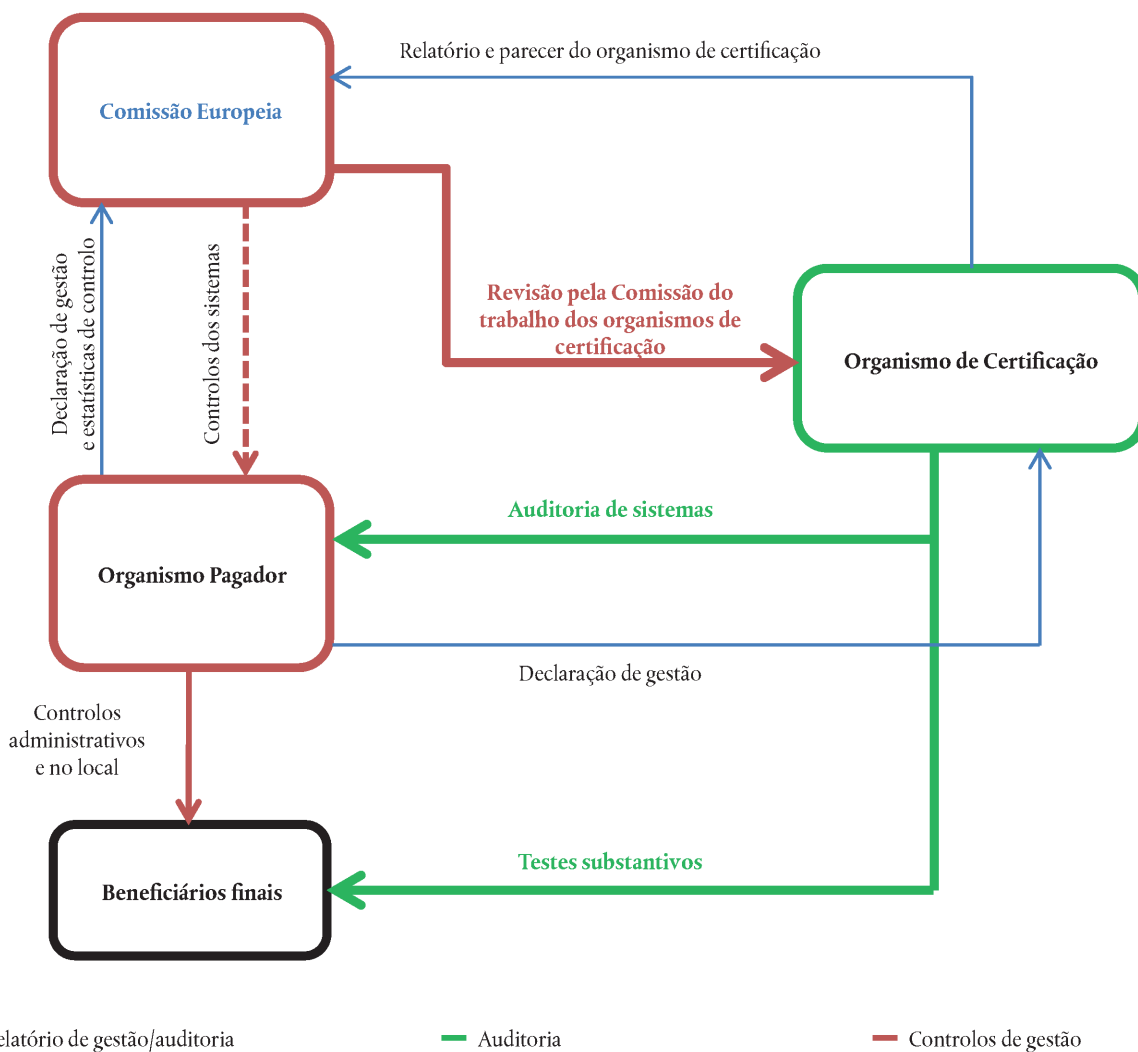
## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação: análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada***Avaliação pela Comissão do trabalho dos organismos de certificação*

7.26. O trabalho dos *organismos de certificação* dos Estados-Membros é parte integrante do modelo de garantia da Comissão relativo às despesas da PAC no período de 2014-2020 (ver *caixa 7.7*). Desde 2015, os organismos de certificação têm de formular anualmente um parecer sobre a legalidade e regularidade das despesas cujo reembolso os Estados-Membros solicitaram. Esse parecer deve basear-se numa amostra representativa das operações.

7.27. Todos os anos, o diretor de cada organismo pagador envia à Comissão uma declaração de gestão sobre a eficácia dos sistemas de controlo, juntamente com um relatório em que apresenta os resultados dos controlos administrativos e no local realizados pelo organismo pagador («estatísticas de controlo»). Os organismos de certificação são obrigados a indicar se o seu exame põe em causa as afirmações constantes das declarações de gestão.

Caixa 7.7 — O modelo de garantia da Comissão relativo às despesas da PAC no período de 2014-2020



Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.28. O Tribunal comunicou anteriormente que considera que a função dos organismos de certificação na formulação de um parecer sobre a regularidade das despesas representa um passo positivo. Porém, identificou insuficiências significativas no quadro aplicável ao primeiro ano em que tiveram esta função (2015) que fazem com que os pareceres apresentados pelos organismos de certificação não cumpram integralmente as normas e regras aplicáveis<sup>(17)</sup>.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.28. A Comissão considera que as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas no relatório especial sobre o novo papel dos organismos de certificação no primeiro ano de aplicação e aceites pela Comissão, já foram postas em prática, nomeadamente no quadro da atualização das orientações destinadas aos organismos de certificação para o exercício financeiro de 2018/2019.

<sup>(17)</sup> Ver o ponto 90 do Relatório Especial n.º 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», e o ponto 7.54 do Relatório Anual relativo a 2015 do Tribunal.

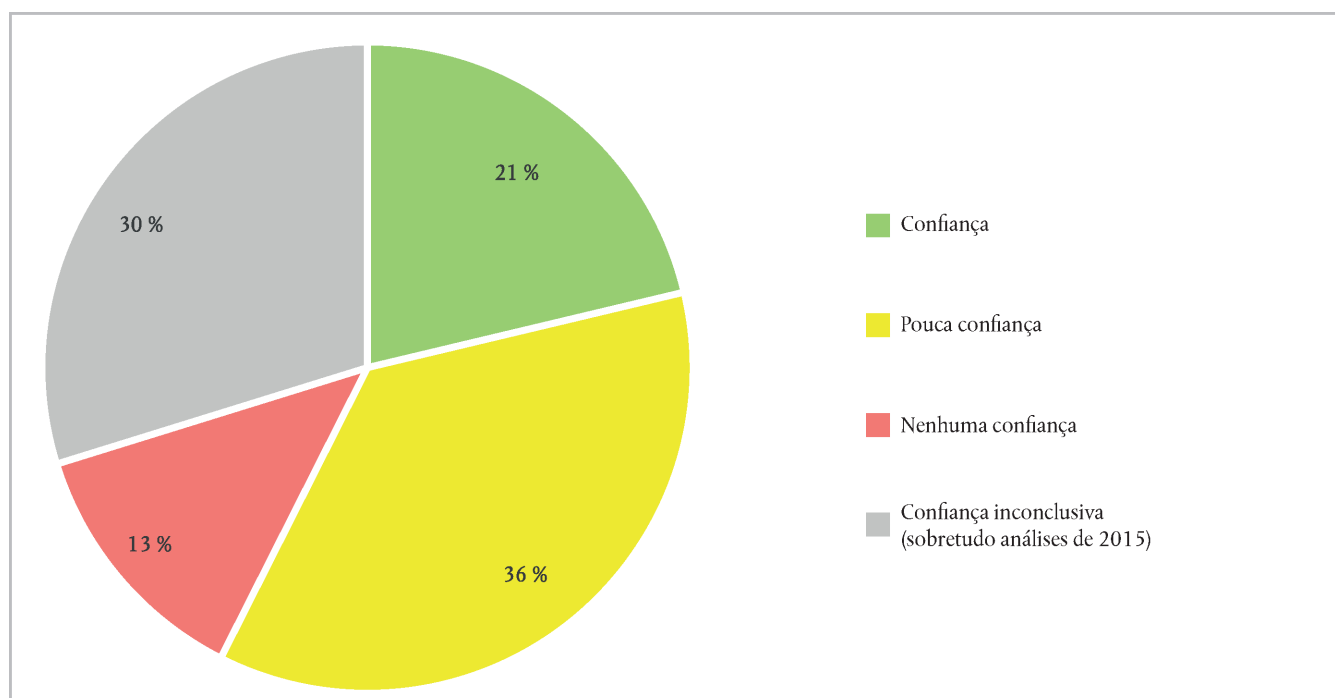
## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.29. Entre 2015 e 2017, a Comissão realizou 47 visitas de avaliação específicas para avaliar o trabalho dos organismos de certificação, tendo concluído, em dez casos, que o trabalho analisado era fiável<sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup> (ver **caixa 7.8**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.29. A Comissão realizou 47 missões de auditoria<sup>(1)</sup>, abrangendo 42 organismos pagadores e 35 organismos de certificação durante o período 2015-2017. Entre estes últimos<sup>(2)</sup>, 10 foram considerados fiáveis com base na missão realizada. Além disso, a fiabilidade dos trabalhos dos organismos de certificação foi avaliada de forma exaustiva no âmbito do exercício de apuramento financeiro, tendo em conta todos os elementos, incluindo também as observações formuladas no âmbito das missões de auditoria. Assim, as referidas missões tinham como objetivo contribuir para as avaliações globais finais no que se refere à fiabilidade do trabalho global dos organismos de certificação. Por conseguinte, foi reforçada a confiança em relação a vários organismos de certificação.

Caixa 7.8 — Conclusão das visitas de avaliação no período de 2015-2017 sobre a confiança que é possível depositar no trabalho dos organismos de certificação



Fonte: TCE, com base nas análises da DG AGRI.

<sup>(18)</sup> O âmbito das visitas de avaliação da Comissão limita-se normalmente a determinadas subpopulações do orçamento da PAC (FEAGA SIGC, FEAGA não-SIGC, FEADER SIGC, FEADER não-SIGC) auditadas pelos organismos de certificação.

<sup>(19)</sup> As visitas de avaliação da Comissão concluem que, com base no exame realizado, a DG AGRI não teve conhecimento de nada que possa indicar que não é possível confiar no trabalho de auditoria realizado pelo organismo de certificação relativamente ao exercício de 2017, ou seja, dão uma garantia negativa.

<sup>(1)</sup> Realizaram-se missões junto do mesmo organismo de certificação, abrangendo uma população diferente e um organismo pagador diferente.

<sup>(2)</sup> Em três anos, a Comissão visitou 35 dos 55 organismos de certificação.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.30. Em 2017, o Tribunal examinou 12 destas visitas de avaliação <sup>(20)</sup>, tendo repetido seis delas no local <sup>(21)</sup> e examinado as restantes seis <sup>(22)</sup> através de uma análise documental na Comissão.

**Registaram-se melhorias na metodologia e abordagem da Comissão...**

7.31. O Tribunal constatou melhorias na metodologia e abordagem aplicadas pela Comissão durante as suas visitas de avaliação. Em 2016, a Comissão começou a apresentar conclusões claras e normalizadas sobre em que medida se pode basear no trabalho dos organismos de certificação. Em 2017, as visitas de avaliação da Comissão incluíram um exame dos controlos realizados pelos organismos de certificação à integridade, exatidão e representatividade das estatísticas de controlo dos organismos pagadores.

*... mas foram identificados alguns problemas que não tinham sido mencionados nas análises da Comissão*

7.32. O Tribunal identificou dois problemas significativos além dos mencionados nas análises da Comissão:

- a) um organismo de certificação não tinha incluído pagamentos de ecologização na sua amostra, apesar de estes representarem 30 % das despesas com pagamentos diretos;
- b) um organismo pagador ainda não tinha concluído os seus controlos quando foi informado das operações que o organismo de certificação tinha incluído na amostra. Esta situação cria o risco de a amostra não ser representativa, dado que os organismos pagadores podem realizar controlos mais intensivos sobre os elementos incluídos na amostra, nos quais os organismos de certificação irão basear as suas avaliações.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.31.** *A Comissão congratula-se com a avaliação positiva do Tribunal de Contas. Estes progressos refletiram a evolução registada no que respeita ao objetivo das missões. Em 2015, as missões assumiram uma natureza consultiva, enquanto em 2016 e 2017 visavam ser avaliações exaustivas sobre a fiabilidade e a qualidade global dos trabalhos realizados pelos organismos de certificação.*

**7.32.**

- a) *No que se refere à ecologização, a Comissão obteve elementos de prova no quadro da auditoria quanto ao facto de a amostra ter sido gerada por um programa informático no domínio estatístico, não tendo sido objeto de manipulação, pelo que foi considerada estatisticamente representativa.*
- b) *A Comissão concorda com o Tribunal de que pode existir um risco de o organismo pagador ter realizado inspeções mais exaustivas das operações incluídas na amostra do organismo de certificação. Este tema foi debatido, em várias ocasiões, com os organismos de certificação nas reuniões dos grupos de peritos e estes foram aconselhados a adotar medidas para impedir a divulgação da sua amostra antes de o organismo pagador efetuar os seus controlos. Se os organismos de certificação tivessem dúvidas quanto ao facto de o organismo pagador ter realizado inspeções mais exaustivas no quadro de algumas operações, aconselhava-se que os organismos executassem procedimentos de auditoria adicionais, a fim de averiguar esse facto.*

<sup>(20)</sup> O Tribunal examinou uma visita de avaliação de 2015, quatro de 2016 e sete de 2017.

<sup>(21)</sup> República Checa, Alemanha (Baixa Saxónia), Estónia, Grécia, Roménia e Reino Unido (Gales).

<sup>(22)</sup> Dinamarca, Espanha (Astúrias e Rioja), Itália (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*), Eslováquia e Suécia.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**São necessárias melhorias adicionais na contribuição dos organismos de certificação para o modelo de garantia da Comissão**

7.33. Em 2017, a Comissão realizou visitas de avaliação a 15 organismos de certificação, cujo âmbito se limitou muitas vezes a tipos específicos de despesas. Globalmente, a análise da Comissão abrangeu o trabalho dos organismos de certificação relativos a despesas no valor de 3,4 mil milhões de euros <sup>(23)</sup>, ou seja, cerca de 6,1 % das despesas totais da PAC.

7.34. A Comissão concluiu que apenas 4 dos 15 organismos de certificação que visitou em 2017 eram fiáveis <sup>(24)</sup>. As 4 análises correspondentes dão garantias relativamente a um orçamento de 700 milhões de euros, ou seja, 1,3 % das despesas totais da PAC.

7.35. Tal como em anos anteriores, a DG AGRI calculou as taxas de erro anuais publicadas no seu Relatório Anual de Atividades mediante o ajustamento das taxas de erro comunicadas nas estatísticas de controlo dos organismos pagadores. Ao fazer esses ajustamentos, a DG AGRI teve em conta os resultados dos seus próprios controlos de conformidade nos Estados-Membros e os pareceres dos organismos de certificação sobre a regularidade das despesas declaradas para reembolso (ver ponto 7.27 e **caixa 7.7**).

**7.33.** *A confiança nos organismos de certificação é avaliada não só com base em missões específicas, mas também com base em relatórios do apuramento financeiro e nas missões de apuramento da conformidade que incidem sobre o trabalho dos referidos organismos. Tal foi assegurado não só em relação a 2017, mas durante o período de 2015-2017, e irá continuar a um ritmo cada vez maior à medida que as auditorias da Comissão forem sendo mais reorientadas para o trabalho dos organismos de certificação.*

*A Comissão adotou uma abordagem prudente em relação ao nível de confiança no trabalho dos organismos de certificação. Em muitos casos, as recomendações resultantes das missões foram tidas em conta e contribuíram para aumentar a confiança no trabalho do organismo de certificação após a missão inicial. A confiança depositada pela Comissão no trabalho dos organismos de certificação tem vindo a aumentar desde 2015. Por conseguinte, o trabalho dos organismos de certificação constitui um contributo importante para os ajustamentos das taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros no RAA da DG AGRI relativo a 2017. Uma vez que se trata de um processo em curso, a Comissão espera que a fiabilidade continue a aumentar nos próximos anos.*

<sup>(23)</sup> Os dados dizem respeito às despesas de 2016, o ano mais recente para o qual havia dados disponíveis à data das análises da Comissão.

<sup>(24)</sup> A Comissão depositava pouca confiança em oito organismos de certificação e nenhuma nos restantes três.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.36. Com base nas estatísticas de controlo dos seus organismos pagadores, os Estados-Membros comunicaram um nível de erro global próximo de 1 %. No seu Relatório Anual de Atividades, a DG AGRI comunicou posteriormente uma taxa de erro ajustada (ARE) de cerca de 2,2 % para o total das despesas da PAC. O Tribunal analisou os ajustamentos realizados pela DG AGRI às taxas de erro comunicadas nas estatísticas de controlo dos organismos pagadores e constatou que um quarto do total desses ajustamentos era diretamente atribuível ao trabalho dos organismos de certificação. À semelhança dos anos anteriores, a DG AGRI baseou a maior parte dos ajustamentos nas suas próprias verificações de conformidade às despesas dos organismos pagadores e, muitas vezes, calculou-os com recurso a taxas fixas, que visam refletir a gravidade e a dimensão das insuficiências que tinha identificado nos sistemas de controlo. Mesmo nos casos em que considera que o trabalho dos organismos de certificação é fiável, a DG AGRI pode fazer ajustamentos que acrescem às taxas de erro que comunicam. Foi o caso, em 2017, de dois dos quatro organismos de certificação referidos no ponto 7.34.

7.37. O contributo dos organismos de certificação para o modelo de garantia da Comissão tem aumentado desde 2015. Contudo, continuam a ser necessárias melhorias para que a Comissão alcance o seu objetivo de recorrer ao trabalho dos organismos de certificação como principal fonte de garantia da regularidade das despesas da PAC.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.36.** *A Comissão não calcula uma taxa de erro global por Estado-Membro, dado que nem todos os domínios de despesas estão cobertos por estatísticas de controlo. No seu RAA, a DG AGRI informa sobre as taxas de erro nas estatísticas de controlo por domínio de despesas (medidas de mercado, pagamentos diretos, desenvolvimento rural). Os ajustamentos efetuados pela DG AGRI combinam os resultados do trabalho dos organismos de certificação e as constatações da DG AGRI, que umas vezes se sobrepõem e outras incidem em áreas diferentes. De qualquer modo, esses ajustamentos são combinados, devendo ser considerados em conjunto e não separadamente.*

**7.37.** *A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal. A Comissão considera que o trabalho dos organismos de certificação tem melhorado, já que no terceiro ano de aplicação da nova abordagem em matéria de fiabilidade, os organismos de certificação apresentaram resultados mais consistentes e fundamentados em comparação com anos anteriores. Embora sejam necessárias novas melhorias, a Comissão considera que os organismos de certificação são um elemento fundamental no modelo de reforço de garantia da PAC.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Relatório Anual de Atividades da DG AGRI*

7.38. As taxas de erro ajustadas comunicadas pela DG AGRI de cerca de 2,2 % para as despesas da PAC e de 1,9 % para os pagamentos diretos são coerentes com a conclusão de auditoria do Tribunal (ver ponto 7.40).

*Relatórios Anuais de Atividades das DG MARE, DG ENV e DG CLIMA*

7.39. Os Relatórios Anuais de Atividades foram elaborados em conformidade com as instruções internas da Comissão e os métodos utilizados para calcular as taxas de erro não apontavam para quaisquer problemas metodológicos. O número de operações que o Tribunal auditou em 2017 nos domínios das pescas, do ambiente e da ação climática era, 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.

7.38. A Comissão está muito satisfeita com o facto de a conclusão da auditoria do Tribunal ser consentâneo com as taxas de erro comunicadas no RAA da DG AGRI.

As baixas taxas de erro fundamentam a existência de garantias razoáveis quanto à declaração de fiabilidade do Diretor-Geral da DG AGRI. Para corrigir as causas de erro, são feitas reservas no que respeita a determinadas medidas ou organismos pagadores nos casos em que é necessário tomar medidas corretivas.

A Comissão salienta que a taxa de erro global regista uma tendência decrescente, o que é também confirmado pela conclusão do Tribunal. Além disso, no primeiro ano, a taxa de erro indicada no RAA da DG AGRI para a totalidade dos fundos do FEAGA (incluindo ajudas diretas e medidas de mercado) é inferior ao nível de materialidade.

No que respeita ao desenvolvimento rural, apesar de a taxa de erro da Comissão ter diminuído de forma constante ao longo dos últimos anos, tendo em conta a necessidade de equilibrar a legalidade e a regularidade com a realização dos objetivos estratégicos, tendo simultaneamente em conta os respetivos custos, não é antever com qualquer certeza absoluta que, com esforços razoáveis, seria possível alcançar uma taxa de erro pouco significativa.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Conclusão e recomendações***Conclusão*

7.40. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas dos «Recursos Naturais» é significativo (ver ponto 7.10). No entanto, os regimes de ajuda direta, que representam 74 % das despesas ao abrigo desta rubrica do QFP, não estavam materialmente afetados por erros em 2017 (ver ponto 7.11).

7.41. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global estimado se situa em 2,4 % (ver **anexo 7.1**).

*Recomendações*

7.42. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às cinco recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014 são apresentadas no **anexo 7.4**. A Comissão executou totalmente uma recomendação, enquanto três foram executadas na maior parte dos aspetos e uma em alguns aspetos.

7.43. Na sequência desta análise e das constatações e conclusão relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- **Recomendação 1:** avaliar a eficácia das medidas tomadas pelos Estados-Membros para corrigir as causas dos erros nos pagamentos de medidas de mercado e do desenvolvimento rural, bem como emitir orientações adicionais nos casos necessários (ver pontos 7.18-7.24 e **anexo 7.4**);

Prazo de execução: 2019

- **Recomendação 2:** efetuar um exame mais aprofundado da qualidade dos testes das operações realizados pelos organismos de certificação (ver ponto 7.32);

Prazo de execução: 2019

- **Recomendação 3:** verificar a aplicação das medidas corretivas tomadas pelas autoridades dos Estados-Membros nos casos em que a Comissão considerou poder depositar pouca ou nenhuma confiança no trabalho de um organismo de certificação (ver ponto 7.34).

Prazo de execução: 2019

*A Comissão aceita esta recomendação e continuará a solicitar aos Estados-Membros que estabeleçam planos de medidas corretivas quando forem identificadas deficiências e insuficiências graves e continuará a acompanhar a eficácia da sua aplicação. Todas as orientações relevantes são regularmente atualizadas. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.38.*

*A Comissão aceita esta recomendação e considera que a mesma está a ser aplicada através das suas auditorias junto de organismos de certificação específicos, bem como de auditorias de conformidade e da avaliação do apuramento financeiro.*

*A Comissão continuará a fornecer orientações quanto à qualidade do trabalho dos organismos de certificação.*

*A Comissão aceita a recomendação e considera que a mesma está a ser aplicada.*

*Em todos os casos em que se verificou não ser possível confiar no trabalho do organismo de certificação, foi lançado um procedimento de apuramento da conformidade, a fim de discutir a aplicação de medidas corretivas pelo Estado-Membro. Relativamente aos casos pouco fiáveis, estes são seguidos sistematicamente com base na resposta do Estado-Membro e/ou no relatório do organismo de certificação relativo ao exercício seguinte.*

## PARTE 2 — DESEMPENHO

7.44. Em 2017, o Tribunal publicou seis relatórios especiais sobre as despesas no domínio dos «Recursos Naturais». Os relatórios especiais sobre a PAC examinaram a programação do desenvolvimento rural, o apoio aos jovens agricultores, a ecologização (ver pontos 3.45-3.48) e a função dos organismos de certificação. Foram igualmente publicados relatórios sobre o controlo das pescas e a rede ambiental Natura 2000.

7.45. Além disso, no decorrer dos testes realizados à regularidade das operações em 2017, o Tribunal avaliou o desempenho do pedido de ajuda geoespacial (PAG) relativo a pagamentos por superfície e dos projetos de investimento do desenvolvimento rural.

### Avaliação do desempenho do pedido de ajuda geoespacial

7.46. O PAG é uma aplicação na Internet que os agricultores podem utilizar para apresentar pedidos de ajuda «superfície» online para processamento pelos organismos pagadores. Estes devem disponibilizar o PAG aos beneficiários da ajuda «superfície» até 2018 <sup>(25)</sup>, embora uma decisão de execução da Comissão tenha concedido uma prorrogação do prazo para seis Estados-Membros <sup>(26)</sup>. Uma vez disponível, os beneficiários deverão apresentar os seus pedidos através desta aplicação. Se os beneficiários não estiverem em condições de recorrer ao PAG, as autoridades devem prestar a assistência necessária ou facultar os formulários de pedido em papel, devendo em todo o caso assegurar que as superfícies declaradas estão digitalizadas.

7.47. A aplicação integra dados do SIPA sobre parcelas agrícolas, permitindo aos agricultores controlarem e atualizarem no ecrã as superfícies agrícolas que declararam (ver **caixa 7.9**).

**7.46.** A Comissão salienta que a introdução do PAGE foi prontamente executada na maioria dos Estados-Membros.

*Embora seis Estados-Membros tenham beneficiado de uma prorrogação do prazo, em relação a três Estados-Membros a prorrogação diz apenas respeito a questões específicas relativas a alguns pedidos de apoio ao desenvolvimento rural ou para parcelas comuns, representando, assim, uma pequena percentagem da ajuda global (ver a segunda nota de rodapé a este ponto).*

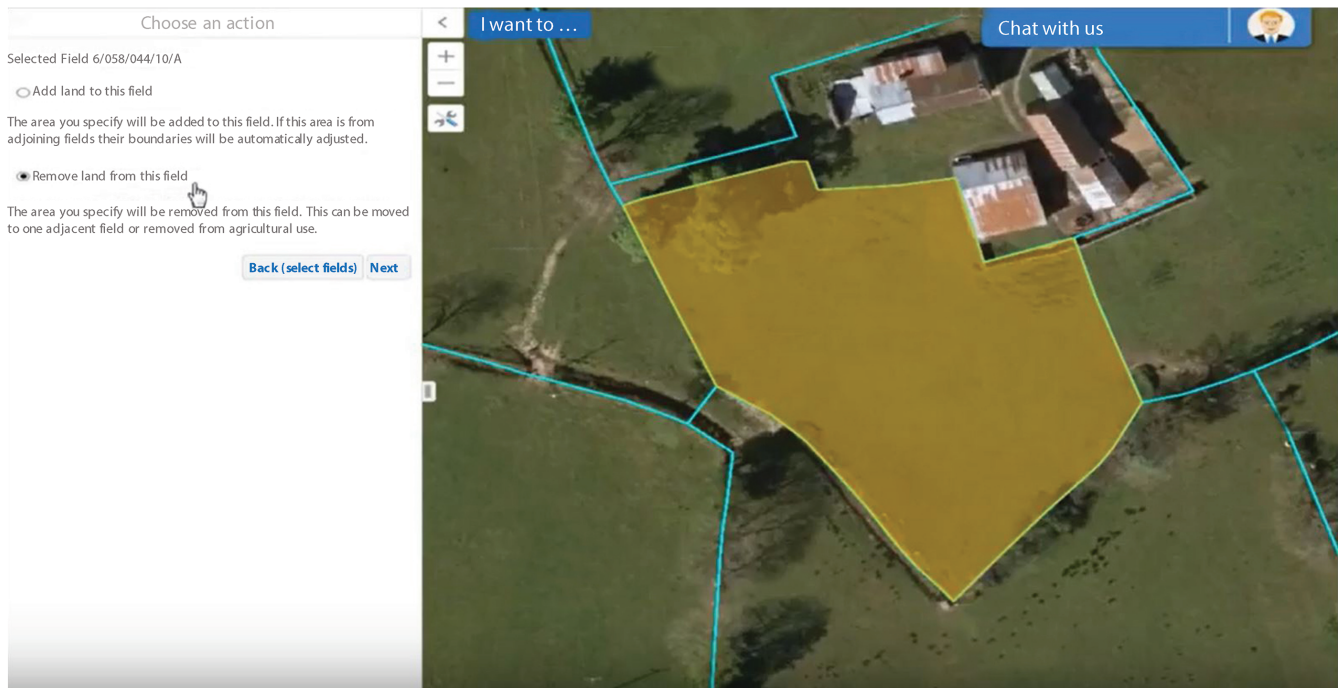
<sup>(25)</sup> O artigo 17.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão dispõe que o PAG deve estar disponível:

- a) a partir do exercício de 2016, a um número de beneficiários correspondente ao necessário para cobrir, pelo menos, 25 % da superfície total determinada para o regime de pagamento de base ou o regime de pagamento único por superfície, no ano anterior;
- b) a partir do exercício de 2017, a um número de beneficiários correspondente ao necessário para cobrir, pelo menos, 75 % da superfície total determinada para o regime de pagamento de base ou o regime de pagamento único por superfície, no ano anterior;
- c) a partir do exercício de 2018, a todos os beneficiários.

<sup>(26)</sup> A Decisão de Execução da Comissão C(2018) 2838 estabelece os seguintes prazos: 2020 para pedidos de pagamento relativos a medidas «superfície» do desenvolvimento rural na Dinamarca e em Itália; 2020 para pedidos de ajuda e de pagamento relativos a todos os beneficiários no Luxemburgo, na Polónia e no Reino Unido (Inglaterra); 2019 para parcelas partilhadas por dois ou mais beneficiários para rotação de culturas em regime de produção especial na Finlândia.

**Caixa 7.9 — O PAG permite aos agricultores atualizarem os seus dados no ecrã**

Ao preencher um pedido de ajuda através do PAG, os agricultores podem traçar os limites de cada terreno no ecrã e fazer as correções necessárias.



Fonte: Ecrã de demonstração online (Reino Unido — Irlanda do Norte: Ministério da Agricultura, do Ambiente e dos Assuntos Rurais).

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

7.48. A aplicação visa evitar que os agricultores cometam erros ao declararem as superfícies elegíveis, tornar os controlos cruzados administrativos mais eficientes e disponibilizar dados mais fiáveis para efeitos de acompanhamento e avaliação.

7.49. Nas suas visitas a 110 explorações para examinar os pagamentos por superfície, o Tribunal avaliou a utilização da aplicação pelos agricultores, perguntando aos que a tinham utilizado:

- se a aplicação os tinha ajudado a evitar erros ao apresentarem um pedido de ajuda;
- se precisavam de menos tempo para preencher os pedidos de ajuda do que antes;
- se consideravam a aplicação mais simples de utilizar do que o sistema anterior;

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- se o organismo pagador lhes tinha disponibilizado assistência e orientação suficientes;
- qual a sua avaliação global do PAG em comparação com o sistema que anteriormente utilizavam.

7.50. O Tribunal inquiriu também 24 organismos pagadores <sup>(27)</sup> sobre:

- se tinham introduzido a aplicação e, em caso afirmativo, qual a percentagem de beneficiários que tinha acesso e quantos utilizavam realmente o sistema;
- se a aplicação tinha levado à redução do número de erros nos pedidos de ajuda apresentados;
- se tinham alcançado poupanças de custos e tempo no tratamento dos pedidos de ajuda.

**Os beneficiários e os organismos pagadores fizeram uma avaliação positiva do pedido de ajuda geoespacial**

7.51. Dos 24 organismos pagadores inquiridos, 21 informaram o Tribunal que a aplicação estava disponível para todos os beneficiários de ajuda direta. No Reino Unido (Inglaterra) em 2016 e na Eslováquia e em Espanha (Castela-Mancha) em 2017, a aplicação estava disponível para, respetivamente, 62 %, 32 % e 22 % dos beneficiários, abrangendo 50 %, 75 % e 83 % da superfície declarada. Os organismos pagadores registaram uma boa aceitação da aplicação pelos beneficiários, salvo na Polónia, onde em 2016 apenas 0,8 % dos beneficiários a utilizavam e os restantes apresentavam os pedidos em papel.

7.52. Mais de três quartos dos beneficiários visitados pelo Tribunal tinham utilizado a aplicação. Nos restantes casos, por vezes a aplicação não estava disponível ou tinha sido inicialmente introduzida como uma opção que os beneficiários ainda não tinham começado a usar. Essa era a situação quando os organismos pagadores ainda autorizavam a apresentação de pedidos de ajuda em papel, que eram preferíveis para alguns beneficiários pois não tinham as competências informáticas necessárias ou não confiavam no sistema informatizado.

7.53. A maioria dos organismos pagadores visitados pelo Tribunal considerou que a aplicação tinha ajudado a evitar alguns erros por parte dos beneficiários. Os agricultores entrevistados concordaram em geral com esta avaliação, dado que 88 % dos que responderam à questão colocada sobre a utilidade da aplicação para evitar erros indicaram que esta os tinha ajudado a corrigir erros nos pedidos.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.51.** *A Comissão reconhece a imagem globalmente positiva transmitida pelos dados do Tribunal de Contas. A Comissão acompanha a aplicação do PAGE em função das superfícies cobertas, e não do número de beneficiários, em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão.*

*Ver também as respostas da Comissão aos pontos 7.52 e 7.65.*

**7.52.** *A Comissão salienta que a introdução gradual do PAGE e a possibilidade de manter os pedidos em suporte papel foram previstas pelo direito da União, dado que se esperava que alguns agricultores pudessem ter dificuldades na adaptação ao novo sistema. Ver artigo 17.º, n.º 3, e considerando 15 do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014.*

<sup>(27)</sup> Bélgica (Flandres), Bulgária, Dinamarca, Alemanha (Baixa Saxónia), Irlanda, Grécia, Espanha (Andaluzia, Castela-Mancha, Castela e Leão), França, Croácia, Itália (Lombardia, Veneto), Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia, Suécia e Reino Unido (Inglaterra, Irlanda do Norte).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

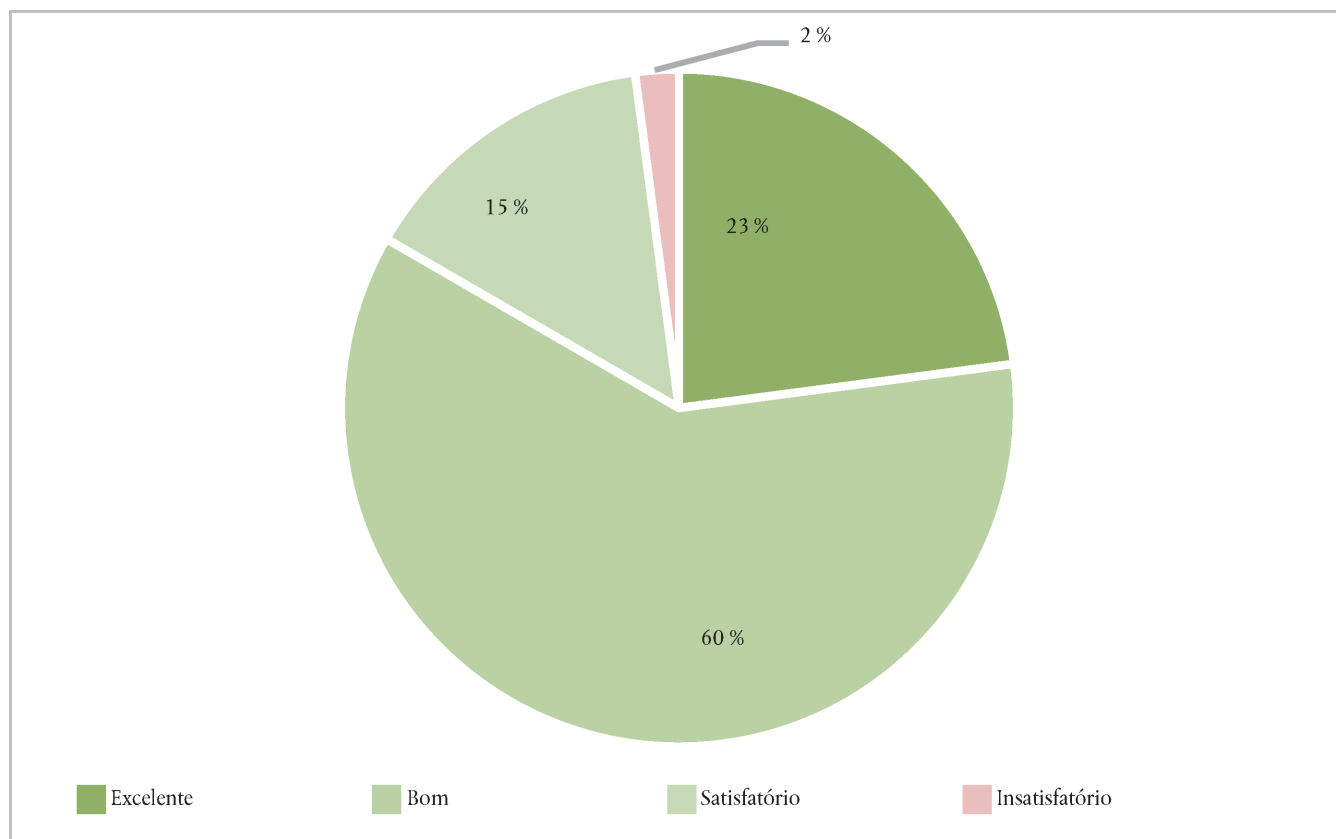
7.54. Dos beneficiários que responderam à questão sobre as poupanças de tempo, 67 % afirmaram que precisavam de menos tempo para preencher o pedido de ajuda do que antes. Do mesmo modo, mais de metade dos organismos pagadores confirmou ter conseguido poupar tempo a tratar os pedidos. Dois organismos pagadores, que apenas tinham começado a utilizar a aplicação em 2016 ou 2017, consideraram ser demasiado cedo para avaliar eventuais poupanças de tempo. Três outros consideraram que o seu anterior sistema *online* já contemplava as principais características do PAG.

7.55. Dos beneficiários que responderam, 72 % indicaram que a aplicação PAG era mais simples de utilizar do que os sistemas anteriores e todos estavam satisfeitos com a assistência e a orientação prestados pelos organismos pagadores. Globalmente, a avaliação dos beneficiários foi positiva (ver **caixa 7.10**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.55. A Comissão reconhece a imagem globalmente positiva transmitida.

Caixa 7.10 — Os beneficiários estavam satisfeitos com o PAG



Fonte: TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Avaliação do desempenho de projetos de investimento do desenvolvimento rural**

7.56. O Tribunal avaliou 29 projetos de investimento do desenvolvimento rural incluídos na amostra, abrangendo diversas medidas, entre as quais:

- construção de edifícios agrícolas e modernização de equipamentos agrícolas;
- prestação de ajuda ao arranque da atividade para jovens e pequenos agricultores;
- desenvolvimento de infraestruturas rurais, tais como a beneficiação de estradas e redes de banda larga.

7.57. O Tribunal avaliou se:

- as condições de elegibilidade estabelecidas para a medida em causa estavam em conformidade com as prioridades identificadas no programa de desenvolvimento rural e se o processo de seleção foi adequado;
- os beneficiários realizaram os projetos como planeado;
- os Estados-Membros verificaram que os custos declarados eram razoáveis;
- as opções de custos simplificadas foram utilizadas de forma adequada.

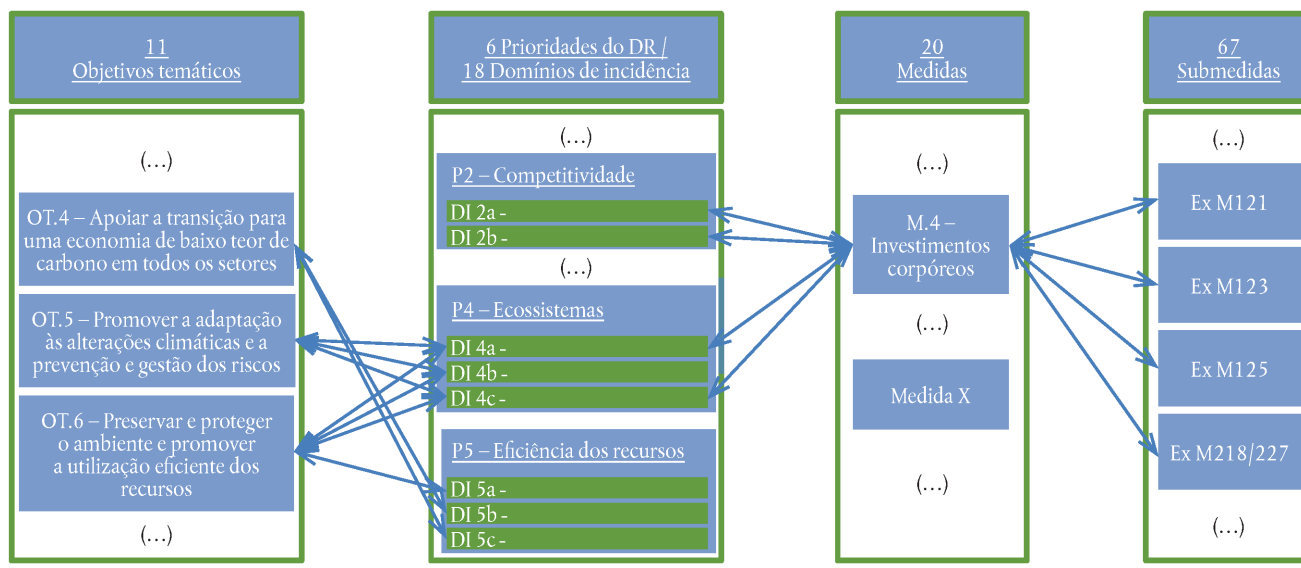
**As condições de elegibilidade e os critérios de seleção dos projetos estavam, em geral, em conformidade com as prioridades de desenvolvimento rural**

7.58. A UE definiu 11 objetivos temáticos para estabelecer uma ligação entre a Estratégia Europa 2020 e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que incluem o FEADER. Relativamente à política de desenvolvimento rural, os objetivos estratégicos de longo prazo para o período de 2014-2020 estão estruturados em seis prioridades, subdivididas em 18 domínios de incidência<sup>(28)</sup> (ver **caixa 7.11**). Uma única medida pode contribuir para várias prioridades de desenvolvimento rural e várias medidas podem ser importantes para uma prioridade de desenvolvimento rural.

---

<sup>(28)</sup> Para mais informações sobre o quadro de desempenho de 2014-2020, ver o Relatório Especial n.º 16/2017, «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados».

Caixa 7.11 — Ilustração das relações entre objetivos temáticos, prioridades de desenvolvimento rural e medidas



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.59. Em 26 dos 29 casos examinados, o Tribunal constatou que a medida estava em conformidade com as prioridades e os domínios de incidência identificados nos programas de desenvolvimento rural e que os Estados-Membros tinham aplicado os procedimentos de seleção adequados. No entanto, como salientado no Relatório Especial n.º 16/2017, a contribuição das prioridades de desenvolvimento rural e dos domínios de incidência para cada objetivo temático é difícil de avaliar.

7.60. Nos restantes três casos, as autoridades nacionais não definiram as condições de elegibilidade adequadas nem utilizaram procedimentos de seleção eficazes. Num destes casos, as autoridades nacionais tinham definido antecipadamente critérios de seleção adequados e atribuído pontos ao pedido com base no cumprimento destes critérios. Contudo, as autoridades não fixaram um limiar mínimo de pontos, pelo que todas as candidaturas de projetos receberam financiamento. Em dois outros projetos, as autoridades nacionais fixaram um limiar mínimo demasiado baixo para assegurar um nível suficiente de orientação.

**Na maioria dos casos, os beneficiários realizaram os projetos como planeado e os Estados-Membros verificaram a razoabilidade dos custos**

7.61. À data da auditoria, 19 dos 29 projetos examinados pelo Tribunal estavam concluídos, dos quais 17 foram realizados conforme previsto (ver um exemplo na **caixa 7.12**).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.59. As medidas de desenvolvimento rural constituem instrumentos para realizar os objetivos das prioridades e dos domínios de incidência. Devido à diversidade e ao seu caráter polivalente, não é possível estabelecer uma relação direta entre as medidas e os objetivos temáticos. Essa correspondência torna-se evidente quando as medidas são atribuídas aos domínios de incidência.

7.60. As autoridades nacionais podem estabelecer compromissos e outras obrigações que garantam a execução eficaz de uma medida, respeitando simultaneamente os critérios de elegibilidade que normalmente constam da legislação da UE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 7.12 — Exemplo de um projeto realizado como previsto**

O Tribunal examinou um pagamento a uma exploração agrícola em Itália (Veneto) no âmbito de uma medida destinada a melhorar a viabilidade e competitividade das explorações agrícolas, facilitando a sua reestruturação e modernização.

As condições de elegibilidade e os critérios de seleção estavam orientados para investimentos que visavam reforçar a sustentabilidade das explorações, reduzir o impacto ambiental ou aumentar o bem-estar dos animais. O investimento consistiu na aquisição de silos e de equipamento automático para o armazenamento e a preparação de alimentos para animais.

A exploração modernizou os seus ativos e melhorou a sua viabilidade graças à redução do custo dos alimentos para animais.

7.62. Em 4 dos 29 projetos examinados, o pagamento consistiu num montante fixo. Em 23 casos, as autoridades nacionais tinham instituído procedimentos para verificar se os custos declarados eram razoáveis, tais como um procedimento de contratação, custos de referência ou a comparação de ofertas. Nos restantes dois casos, estes procedimentos não existiam ou não foram aplicados.

**Os Estados-Membros utilizaram pouco as opções de custos simplificadas**

7.63. No período de 2014 a 2020, os Estados-Membros podem, em alternativa ao reembolso dos custos incorridos, utilizar opções de custos simplificadas: tabelas normalizadas de custos unitários, montantes fixos ou financiamento a taxa fixa<sup>(29)</sup>. As opções de custos simplificadas podem agilizar a administração e manter sob controlo os custos dos projetos<sup>(30)</sup>.

**7.63.** *A utilização de opções de custos simplificadas (OCS) continuou a ser desenvolvida no âmbito deste período de programação para medidas não cobertas pelo SIGC e outras medidas não reembolsadas, utilizando OCS consagradas no regulamento específico do fundo em questão.*

<sup>(29)</sup> Artigo 67.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>(30)</sup> Ver os pontos 73 e 74 do Relatório Especial n.º 11/2018, «Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural: mais simples, mas não centradas nos resultados».

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.64. O Tribunal considerou que 23 dos projetos examinados poderiam ter aplicado opções de custos simplificadas a, pelo menos, alguns elementos de custos, mas apenas 5 o fizeram <sup>(31)</sup>. Esta situação corrobora as constatações do recente Relatório Especial sobre o financiamento de projetos de desenvolvimento rural de que essas opções são pouco utilizadas, em parte devido à grande variedade de medidas e de beneficiários <sup>(32)</sup>.

*Conclusão*

7.65. A maioria dos requerentes de ajudas «superfície» visitados pelo Tribunal já utilizava o PAG, levando a um menor número de erros e a poupanças de tempo na maioria dos casos. Dos agricultores entrevistados, 23 % continuavam a apresentar os pedidos em papel, sem usar o PAG.

7.66. Em 2017, o Tribunal visitou 29 projetos de investimento do desenvolvimento rural, nos quais, globalmente, as condições de elegibilidade estavam em conformidade com as prioridades identificadas nos programas de desenvolvimento rural e os processos de seleção eram adequados. Os beneficiários que o Tribunal visitou realizaram, em geral, os projetos de investimento do desenvolvimento rural incluídos na amostra como planeado e os Estados-Membros verificaram se os custos eram razoáveis. Porém, os Estados-Membros utilizaram pouco as opções de custos simplificadas.

*Recomendações*

7.67. Na sequência das constatações e da conclusão, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- **Recomendação 4:** acompanhar os progressos realizados pelos organismos pagadores no apoio aos agricultores que ainda não utilizam o PAG e promover as melhores práticas com vista a maximizar os benefícios e concretizar a plena implantação do novo sistema dentro dos prazos regulamentares (ver pontos 7.51-7.52).

Prazo de execução: 2020.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**7.64.** A Comissão considera a utilização de OCS uma novidade no caso das despesas não relacionadas com superfícies nem com animais. Os Estados-Membros precisarão de algum tempo para adotar esta medida. No entanto, algumas OCS estão atualmente a ser introduzidas através de alterações aos programas de desenvolvimento rural.

**7.65.** A Comissão observa que a legislação da UE prevê a introdução gradual do PAGE. Em consonância com o calendário, os Estados-Membros foram obrigados a cobrir 25 % das terras com PAGE no exercício de 2016 (exercício financeiro de 2017), 75 % no exercício de 2017 (exercício financeiro de 2018) e a assegurar a cobertura no exercício de 2018 (exercício financeiro de 2019) [ver artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014].

A Comissão aceita esta recomendação e considera que a mesma está a ser aplicada. A Comissão está a acompanhar os progressos nos Estados-Membros e continuará a fazê-lo. O PAGE foi prontamente aplicado na maioria dos Estados-Membros, de acordo com o calendário estabelecido na legislação da UE.

<sup>(31)</sup> Em 3 dos 5 casos, a utilização de um montante fixo era obrigatória ao abrigo das regras da UE aplicáveis.

<sup>(32)</sup> Ver o ponto 79 do Relatório Especial n.º 11/2018.

## ANEXO 7.1

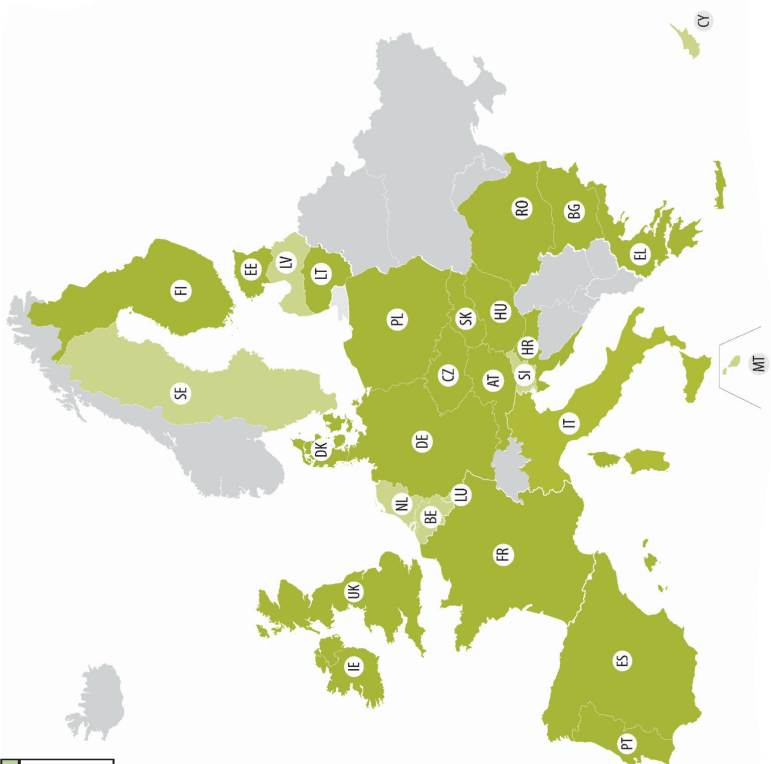
## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS «RECURSOS NATURAIS»

	2017	2016
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Pagamentos diretos	121	201
Medidas de mercado, desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas	109	179
<b>Total das operações «Recursos Naturais»</b>	<b>230</b>	380
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado: «Recursos Naturais»	2,4 %	2,5 %
Limite superior de erro	3,9 %	
Limite inferior de erro	0,9 %	

ANEXO 7.2

SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES PARA CADA ESTADO-MEMBRO EM RELAÇÃO ÀS MEDIDAS DE MERCADO, AO DESENVOLVIMENTO RURAL, AO AMBIENTE, À AÇÃO CLIMÁTICA E ÀS PESCAS <sup>(1)</sup>

<b>Países Baixos</b>	Operações isentas de erros: 2 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 2	<b>Alemanha</b>	Operações isentas de erros: 2 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	<b>Suécia</b>	Operações isentas de erros: 3 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 5	<b>Finlândia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Letónia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Lituânia</b>	Operações isentas de erros: 6 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 8
<b>Irlanda</b>	Operações isentas de erros: - Erros não quantificados: 2 Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 2	<b>Dinamarca</b>	Operações isentas de erros: 5 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 5	<b>Polónia</b>	Operações isentas de erros: 6 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: 1 Total: 10	<b>Estónia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>República Checa</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Polónia</b>	Operações isentas de erros: 6 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: 1 Total: 10
<b>Bélgica</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslováquia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Austria</b>	Operações isentas de erros: 7 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 8	<b>Hungria</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Hungria</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017
<b>Luxemburgo</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Portugal</b>	Operações isentas de erros: 6 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: 1 Total: 9	<b>Grécia</b>	Operações isentas de erros: 1 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: 2 Total: 5	<b>Roménia</b>	Operações isentas de erros: 12 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 12	<b>Bulgária</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Roménia</b>	Operações isentas de erros: 12 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 12
<b>França</b>	Operações isentas de erros: 8 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 3 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 11	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Malta</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Chipre</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Malta</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Chipre</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017
<b>Reino Unido</b>	Operações isentas de erros: 4 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 6	<b>Eslovénia</b>	Operações isentas de erros: 4 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 3 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 7	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017
<b>Irlanda</b>	Operações isentas de erros: - Erros não quantificados: 2 Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 2	<b>Eslovénia</b>	Operações isentas de erros: 4 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 3 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 7	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017	<b>Eslovénia</b>	Não foram examinadas operações relativamente a 2017



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.

<sup>(1)</sup> Excluindo as cinco operações examinadas na modalidade de gestão direta nos domínios do ambiente, da ação climática e das pescas.

## ANEXO 7.3

## SÍNTESE DOS ERROS COM UM IMPACTO DE, PELO MENOS, 20% NO DOMÍNIO DAS MEDIDAS DE MERCADO, DO DESENVOLVIMENTO RURAL, DO AMBIENTE, DA AÇÃO CLIMÁTICA E DAS PESCAS

## 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. Descrevem-se em seguida quatro erros com um impacto de, pelo menos, 20% do valor da operação examinada, relativos a despesas referentes às medidas de mercado, ao desenvolvimento rural, ao ambiente, à ação climática e às pescas. As **caixas 7.5** e **7.6** descrevem os dois restantes exemplos constatados pelo Tribunal. Estes seis erros foram detetados em operações com um valor entre 3 500 euros e 1,6 milhões de euros, sendo o valor médio um pouco inferior a 17 000 euros <sup>(1)</sup>.

**Exemplos de erros****Medidas de mercado, desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas****Beneficiários/atividades/projetos/despesas inelegíveis**

*Exemplo 1 — Projeto inelegível devido à insuficiente rendibilidade do investimento*

Em Portugal, o Tribunal examinou um pagamento feito a uma exploração para melhorar o seu sistema de irrigação. Para ser elegível, o pedido de ajuda devia demonstrar que o investimento teria rendibilidade. Com base nas informações incluídas nesse pedido, as autoridades aprovaram o projeto. No entanto, à data da aprovação o beneficiário já não estava a cultivar uma das parcelas incluídas no cálculo da rendibilidade do investimento. Tendo em conta as parcelas realmente cultivadas pelo beneficiário, o cálculo não teria demonstrado a rendibilidade do investimento, pelo que o projeto não deveria ter recebido apoio, dando origem a um erro de 100%.

<sup>(1)</sup> Ou seja, metade de todos os erros com um impacto de, pelo menos, 20% foi detetada em operações com um valor inferior a 17 000 euros e o resto em operações com um valor superior a este montante.

*A Comissão toma nota do comentário feito pelo Tribunal 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.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Exemplo 2 — Apoio a um beneficiário sem suficientes direitos de replantação*

Em Espanha, o Tribunal examinou um pagamento relativo à contribuição para os custos de reestruturação e reconversão de vinhas. Segundo as regras nacionais, o beneficiário devia deter direitos de replantação para a superfície a ser reestruturada antes do termo do prazo para a apresentação do pedido de ajuda. No entanto, numa das parcelas o beneficiário visitado tinha obtido os direitos de replantação após o prazo, dando origem a um erro de 44 %.

*Exemplo 3 — Assistência técnica no âmbito do desenvolvimento rural também utilizada no FEAGA*

O Tribunal examinou um pagamento ao organismo pagador grego relativo a assistência técnica aos programas de desenvolvimento rural, tendo constatado que as infraestruturas e o apoio informático financiados foram também utilizados para a gestão das ajudas do FEAGA. Uma vez que apenas a contribuição para operações do desenvolvimento rural era elegível, o Tribunal considerou que parte dos custos era inelegível e estimou um erro de 23 %.

O Tribunal também detetou erros devidos a beneficiários/atividades/projetos/despesas inelegíveis (quantificados abaixo de 20 %) na Alemanha, na Croácia e em Portugal, bem como em três operações geridas diretamente respeitantes a despesas no domínio do ambiente.

**Incumprimento dos compromissos agroambientais e climáticos***Exemplo 4 — Incumprimento dos compromissos agroambientais em zonas vulneráveis aos nitratos*

Na Grécia, o Tribunal examinou um pagamento a um agricultor ao abrigo de uma medida agroambiental e climática para a proteção de zonas vulneráveis aos nitratos. O compromisso estabelecia limitações à quantidade de fertilizantes e ao volume de água de rega que podiam ser utilizados nas parcelas. As que tivessem inclinação superior a 6 % tinham limitações mais rigorosas, devido ao maior risco de escoamento de fertilizantes e água. No entanto, em duas parcelas com inclinação superior a 6 % o beneficiário não respeitou os requisitos mais rigorosos de fertilização e irrigação, dando origem a um erro de 20 %.

O Tribunal detetou igualmente um erro devido ao incumprimento dos compromissos agroambientais (quantificado abaixo de 20 %) na Suécia.

*A Comissão terá esta conclusão em conta aquando do planeamento de futuros inquéritos de apuramento da conformidade.*

*A medição facultada pelas autoridades nacionais indicava que a inclinação do declive era inferior a 6 %. No caso das parcelas com inclinação variável nem sempre é tecnicamente evidente a forma de medir a inclinação. A Comissão entende que, numa parcela desta natureza, o ponto mais alto e mais baixo em termos absolutos não deve necessariamente ser tido em conta para medir a inclinação. Mais especificamente, deve ser tido em conta o ponto mais alto e mais baixo representativo da parcela.*

*A Comissão discutirá este ponto mais aprofundadamente com as autoridades nacionais.*

## ANEXO 7.4

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

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				
2014	<p>7.77. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos, para o FEAGA:</p> <p><b>Recomendação 1:</b> que os Estados-Membros se esforcem mais por incluir informações fiáveis e atualizadas nas suas bases de dados do SIPA relativamente à dimensão e à elegibilidade das terras agrícolas, especialmente das pastagens permanentes, e sistematicamente analisem e utilizem todas as informações disponíveis no âmbito dos controlos administrativos, incluindo ortoimagens atualizadas, para evitar efetuar pagamentos por terras inelegíveis;</p> <p>para o desenvolvimento rural, que a Comissão:</p> <p><b>Recomendação 2:</b> tome medidas adequadas para exigir que os planos de ação dos Estados-Membros incluam medidas corretivas que deem resposta às causas de erros detetadas com frequência;</p> <p><b>Recomendação 3:</b> reveja a estratégia das suas auditorias de conformidade relativas ao desenvolvimento rural de forma a determinar se as insuficiências dos sistemas detetadas numa região específica, no caso dos Estados-Membros com programas regionais, também estão presentes nas outras regiões, especialmente no caso das medidas de investimento;</p>		X					
		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					
2014	<i>e tanto para o FEAGA como para o desenvolvimento rural, que a Comissão:</i>								
	<b>Recomendação 4:</b> garantia que o novo procedimento de garantia da legalidade e regularidade das operações, que será obrigatório a partir do exercício de 2015, seja corretamente aplicado pelos organismos de certificação e produza informações fiáveis sobre o nível de erro, de forma a poder confiar nesse procedimento.		X						
	7.78. Além disso, recomendamos que, no domínio das pescas, a Comissão:								
	<b>Recomendação 5:</b> garantia que as autoridades de auditoria dos Estados-Membros desempenham as suas tarefas de forma mais rigorosa, especialmente realizando os controlos no local exigidos, aplicando procedimentos de controlo de qualidade e melhorando a documentação de auditoria.				X				

## CAPÍTULO 8

**Segurança e cidadania**

## ÍNDICE

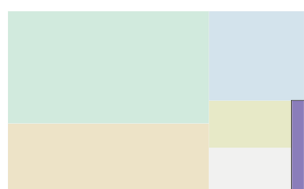
	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.5
Breve descrição da rubrica do QFP	8.2-8.4
Âmbito e método da auditoria	8.5
Regularidade das operações	8.6-8.7
Exame de sistemas selecionados	8.8-8.13
Gestão partilhada	8.8-8.12
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	8.13
Conclusão e recomendações	8.14-8.15
Recomendações	8.15

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Segurança e cidadania» do QFP. A **caixa 8.1** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2017.

Caixa 8.1 — Rubrica «Segurança e cidadania» do QFP — repartição de 2017



(mil milhões de euros)

Migração e segurança 45 % 1,3	Outros 13 % 0,4 <sup>(1)</sup>	
	Alimentos para Consumo Humano e Animal 8 % 0,2	Europa Criativa 7 % 0,2
Agências descentralizadas 27 % 0,8		
<b>Total dos pagamentos do exercício</b>		<b>2,9</b>
- adiantamentos <sup>(2)</sup>		- 1,8
+ apuramentos de adiantamentos <sup>(2)</sup>		1,6
<b>Total da população auditada</b>		<b>2,7</b>

<sup>(1)</sup> Inclui despesas relativas aos consumidores, justiça, direitos, igualdade e cidadania.

<sup>(2)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 15 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2017.

## 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.

8.3. Como indicado na **caixa 8.1**, o domínio mais importante de despesas é a migração e a segurança. Assim, a maioria das despesas provém de apenas dois fundos — o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração <sup>(1)</sup> (FAMI) e o Fundo para a Segurança Interna (FSI). Estes fundos iniciaram-se em 2014 e terminarão em 2020, tendo substituído o programa SOLID («Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»), que era composto por quatro instrumentos <sup>(2)</sup> e dois programas <sup>(3)</sup>. À semelhança desse programa, a gestão da maior parte do financiamento do FAMI e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros e a DG Migração e Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão. 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 <sup>(4)</sup>, 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 das crises e dos riscos relacionados com a segurança.

8.4. Outra parte significativa do orçamento da rubrica é composta pelo financiamento de 12 agências descentralizadas <sup>(5)</sup> que operam na execução das principais prioridades da UE nos domínios da migração e segurança, da cooperação judiciária e da saúde. Uma terceira parte refere-se ao programa «Alimentos para Consumo Humano e Animal», que visa assegurar a saúde dos seres humanos, dos animais e das plantas em todas as fases da cadeia alimentar, e «Europa Criativa», o programa-quadro da UE de apoio aos setores da cultura e audiovisual. Por fim, o orçamento contempla 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, aos consumidores e aos direitos, igualdade e cidadania.

<sup>(1)</sup> O ato jurídico que institui o FAMI encontra-se no sítio Internet Eur-Lex.

<sup>(2)</sup> 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.

<sup>(3)</sup> O programa «Prevenir e combater a criminalidade» (ISEC) e o programa «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança» (CIPS).

<sup>(4)</sup> Os atos jurídicos que instituem estes instrumentos encontram-se no sítio Internet Eur-Lex: FSI — Fronteiras e Vistos e FSI — Polícia.

<sup>(5)</sup> Saúde: ECDC, EFSA e EMA. Assuntos internos: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA e OEDT. Justiça: Eurojust, FRA e EIGE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Âmbito e método da auditoria**

8.5. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no **anexo 1.1**, em 2017 o Tribunal examinou os seguintes aspetos da «Segurança e cidadania»:

- a) uma amostra de 15 *operações*, que foi concebida para ajudar o Tribunal a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento para 2017 no seu todo, mas não para ser representativa do conjunto de todas as despesas desta rubrica do QFP (isto é, o Tribunal não estimou o nível de erro da rubrica 3). Esta escolha foi motivada pelo nível de pagamentos relativamente baixo para este domínio de intervenção em 2017 (cerca de 2 % do total da UE). A amostra era composta por oito operações em regime de *gestão partilhada* com os Estados-Membros<sup>(6)</sup>, cinco em *gestão direta* da Comissão e duas que envolveram o apuramento de adiantamentos a agências;
- b) os principais sistemas utilizados pela Comissão e pelos Estados-Membros para oferecer uma garantia sobre a regularidade dos pagamentos efetuados no âmbito do programa SOLID e dos fundos FAMI e FSI;
- c) se o *Relatório Anual de Atividades* da DG HOME apresentava informações respeitantes à *regularidade* das despesas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal.

**REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES**

8.6. Das 15 operações examinadas, três (20 %) apresentavam erros, dos quais dois estavam acima do limiar de materialidade de 2 %: um numa operação de gestão partilhada ao abrigo do FAMI em França (erro de 10 %) e outro relativo a um subsídio operacional ao EASO para despesas incorridas em 2016 e incluído nas contas de 2017 da Comissão<sup>(7)</sup> (erro de 2,9 %). Como referido na alínea a) do ponto 8.5, a amostra não foi concebida para ser representativa das despesas ao abrigo desta rubrica, pelo que o Tribunal não calculou a taxa de erro. Na **caixa 8.2** explica-se a constatação sobre a operação do FAMI.

**8.6.** O erro relativo ao FAMI em França foi corrigido nas contas de 2018 (montante deduzido das contas de 2018).

O erro no âmbito do EASO foi detetado pelos auditores do TCE durante a auditoria anual da agência em 2016. O Conselho de Administração da Agência está ciente do erro e está a seguir o plano de ação apresentado pelo diretor executivo para corrigir as insuficiências detetadas pelo TCE.

Devido a imperativos regulamentares, a Comissão não poderia ter rejeitado os custos do EASO afetados pelo erro nas contas de 2017, mas chamou a atenção para a questão no seu relatório anual de atividades de 2017 (o gestor orçamental emitiu uma reserva de reputação).

<sup>(6)</sup> Bélgica, Estónia, Espanha, França, Croácia, Lituânia, Áustria e Suécia.

<sup>(7)</sup> O Relatório Anual Específico do Tribunal, com a sua opinião sobre a legalidade e regularidade das despesas do EASO relativas a 2016, está disponível no sítio Internet do TCE.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Caixa 8.2 — Erro na contribuição da UE para o programa francês de reinstalação de refugiados**

Em França, o FAMI apoia o programa nacional de reinstalação com um pagamento único de 10 000 euros por refugiado que chega ao país. O Tribunal examinou um pagamento de 100 000 euros feito pela UE para a reinstalação de dez refugiados sírios e constatou que, embora na realidade apenas nove das dez pessoas tenham chegado a França, as autoridades francesas não reduziram o seu pedido de pagamento em conformidade. A contribuição da UE para o programa de reinstalação foi, por isso, sobredeclarada no montante de 10 000 euros.

8.7. Além disso, o Tribunal constatou existirem incoerências na forma como os Estados-Membros trataram a elegibilidade do imposto sobre o valor acrescentado declarado pelas entidades públicas. Na **caixa 8.3** descreve-se este problema, que prejudica a boa gestão financeira das despesas da UE.

**Caixa 8.3 — Incoerências na elegibilidade do IVA declarado pelas entidades públicas**

De acordo com a legislação da UE, o IVA não recuperável é elegível para cofinanciamento da União. Em Espanha, o Fundo para as Fronteiras Externas financiou 95 % do custo de instalação de equipamento de comunicações nos navios de patrulha das fronteiras. O beneficiário era um organismo de policiamento financiado pelo orçamento nacional e as despesas constavam de faturas relativas a serviços de um contratante externo que incluíam IVA (a taxas entre 7 % e 21 %). Dado que o organismo de policiamento não pode recuperar o IVA, as autoridades espanholas consideraram que o montante correspondente é elegível para financiamento. No entanto, o IVA cobrado por um prestador de serviços flui automaticamente para o orçamento nacional e, portanto, não representa um custo líquido para o Estado-Membro. No caso em apreço, devido à elevada taxa de cofinanciamento de 95 % a contribuição total da UE para esta medida excedeu os custos líquidos efetivamente suportados pelo Estado-Membro.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 8.2 — Erro na contribuição da UE para o programa francês de reinstalação de refugiados**

O Estado-Membro já corrigiu o erro nas contas de 2018 e tomou medidas corretivas tais como o reforço do processo de verificação e a criação de uma solução informática integrada.

**Caixa 8.3 — Incoerências na elegibilidade do IVA declarado pelas entidades públicas**

A Comissão reconhece que o tratamento no âmbito dos Estados-Membros varia consoante a legislação nacional.

A Comissão irá clarificar, nas orientações que fornece aos Estados-Membros, a forma de atenuar o risco decorrente de se exceder a taxa de cofinanciamento quando, de acordo com as regras nacionais, o IVA pode representar uma parte de cofinanciamento mais elevada do que previsto inicialmente.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

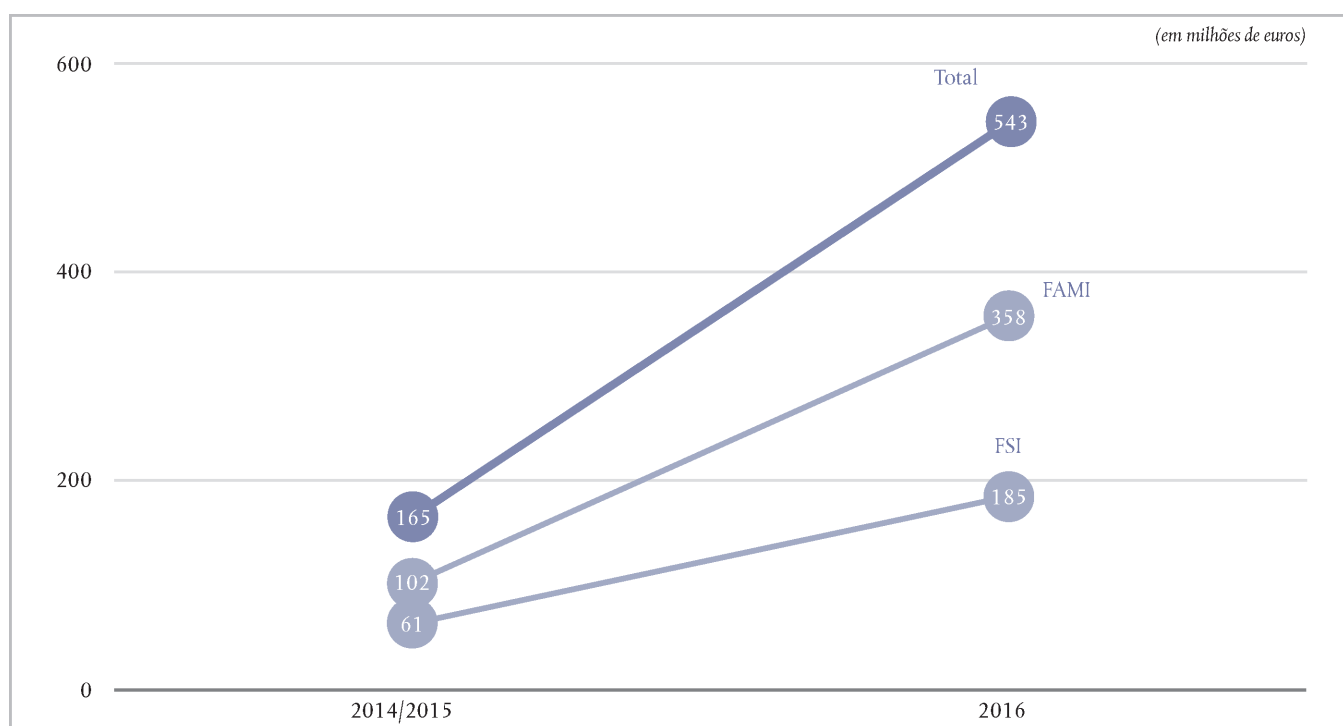
Um efeito semelhante foi evitado na Croácia, onde o mecanismo de Schengen foi utilizado para financiar integralmente a reconstrução de postos fronteiriços. O beneficiário era o Ministério do Interior croata e as despesas constavam de faturas relativas a trabalhos feitos por um contratante externo, incluindo IVA à taxa de 25 %. Conscientes das instruções da Comissão segundo as quais o cofinanciamento comunitário não pode ser superior às despesas totais elegíveis excluindo IVA, as autoridades croatas trataram o IVA como não elegível para financiamento da UE e cobriram esse valor a partir de recursos nacionais.

O exemplo de Espanha ilustra a potencial desvantagem de tornar o IVA um elemento elegível das despesas para as entidades públicas financiadas pelos orçamentos nacionais. O caso ocorrido demonstra que, quando essas entidades executam ações com uma elevada taxa de cofinanciamento da UE e esta reembolsa também o IVA correspondente, a contribuição da União pode ser superior aos custos líquidos efetivamente suportados pelo Estado-Membro. Esta situação prejudica a boa gestão financeira dos fundos da UE.

**EXAME DE SISTEMAS SELECIONADOS****Gestão partilhada***FAMI e FSI*

8.8. Três anos após o início do período de programação de sete anos, os Estados-Membros aumentaram significativamente a taxa de execução dos programas nacionais. A **caixa 8.4** apresenta os pagamentos anuais comunicados pelos Estados-Membros nas suas contas de 2016 e apresentados à Comissão para apuramento e subsequente reembolso em 2017.

Caixa 8.4 — Os pagamentos relativos ao FAMI e ao FSI foram consideravelmente mais elevados durante o exercício de 2016



## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.9. O Tribunal analisou os procedimentos conducentes ao apuramento pela Comissão das contas anuais de dez programas nacionais no quadro do FAMI e do FSI apresentados pelos Estados-Membros<sup>(8)</sup> relativamente ao exercício de 2016. Além disso, examinou a exaustividade e coerência da avaliação feita pela Comissão quanto: a) às contas anuais e relatórios de execução apresentados pelas autoridades responsáveis; b) aos pareceres de auditoria apresentados pelas autoridades de auditoria. Examinou igualmente se, na sua avaliação, a Comissão teve em conta as constatações das auditorias anteriores, incluindo as do próprio TCE. O Tribunal não constatou a existência de falhas graves nos procedimentos da Comissão e concorda com as suas decisões quanto ao apuramento das contas.

<sup>(8)</sup> FSI: Estónia, Grécia, Itália, Lituânia e Áustria; FAMI: França, Luxemburgo, Espanha, Suécia e Reino Unido.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.10. Nos termos dos requisitos de comunicação de informações quanto ao FAMI e ao FSI, as contas apuradas pela Comissão em 2017 não distinguem entre os pagamentos de pré-financiamento (adiantamentos) realizados pelos Estados-Membros aos beneficiários finais e os pagamentos realizados para reembolsar despesas já incorridas. Em consequência, a Comissão não consegue obter informações sobre os montantes que foram realmente despendidos. A **caixa 8.5** ilustra de que modo a presente situação prejudica o papel de supervisão desempenhado pela Comissão.

**Caixa 8.5 — A Comissão não dispunha de informações suficientes sobre as despesas reais no quadro do FAMI e do FSI**

Na Estónia, as convenções de subvenção ao abrigo do FAMI e do FSI permitem adiantamentos de 100 % dos custos previstos de um projeto. Em cumprimento dos requisitos de comunicação de informações sobre o FAMI/FSI, as contas anuais de 2016 do FSI apresentadas à Comissão incluíam 13 milhões de euros em pagamentos, o equivalente a cerca de 35 % da dotação total do período de financiamento de 2014-2020. No entanto, durante a visita de auditoria à Estónia, o Tribunal constatou que 12,7 milhões de euros (ou seja, 97,6 % do montante em causa) correspondiam na realidade a adiantamentos aos beneficiários finais.

Esta situação demonstra que os atuais requisitos de comunicação de informações aplicáveis ao FAMI/FSI impedem que a Comissão obtenha todas as informações financeiras necessárias. A comunicação de informações apenas sobre pagamentos realizados pode transmitir uma visão enganadora da verdadeira execução dos fundos, o que, por sua vez, prejudica o papel de supervisão desempenhado pela Comissão.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 8.5 — A Comissão não dispunha de informações suficientes sobre as despesas reais no quadro do FAMI e do FSI**

*A Comissão instou os Estados-Membros a melhorar, já nas contas apresentadas em 2018, as informações comunicadas sobre os diferentes tipos de despesas.*

*As contas apresentadas em fevereiro/março de 2018 já incluem a repartição entre o pré-financiamento e as despesas efetivamente realizadas (tanto os pagamentos intermédios como finais são assinalados e os adiantamentos aos beneficiários são identificados por defeito).*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.11. O Tribunal realizou testes ao trabalho preparatório de cinco *autoridades nacionais de auditoria* <sup>(9)</sup> para certificarem as contas anuais do FAMI/FSI relativas a 2016. A **caixa 8.6** apresenta as constatações daí resultantes.

Caixa 8.6 — Insuficiências dos sistemas relacionadas com o FAMI e o FSI	
Estados-Membros	
Insuficiência	Efeito
Insuficiências das atividades de auditoria realizadas pelas autoridades de auditoria: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Na Suécia, a autoridade de auditoria não documentou satisfatoriamente o seu trabalho de forma a demonstrar os procedimentos de auditoria que efetivamente realizou.</li> <li>— Na Suécia e em França, as autoridades de auditoria não documentaram adequadamente a supervisão dos trabalhos de auditoria, como exigido pelas normas internacionais de auditoria.</li> <li>— Na Estónia, a auditoria às contas do FAMI/FSI não incluiu, na sua estratégia, qualquer avaliação das limitações impostas pela utilização alargada de pagamentos de pré-financiamento.</li> </ul>	Risco acrescido para a elegibilidade, a gestão e o controlo das ações financiadas.

*Programa SOLID*

8.12. O Tribunal avaliou os trabalhos de auditoria *ex post* da DG HOME mediante a análise de dez auditorias de conformidade *ex post* <sup>(10)</sup>. Este tipo de auditoria visa detetar e corrigir despesas irregulares de programas já encerrados pela Comissão. As constatações do Tribunal realçam algumas insuficiências dos sistemas, mas não põem em causa os resultados de auditoria da Comissão.

<sup>(9)</sup> França e Suécia quanto ao FAMI; Áustria, Estónia e Lituânia quanto ao FSI.

<sup>(10)</sup> FEI e FER em Espanha; FEI, FER e FR na Alemanha; FER e FEI em Itália; FEI e FER na Bulgária; FEI na Grécia.

## Caixa 8.7 — Insuficiências dos sistemas relacionadas com o programa SOLID

Comissão		
Insuficiência	Efeito	Respostas da Comissão
<p>Trabalhos de auditoria externalizados relativos ao programa SOLID:</p> <p>— Subsistem atrasos na elaboração dos relatórios de auditorias de conformidade <i>ex post</i>: os relatórios com constatações sobre projetos executados em 2007 foram auditados <i>ex post</i> em 2013 mas, no final de 2017, os Estados-Membros ainda não tinham aprovado e aceitado os resultados da auditoria.</p>	<p>Os atrasos impedem os Estados-Membros de combater as causas profundas das constatações de auditoria no momento adequado.</p> <p>Os atrasos acumulados nas auditorias <i>ex post</i> ao programa SOLID afetam os trabalhos de auditoria ao FAMI e ao FSI, que são realizados pelos mesmos funcionários da Comissão.</p>	<p><b>Trabalhos de auditoria externalizados relativos ao programa SOLID — combater as causas profundas das constatações de auditoria</b></p> <p><i>O principal objetivo de um controlo ex post é determinar o nível residual de erro do(s) programa(s) que são 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. Quando necessário, e após a análise dos documentos transmitidos pelos Estados-Membros para cada pacote de encerramento anual, a Comissão também emitiu recomendações de sistema com vista a corrigir as deficiências. As auditorias ex post constituem a última oportunidade para determinar o montante exato que deveria ter sido imputado ao orçamento da União pelos Estados-Membros para cada programa anual.</i></p> <p><b>Trabalhos de auditoria externalizados relativos ao programa SOLID — trabalhos de auditoria ao FAMI e ao FSI</b></p> <p><i>Para o FAMI e o FSI, a metodologia de auditoria em vigor permite acelerar o processo de comunicação, não se prevendo que haja atrasos nesse domínio. No seu plano de auditoria para 2018, a DG HOME prevê efetuar até 7 auditorias de sistemas sobre os fundos FAMI/FSI, contra 3 efetuadas em 2017. Além disso, foram tomadas medidas específicas com vista a gerir, com efeitos imediatos, as auditorias ex post do programa SOLID ainda em aberto. A DG HOME trabalha atualmente para melhorar a metodologia de auditoria do programa SOLID, com vista a racionalizar tanto o trabalho de auditoria como o processo de comunicação. A resolução célere dos atrasos constitui um objetivo prioritário da DG HOME.</i></p>
<p>— Os procedimentos de controlo de qualidade não são suficientemente documentados no que respeita aos trabalhos de auditoria externalizados.</p>	<p>Riscos para a qualidade das auditorias de conformidade <i>ex post</i>.</p>	<p><b>Procedimentos de controlo de qualidade relativos aos trabalhos de auditoria externalizados</b></p> <p><i>Como acordado com os auditores do TCE, a DG HOME reforçou a supervisão do trabalho ex post efetuado pelos contratantes externos. Analisou uma amostra de ficheiros de auditoria e recomeçou o trabalho com base nos documentos comprovativos disponíveis. A DG HOME concluiu que o trabalho de auditoria efetuado pelo contratante externo era satisfatório. Com vista a manter o nível melhorado da supervisão exercida sobre o seu contratante externo, a DG HOME prevê realizar um exercício semelhante em 2018.</i></p>
<p>— Os procedimentos de controlo de financiamento duplo ou múltiplo não são exaustivos.</p>	<p>Risco de não se detetarem situações de duplo financiamento.</p>	<p><b>Procedimentos de controlo de financiamento duplo/múltiplo</b></p> <p><i>Embora não exista qualquer questão que obrigue formalmente o auditor a verificar o financiamento duplo, as verificações detalhadas do lado das receitas permitem detetar, até certo ponto, eventuais financiamentos duplos, uma vez que os auditores têm de identificar a proveniência de todas as receitas.</i></p>

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação**

8.13. O Tribunal examinou o Relatório Anual de Atividades da DG HOME e não encontrou quaisquer informações que contradigam as suas próprias constatações. No entanto, a reduzida amostra de 15 operações em 2017 não é suficiente para que o Tribunal possa comparar os seus resultados de auditoria com as informações comunicadas pela DG HOME sobre a regularidade das despesas.

**CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

8.14. O âmbito da auditoria a esta rubrica do QFP (ver o ponto 8.5) não permite retirar uma conclusão quantificada da mesma forma que noutros capítulos do presente relatório. O exame realizado pelo TCE a sistemas selecionados salienta, porém, duas questões principais que é possível melhorar.

**Recomendações**

8.15. A Comissão deve:

- **Recomendação 1:** disponibilizar orientações aos Estados-Membros sobre a utilização dos fundos da UE em conformidade com o princípio da boa gestão financeira. Em especial, as orientações para a execução do FAMI/FSI devem especificar que, quando as entidades públicas executam ações da UE, o cofinanciamento da União não pode exceder as despesas totais elegíveis excluindo IVA.
- **Recomendação 2:** exigir aos Estados-Membros que, nas contas anuais dos programas nacionais no quadro do FAMI e do FSI, discriminem a natureza dos montantes que comunicam por recuperações, pré-financiamentos e despesas efetivamente realizadas e, a partir de 2018, incluir nos RAA as despesas reais por fundo.

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*A Comissão aceita esta recomendação, que implementou de forma parcial no que diz respeito:*

- *à melhoria das informações provenientes dos Estados-Membros sobre a natureza dos montantes aquando da comunicação das suas contas anuais e;*
- *ao fornecimento aos Estados-Membros de orientações sobre a comunicação das recuperações (emitidas em 8 de dezembro de 2017).*



## CAPÍTULO 9

**Europa Global**

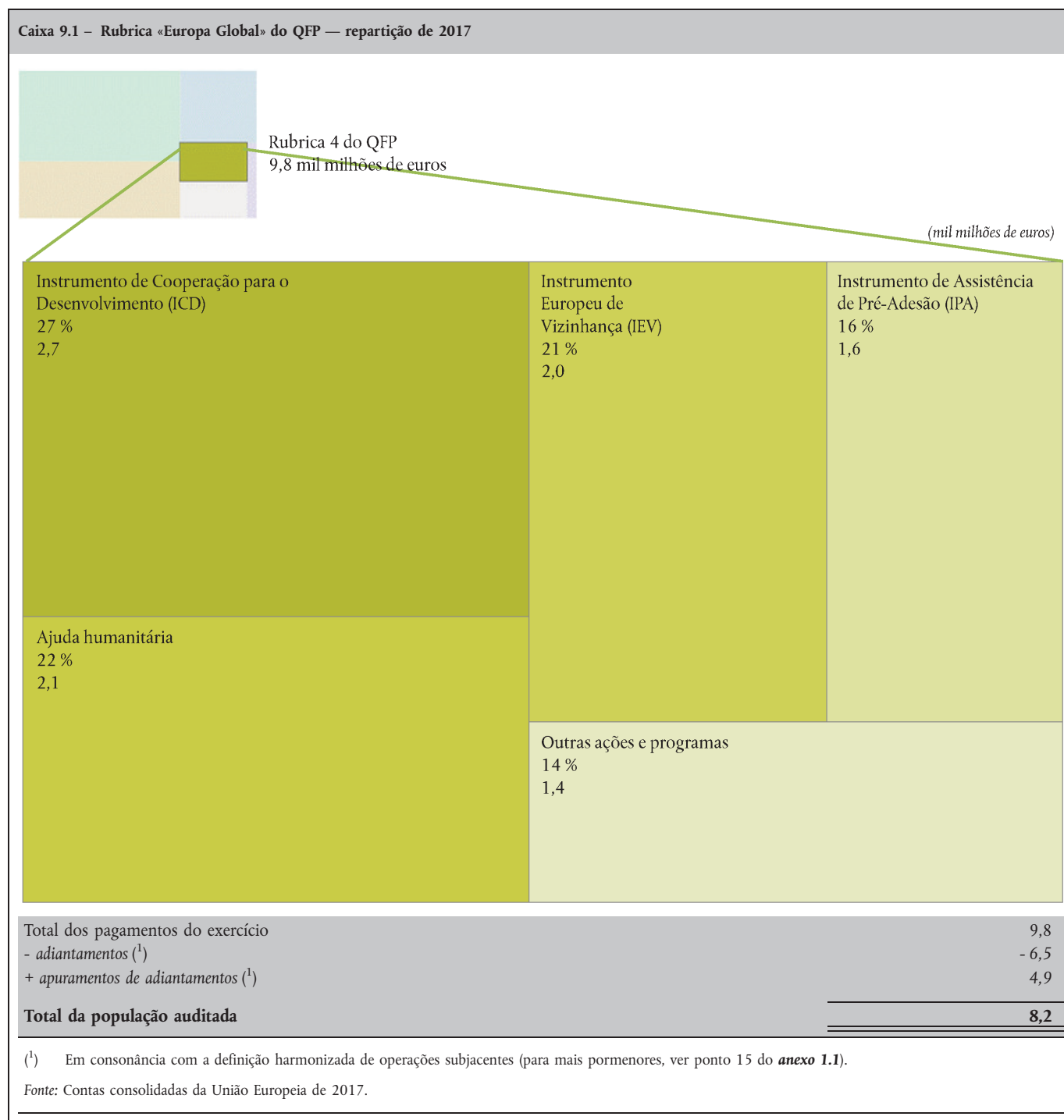
## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.5
Breve descrição da «Europa Global»	9.2-9.4
Âmbito e método da auditoria	9.5
Parte 1 — Regularidade das operações	9.6-9.19
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	9.12-9.19
Avaliação dos sistemas da DG NEAR	9.12-9.18
Avaliação dos sistemas da DG DEVCO	9.19
Parte 2 — Questões relativas ao desempenho em projetos da «Europa Global»	9.20-9.23
Conclusões e recomendações	9.24-9.26
Recomendações	9.25-9.26
Anexo 9.1 – Despesas operacionais por Delegação em 2017	
Anexo 9.2 – 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 2017.



## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Breve descrição da rubrica «Europa Global»**

9.2. A rubrica «Europa Global» abrange as despesas de todas as políticas no âmbito das ações externas (política externa) financiadas pelo orçamento geral da UE. Estas 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, manter a paz e reforçar a segurança internacional;
- fazer progredir e promover os interesses mútuos e da UE no estrangeiro apoiando a dimensão externa das políticas da UE.

9.3. As principais Direções-Gerais implicadas na 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 (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

9.4. Em 2017, os pagamentos relativos à «Europa Global» ascenderam a 9,8 mil milhões de euros, desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver **caixa 9.1**) e métodos de prestação de ajuda <sup>(1)</sup> em mais de 150 países (ver **anexo 9.1**).

---

<sup>(1)</sup> Como contratos de fornecimento de bens/prestação de serviços/empreitada de obras, subvenções, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e 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 o método de auditoria previstos no **anexo 1.1**, em 2017 o Tribunal examinou os seguintes aspetos da «Europa Global»:

- a) foi retirada uma amostra de 56 operações, no total, das quais 4 eram provenientes do estudo sobre a TER. Por conseguinte, o Tribunal examinou uma amostra de 52 operações, que foi concebida para ajudar a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento para 2017 no seu todo, e não para ser representativa do conjunto de todas as despesas desta rubrica do QFP (isto é, o Tribunal não estimou o nível de erro da rubrica 4). Em relação à parte desta população abrangida pelos estudos sobre a TER da DG NEAR e da DG DEVCO relativos a 2017 (9 %), foram integrados resultados ajustados <sup>(2)</sup> desses estudos. A amostra era constituída por 21 operações da DG NEAR, 16 da DG DEVCO, 7 da DG ECHO e outras 8 operações;
- b) nos casos em que o Tribunal detetou erros, examinou os sistemas associados para detetar as insuficiências que tinham permitido a ocorrência desses erros;
- c) efetuou verificações relacionadas com o desempenho em sete projetos de duas Delegações da UE. A DG NEAR tinha executado três desses projetos e a DG DEVCO os restantes quatro;
- d) avaliou se os Relatórios Anuais de Atividades da DG DEVCO e da DG NEAR apresentavam informações respeitantes à regularidade das despesas globalmente coerentes com os resultados do Tribunal.

---

<sup>(2)</sup> O exame que o Tribunal efetuou aos estudos sobre a TER permitiu constatar que a metodologia subjacente ao estudo sobre a TER da DG DEVCO prevê um número muito limitado de controlos no local. Além disso, quer o estudo sobre a TER da DG DEVCO quer o da DG NEAR antevêm um exame de âmbito limitado para os procedimentos de contratação pública. Por conseguinte, este ano, o Tribunal ajustou os resultados desses estudos aplicando percentagens de erro relativas ao cumprimento das regras da contratação pública. A base para o ajustamento foram os resultados da declaração de fiabilidade do Tribunal no período de 2014-2016 para o domínio da Europa Global.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**PARTE 1 — REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES**

9.6. Nas 52 operações examinadas, o Tribunal detetou seis erros quantificáveis (8 % das operações auditadas), que tinham tido um impacto sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Detetou igualmente seis casos de incumprimento das disposições legais e financeiras, como por exemplo a falta de uma garantia financeira. Como referido na alínea a) do ponto 9.5, a amostra não foi concebida para ser representativa das despesas ao abrigo desta rubrica do QFP, pelo que o Tribunal não calculou a taxa de erro. Na análise destas operações, o Tribunal encontrou casos de sistemas de controlo interno eficazes, dos quais se apresenta um exemplo na **caixa 9.2**. As constatações relativas às despesas não elegíveis são explicadas nas **caixas 9.3 e 9.4**.

**Caixa 9.2 – Exemplo de um sistema de controlo interno eficaz**

DG DEVCO

O Tribunal auditou as despesas declaradas por uma ONG ao abrigo de um contrato de subvenção assinado com a Comissão. As despesas auditadas tinham sido aceites pela Comissão. O objetivo do projeto apoiado era controlar espécies de aves invasoras em seis países insulares situados no Oceano Pacífico. A subvenção da UE elevava-se a 1,16 milhões de euros.

Uma auditoria financeira efetuada ao nível do projeto por um auditor externo mostrou que um montante de 15 909 euros das despesas declaradas era inelegível (faltavam documentos comprovativos e havia erros associados ao IVA). A Comissão corrigiu este erro no pagamento final.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**Caixa 9.3 – Despesas não efetuadas e aceites pela Comissão**

DG DEVCO — *Iraque*

O Tribunal auditou as despesas declaradas por uma organização internacional no âmbito de um acordo de contribuição assinado com a Comissão. Este projeto de reforço de capacidades das autoridades regionais teve um orçamento de 11,5 milhões de euros (integralmente financiado pela UE) e uma duração de 3,5 anos.

O Tribunal analisou as despesas efetuadas nos dois primeiros anos do projeto. Durante esse período, a organização internacional tinha declarado 7,6 milhões de euros de despesas, que tinham sido aceites pela Comissão. As verificações do Tribunal revelaram que as despesas efetivas para o período se elevaram a 6 milhões de euros. A diferença de 1,6 milhões de euros consistia em autorizações contabilizadas pela organização internacional, mas ainda não utilizadas. Este montante é considerado inelegível, já que nenhuma despesa tinha sido realizada.

**Caixa 9.4 – Despesas não elegíveis relativas a perdas cambiais**

DG DEVCO — *Projetos geridos de forma centralizada*

O Tribunal auditou o montante final das despesas declaradas por uma organização internacional no âmbito de um acordo de contribuição assinado com a Comissão. O objetivo do acordo era apoiar o diálogo político sobre as políticas, as estratégias e os planos nacionais de saúde em 28 países-alvo. As despesas auditadas tinham sido aceites pela Comissão. A subvenção da UE elevava-se a 5 milhões de euros.

A organização responsável pela execução tinha sofrido perdas cambiais relacionadas com o pagamento dos vencimentos do pessoal. Essas perdas foram imputadas ao orçamento do projeto através do sistema de processamento dos vencimentos, mas esses custos eram inelegíveis.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Caixa 9.3 — Despesas não incorridas e aceites pela Comissão**

*Esta constatação diz respeito a um relatório intercalar e, no contexto do pagamento final, o relatório financeiro final apresentará apenas as despesas reais incorridas. A constatação do TCE será tida em conta no cálculo do pagamento seguinte ou do pagamento do saldo.*

**Caixa 9.4 — Despesas não elegíveis relativas a perdas cambiais**

*A Comissão assegurará que são levadas a cabo as necessárias ações de acompanhamento.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.7. Em dois domínios, as condições de pagamento limitaram a suscetibilidade das operações a erros. O primeiro destes domínios foi o apoio orçamental <sup>(3)</sup>. O segundo incluía casos de aplicação da chamada «abordagem nocional» em projetos com multidoadores executados por organizações internacionais <sup>(4)</sup>.

9.8. O apoio orçamental consiste numa contribuição financeira 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 se verificou, antes do pagamento, o cumprimento das condições gerais de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças do setor público).

9.9. 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 <sup>(5)</sup>.

9.10. Ao abrigo da «abordagem nocional», 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 <sup>(6)</sup>.

9.11. As dez operações com multidoadores em que foi aplicada a «abordagem nocional» e as duas operações de apoio orçamental que o Tribunal examinou não continham erros.

---

<sup>(3)</sup> Em 2017, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascendeu a 955 milhões de euros.

<sup>(4)</sup> Em 2017, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 3,1 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.

<sup>(5)</sup> A eficiência e eficácia do apoio orçamental são tratadas em vários relatórios especiais do Tribunal, sendo os últimos o Relatório Especial n.º 32/2016 sobre a «Assistência da UE à Ucrânia» e o Relatório Especial n.º 30/2016 sobre a «Eficácia do apoio da UE aos setores prioritários nas Honduras».

<sup>(6)</sup> 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

**Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação***Avaliação dos sistemas da DG NEAR***Insuficiências dos sistemas detetadas através de testes das operações**

9.12. No que diz respeito aos contratos de geminação, nos termos dos quais os Estados-Membros fornecem pessoal para realizar um projeto, o Tribunal constatou que uma delegação da UE não tinha verificado os salários anteriores dos consultores residentes dos projetos de geminação (RTA) destacados para projetos financiados pela UE. A administração da qual cada consultor residente é destacado tem direito ao reembolso de um montante equivalente ao seu vencimento durante todo o período de destacamento. Num dos projetos, o Tribunal constatou que o vencimento do consultor durante o seu destacamento foi superior ao montante que teria auferido se tivesse continuado a trabalhar para a sua administração de origem.

**Estudo de 2017 sobre a taxa de erro residual (TER)**

9.13. Em 2017, um contratante externo realizou o terceiro estudo sobre a taxa de erro residual (TER) da DG NEAR. O objetivo do estudo era estimar quantos erros não tinham sido evitados, ou tinham sido detetados mas não corrigidos, pelo sistema de controlo interno da DG NEAR no domínio de competência dessa Direção-Geral.

9.14. O estudo consistiu no exame de uma amostra representativa de operações realizadas no âmbito de contratos encerrados entre setembro de 2016 e agosto de 2017 e empregou uma metodologia utilizada pela DG DEVCO desde 2012. O Tribunal avaliou esta metodologia, tendo-a considerado, em larga medida, adequada aos fins a que se destina. A análise que o Tribunal efetuou do estudo revelou, no entanto, que havia margem para melhorias em alguns domínios. A DG NEAR não estratificou a população para abranger em maior pormenor os domínios que são mais propensos a erros (por exemplo, subvenções) ou para incidir menos naqueles em que o risco reduzido está confirmado (por exemplo, o apoio orçamental). O Tribunal considera que um dos erros descartado pelo contratante deveria ter sido mantido. É também possível introduzir melhorias no que respeita ao grau de apreciação deixado ao contratante para estimativas de erro relativas a cada operação individual.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.15. Os resultados do estudo da DG NEAR sobre a TER realizado em 2017 são apresentados no seu RAA <sup>(7)</sup>. O estudo estima que a TER global da Direção-Geral se situe nos 0,67 %, ou seja, abaixo do limiar de materialidade de 2 % estabelecido pela Comissão.

**Relatório Anual de Atividades**

9.16. Para o exercício orçamental de 2017, o Tribunal examinou o RAA da DG NEAR relativo a 2017.

9.17. A fim de responder às recomendações do Tribunal relativas à sobrestimação da capacidade corretiva, a DG NEAR tinha envidado esforços consideráveis e adotado uma abordagem prudente quando da análise das ordens de cobrança. Mais especificamente, a DG NEAR tinha corretamente incluído no cálculo da capacidade corretiva apenas os montantes recuperados na sequência de irregularidades e os erros detetados *ex post*.

9.18. No seu RAA de 2017, a DG NEAR não integra uma secção chamando a atenção para as limitações do estudo sobre a TER.

*Avaliação dos sistemas da DG DEVCO*

9.19. Os testes das operações efetuados pelo Tribunal revelaram algumas insuficiências de controlo nos sistemas da Comissão relativos aos procedimentos de contratação de segundo nível (procedimentos de contratação realizados pelos beneficiários). Em dois projetos, o Tribunal constatou que os beneficiários das subvenções não tinham respeitado os princípios da transparência e da concorrência leal na adjudicação de serviços. Num dos casos, não apresentaram provas que justificassem a aplicação de um ajuste direto. No outro, não puderam demonstrar que todos os proponentes foram tratados equitativamente.

9.20. No Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento são apresentados em pormenor controlos suplementares realizados aos sistemas da DG DEVCO, incluindo o seu estudo sobre a TER e o seu RAA relativo a 2017 (ver pontos 30-42).

**9.19** A Comissão deseja salientar que, no que diz respeito a uma das insuficiências detetadas, tinha sido declarada uma situação de crise no país em causa, o que justificava uma flexibilidade nos procedimentos. Todavia, a importância dos documentos comprovativos foi bem assinalada e recordada às partes em causa.

A segunda deficiência foi detetada no âmbito de um contrato que remonta a 2010. Desde então, várias ações foram empreendidas ao abrigo dos planos de ação da DG DEVCO, abordando nomeadamente este tipo de deficiência, que deverão, por conseguinte, conduzir a uma redução deste tipo de erros.

<sup>(7)</sup> Ver o Relatório Anual de Atividades da DG NEAR relativo a 2017, p. 40 e 41.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**PARTE 2 — QUESTÕES RELATIVAS AO DESEMPENHO EM PROJETOS DA «EUROPA GLOBAL»**

9.21. Este ano, para além de verificar o aspeto da regularidade, o Tribunal avaliou aspetos de desempenho relativamente a sete operações da amostra. Selecionou projetos concluídos e realizou controlos no local quando das visitas às delegações da UE.

9.22. Para cada projeto, o Tribunal avaliou se existiam indicadores claros de realizações e de resultados. Verificou igualmente se os objetivos referentes às realizações dos projetos tinham sido concretizados como previsto em termos de quantidade, qualidade e calendário. Efetuou controlos suplementares dos custos aceites dos projetos a fim de verificar se estavam em consonância com as propostas financeiras aprovadas.

9.23. Todos os projetos examinados dispunham de indicadores de desempenho claros e pertinentes. Os seus quadros lógicos eram bem estruturados e as suas realizações eram realistas e exequíveis. No entanto, o Tribunal constatou que várias questões comprometiam o desempenho dos projetos (ver *caixa 9.5*).

**Caixa 9.5 – Questões relativas ao desempenho nos projetos visitados**

- a) Em dois casos, o custo do transporte de mercadorias (urnas e boletins de voto) tinha sido muito mais elevado do que o valor das próprias mercadorias. No primeiro caso, o transporte de mercadorias no valor de 78 000 euros tinha custado 152 000 euros e, no segundo, o transporte de mercadorias no valor de 70 150 euros tinha custado 131 500 euros.
- b) O principal objetivo de um projeto consistia em construir latrinas nas escolas em zonas remotas. Quando o Tribunal visitou os projetos, constatou que, embora o projeto da UE tivesse sido corretamente executado, as escolas não dispunham de equipamento de base, como mesas e cadeiras, que era necessário para dar início ao ano letivo.
- c) Um projeto de empreitada para a construção de uma ponte deveria ter sido concluído em 32 meses, mas demorou 64 meses devido a atrasos imprevistos verificados num projeto paralelo realizado pelas autoridades locais.

**Caixa 9.5 — Questões relacionadas com o desempenho nos projetos visitados**

- a) *A Comissão gostaria de sublinhar o caráter sensível das eleições. Os partidos políticos solicitaram explicitamente que o material eleitoral sensível fosse adquirido no estrangeiro, a fim de evitar a fraude, mas excluiu os países vizinhos devido à sua alegada solidariedade com determinados candidatos/partidos políticos. Além disso, o material eleitoral sensível é produzido por um pequeno número de empresas especializadas com capacidade para fornecer atempadamente, de forma segura e com qualidade. O lançamento de um concurso público fora do âmbito dos atuais acordos a longo prazo poderia não ter dado melhores resultados e poderia ter atrasado a entrega do material, tendo em conta o calendário eleitoral.*
- b) *O projeto não previa cadeiras e mesas, nem outro material escolar, mas apenas latrinas para melhorar urgentemente os padrões básicos de higiene. Embora a Comissão gostasse de financiar outros aspetos da infraestrutura escolar, as intervenções são muito específicas e limitadas.*  
*O sistema escolar na Guiné-Bissau padece de uma insuficiência grave de recursos. A falta de mobiliário escolar é bastante comum. Raramente se encontra mobiliário nas salas de aula fora do período letivo, a fim de evitar possíveis furtos.*

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

9.24. O âmbito da auditoria a esta rubrica do QFP (ver o ponto 9.5) não permite retirar uma conclusão quantificada da mesma forma que noutros capítulos do presente relatório. O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta, porém, três questões principais que é possível melhorar.

**Recomendações**

9.25. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014 <sup>(8)</sup> são apresentadas no **anexo 9.2**. A Comissão aplicou-as na íntegra.

9.26. Na sequência das constatações relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- **Recomendação 1 (DG NEAR)** — Estudo sobre a TER: para o estudo sobre a TER a partir de 2019, fornecer ao contratante responsáveis orientações mais precisas sobre o controlo da contratação de segundo nível;
- **Recomendação 2 (DG NEAR)** — Estudo sobre a TER: para o estudo sobre a TER a partir de 2019, estratificar a população da TER com base no risco inerente dos projetos, atribuindo maior ponderação às subvenções na modalidade de gestão direta e menor às operações de apoio orçamental;
- **Recomendação 3 (DG NEAR)** — Estudo sobre a TER: divulgar no RAA relativo a 2018 e posteriores as limitações do estudo sobre a TER;
- **Recomendação 4 (DG DEVCO)** — até 2020, rever as atuais orientações destinadas aos beneficiários dos projetos executados no âmbito da gestão indireta com o objetivo de garantir que as atividades planeadas são executadas em tempo oportuno e contribuem para a utilização prática das realizações dos projetos, de modo a obter a melhor relação custo-benefício.

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*A Comissão aceita esta recomendação.*

*Explorará, juntamente com o contratante incumbido do estudo sobre a TER, possíveis formas de estratificar a população para este efeito, sem deixar de tomar em conta a necessidade de manter uma amostra sólida e representativa de modo geral.*

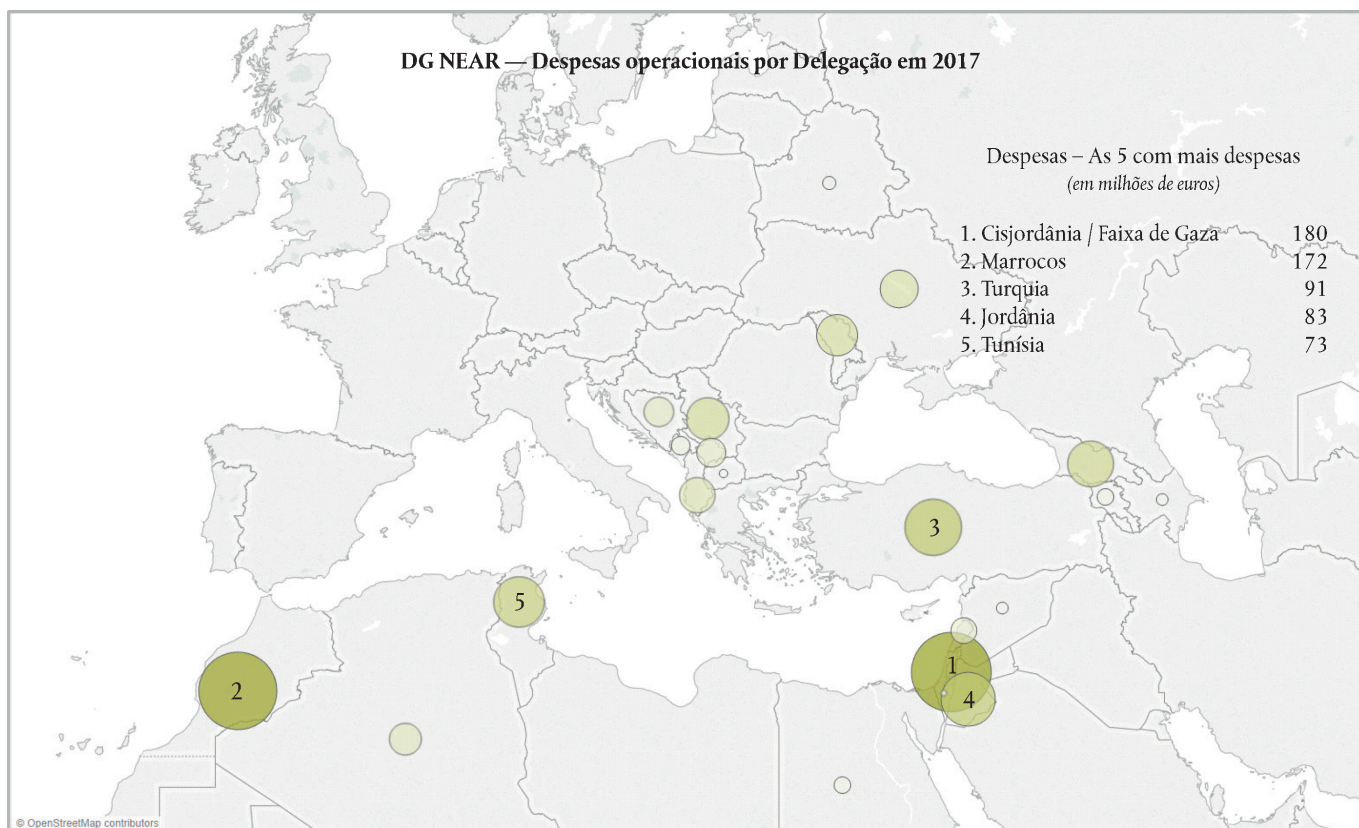
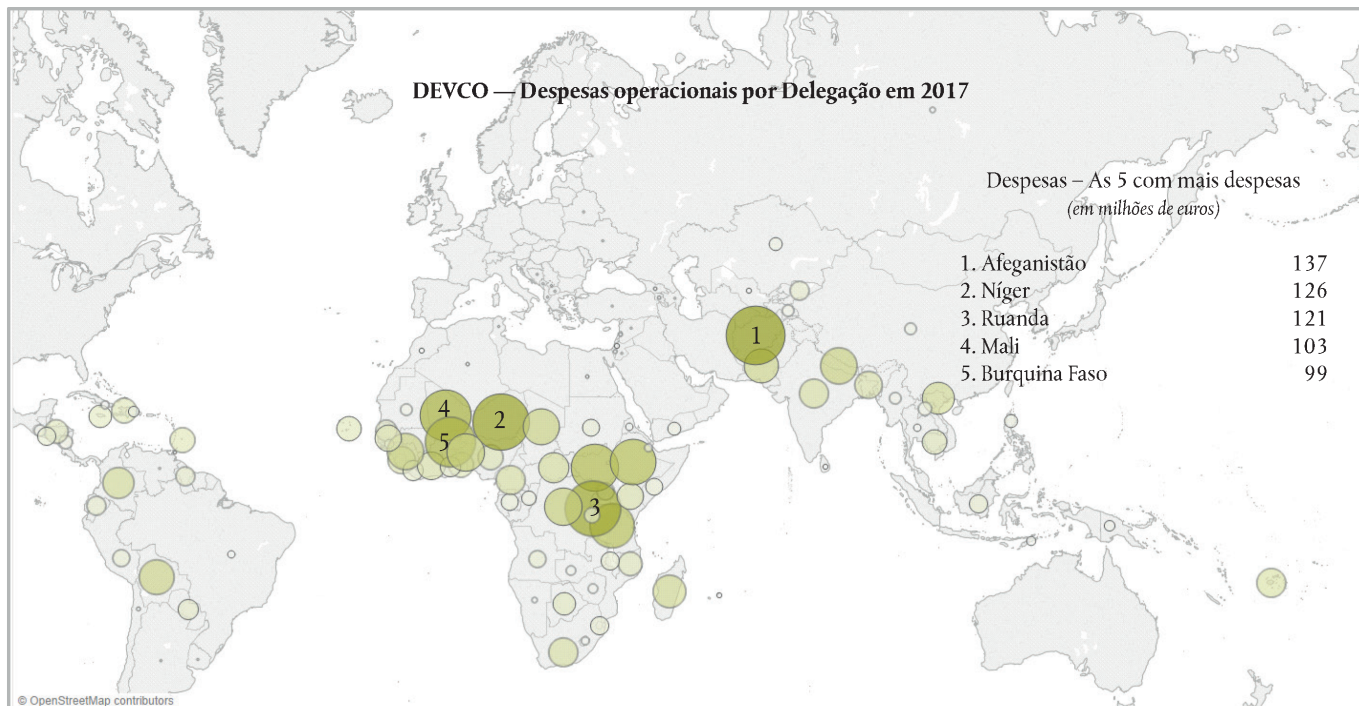
*A Comissão aceita esta recomendação.*

*A Comissão aceita esta recomendação.*

<sup>(8)</sup> O Tribunal selecionou o seu relatório de 2014 para realizar a análise de seguimento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

ANEXO 9.1

DESPESAS OPERACIONAIS POR DELEGAÇÃO EM 2017



Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) e Tribunal de Contas Europeu, com base nas Contas Anuais Consolidadas da União Europeia de 2017.

## ANEXO 9.2

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «EUROPA GLOBAL»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2014	<b>Recomendação 1:</b> [que a Comissão] defina e aplique procedimentos de controlo interno para garantir que os pré-financiamentos são apurados com base nas despesas realmente efetuadas, não incluindo os compromissos jurídicos.	x						
	<b>Recomendação 2:</b> [que a Comissão] reforce os controlos <i>ex ante</i> dos contratos de subvenção, designadamente que a EuropeAid tome operacionais as ações previstas na sequência da recomendação formulada no Relatório Anual sobre os FED relativo ao exercício de 2011 e que se refere ao planeamento baseado nos riscos e ao acompanhamento sistemático das visitas de verificação e das visitas de acompanhamento no local.	x						



## CAPÍTULO 10

## «Administração»

## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
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 específicos	10.8-10.13
Parlamento Europeu	10.9-10.11
Comissão Europeia	10.12
Tribunal de Contas Europeu	10.13
Conclusão e recomendações	10.14-10.16
Conclusão	10.14
Recomendações	10.15-10.16
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 <sup>(1)</sup>. A **caixa 10.1** apresenta uma síntese das despesas por instituição no âmbito desta rubrica em 2017.

Caixa 10.1 — Rubrica 5 do QFP — Repartição de 2017			
<i>(mil milhões de euros)</i>			
<b>Comissão</b> 58 % 5,6	<b>Parlamento Europeu</b> 20 % 1,9		<b>Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)</b> 9 % 0,9
	<b>Conselho</b> 6 % 0,6	<b>Tribunal de Justiça</b> 4 % 0,4	(*)
		(**)	(***)
	<b>Total dos pagamentos do exercício</b> – adiantamentos <sup>(1)</sup> + apuramentos de adiantamentos <sup>(1)</sup>		
<b>Total da população auditada</b>			<b>9,7</b>

(\*) Comité Económico e Social Europeu (CESE) 1 % — 0,1  
 (\*\*) Tribunal de Contas 1 % — 0,1  
 (\*\*\*) Outros (Comité das Regiões, Provedor de Justiça Europeu e Autoridade Europeia para a Proteção de Dados) 1 % — 0,1

<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 15 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2017.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup>. 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 55 operações, tal como definido no ponto 13 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) examinou também 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<sup>(3)</sup>, 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<sup>(4)</sup>. No ponto 10.13 apresentam-se os resultados da auditoria realizada às demonstrações financeiras do Tribunal relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017.

---

<sup>(2)</sup> Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

<sup>(3)</sup> 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.

<sup>(4)</sup> PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

**REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES**

10.6. Os resultados dos testes das *operações* são resumidos no **anexo 10.1**. Das 55 operações examinadas, 9 (16 %) apresentavam *erros*. Com base nos 3 erros quantificados (ver pontos 10.11 e 10.12), o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 0,5 % <sup>(5)</sup>.

**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 ESPECÍFICOS**

10.8. O Tribunal não detetou questões específicas relativamente ao Conselho, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu, à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e ao Serviço Europeu para a Ação Externa.

---

<sup>(5)</sup> 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 1,2 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DO PARLAMENTO

**Parlamento Europeu**

10.9. Das oito operações examinadas do Parlamento Europeu, duas diziam respeito a obras realizadas em edifícios no âmbito de um contrato resultante de um procedimento de contratação. No primeiro caso, o Parlamento Europeu não obteve provas suficientes de que o contratante tenha respeitado um critério de seleção técnico e profissional relativo às qualificações e à experiência profissional do pessoal empregado para realizar a obra. No segundo caso, o contrato-quadro deveria ser adjudicado ao proponente que apresentou o preço mais baixo. O valor do contrato resultou de duas componentes: o custo das obras e a margem de lucro bruta do contratante, expressa em percentagem do custo. Aos proponentes só foi solicitado que fornecessem as suas margens de lucro brutas e apenas estas margens foram incluídas na avaliação financeira das propostas. O custo das obras não fazia parte do procedimento de contratação, tendo sido estimado pelo Parlamento. A fim de garantir que as obras foram encomendadas numa base concorrencial durante a execução do contrato-quadro, o Tribunal verificou de que forma o Parlamento tinha fixado os preços unitários indicados nas notas de encomenda. Constatou que, para algumas obras, o Parlamento não tinha solicitado mais do que uma proposta. Esta abordagem pode implicar que as obras não foram adquiridas pelo preço mais baixo.

10.10. Uma operação constante da amostra selecionada pelo Tribunal relativa ao Provedor de Justiça Europeu dizia respeito a um procedimento de contratação conduzido pelo Parlamento Europeu para a seleção de uma agência de viagens. Um dos critérios de seleção exigia que os proponentes tivessem um volume de negócios anual que fosse cinco vezes o valor anual estimado do contrato para o qual apresentavam propostas<sup>(6)</sup>. O Tribunal considera que este critério é demasiado rigoroso e pode ter excluído do concurso as empresas de menor dimensão.

**10.9** No primeiro caso, o Parlamento baseou a decisão nos documentos apresentados ao abrigo das normas de execução, mas terá devidamente em conta as observações do Tribunal nos processos futuros; no segundo caso, foram tomadas medidas para obter os preços mais competitivos relativamente a esse contrato complexo; entretanto, o Parlamento melhorou o processo através de um recurso mais intensivo a contratos-quadro com a reabertura do concurso.

**10.10** O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal de Contas. Entretanto, na sequência da alteração de 2016 do Regulamento Financeiro, o limite aplicado, nomeadamente no procedimento em curso para um novo contrato, é o dobro do valor anual estimado do contrato. Note-se que os requisitos do contrato só podiam ser satisfeitos por um número reduzido de empresas e na altura todas satisfaziam esse critério; não existiu uma restrição da concorrência.

<sup>(6)</sup> Nos termos do n.º 5 do artigo 146.º sobre os critérios de seleção das Normas de Execução do Regulamento Financeiro em vigor em 2013, no momento da realização do procedimento de contratação, «As informações solicitadas pela entidade adjudicante, para efeitos de prova da capacidade financeira, económica, técnica e profissional do candidato ou proponente e os níveis mínimos de capacidade exigidos nos termos do n.º 2, devem cingir-se estritamente ao objeto do contrato (...)». O Tribunal considera que duas a três vezes o valor anual estimado do contrato constitui um critério razoável. O n.º 1 do artigo 147.º relativo à capacidade económica e financeira das Normas de Execução do Regulamento Financeiro aplicável a partir de 1 de janeiro de 2016, clarifica esta questão e exige apenas que «(...) o volume de negócios anual mínimo não pode exceder o dobro do valor estimado do contrato, salvo em casos devidamente justificados associados à natureza da aquisição, a explicar pela entidade adjudicante nos documentos do concurso.»

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.11. O exame efetuado pelo Tribunal de uma operação relacionada com o pagamento de subsídios aos grupos de visitantes revelou problemas com a declaração de despesas apresentada por um destes grupos, uma vez que os montantes incluídos na documentação comprovativa não correspondiam aos montantes apresentados na declaração de despesas <sup>(7)</sup>. Num outro caso, o Tribunal detetou despesas inelegíveis de um grupo que apresentou um pedido relativo a parte de uma viagem a Bruxelas, que não estava relacionada com a sua visita ao Parlamento Europeu.

**Comissão Europeia**

10.12. Tal como em anos anteriores <sup>(8)</sup>, o Tribunal detetou um pequeno número de erros relativo aos custos de pessoal e algumas insuficiências na gestão das prestações familiares por parte do PMO, para os quais chamou a atenção da gestão da Comissão.

**Tribunal de Contas Europeu**

10.13. O relatório do auditor externo <sup>(9)</sup> afirma que «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2017, bem como dos resultados das suas operações, fluxos de caixa e variações do ativo líquido relativos ao exercício encerrado nessa data».

## RESPOSTAS DO PARLAMENTO

**10.11** O Parlamento tomou nota do facto de que, para um dos grupos, alguns dos documentos comprovativos não correspondiam às despesas declaradas. É por esta razão que o Parlamento criou um programa de verificação *ex post* para controlar os documentos comprovativos. As despesas que não sejam devidamente justificadas ou elegíveis são alvo de uma ordem de cobrança.

No que se refere à elegibilidade das despesas dos visitantes, o Parlamento considera que a elegibilidade deve ser avaliada tendo em conta os objetivos globais do programa de visitantes, a oferta alargada de visitantes, tal como definida na estratégia de visitantes do PE, aprovada pela Mesa do Parlamento em abril de 2015, e as condicionantes logísticas relacionadas com a organização do transporte dos grupos de visitantes.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**10.12.** A responsabilidade de declarar/atualizar informações pessoais, incluindo sobre prestações familiares, cabe, em primeiro lugar e principalmente, aos agentes.

Por seu lado, a Comissão adotou já várias medidas para continuar a melhorar a atualização da situação do pessoal e a gestão das prestações familiares.

<sup>(7)</sup> O n.º 2 do artigo 20.º das regras aplicáveis ao acolhimento de grupos de visitantes prevê que os grupos devem apresentar a sua declaração final de despesas no prazo máximo de trinta dias após a visita. No entanto, as regras não lhes impõem a obrigação de apresentar documentos comprovativos (por exemplo, faturas de terceiros, cartões de embarque) nesta fase. Estes documentos devem ser conservados por um período de três anos e só devem ser fornecidos ao Parlamento em caso de controlos *ex post*.

<sup>(8)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 9.12, e o Relatório Anual relativo a 2014, ponto 9.13.

<sup>(9)</sup> Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 10.5.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES****Conclusão**

10.14. 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 efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global estimado se situe em 0,5 % (ver *anexo 10.1*).

**Recomendações**

10.15. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014 são apresentadas no *anexo 10.2*. O Tribunal não examinou duas recomendações, uma vez que o seu trabalho de auditoria de 2017 não abrangeu operações deste tipo. As instituições e organismos em causa executaram a terceira recomendação na maior parte dos aspetos.

10.16. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda:

- **Recomendação 1:** no contexto da revisão do *Regulamento Financeiro*, o Parlamento Europeu deve melhorar as orientações para os *gestores orçamentais* sobre a conceção e os controlos dos critérios de seleção e de adjudicação aplicáveis aos procedimentos de contratação (ver pontos 10.9 e 10.10).
- **Recomendação 2:** durante a próxima revisão das regras aplicáveis ao acolhimento de grupos de visitantes, o Parlamento Europeu deve reforçar o procedimento de apresentação das declarações de despesas, exigindo que os grupos forneçam documentos comprovativos juntamente com os pedidos de pagamento (ver ponto 10.11).
- **Recomendação 3:** a Comissão Europeia deve melhorar, o mais rapidamente possível, os seus sistemas de gestão das prestações familiares estatutárias reforçando a verificação da coerência da declaração, por parte dos funcionários, de prestações recebidas de outra proveniência (ver ponto 10.12).

## RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento observa que alguns temas, como a conceção dos procedimentos e a verificação da conformidade com os critérios de seleção, fazem parte de orientações adequadas. As questões imperiosas relacionadas com o aumento da concorrência são objeto de uma avaliação pelo órgão de coordenação do Parlamento em matéria de contratos públicos, que atualmente também avalia questões conexas à luz do relatório especial n.º 17/2016 do Tribunal.

O Parlamento toma nota desta recomendação, que será analisada quando as regras forem revistas. Entretanto, a frequência e a intensidade dos controlos serão adaptadas aos riscos incorridos.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita a recomendação e já adotou medidas para melhorar a gestão das prestações familiares.

## ANEXO 10.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»

	2017	2016
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	55	100
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	0,5 %	0,2 %
Limite superior de erro	1,2 %	
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				
	<p><b>Recomendação 1 (Parlamento Europeu):</b></p> <p><i>Partidos políticos europeus:</i></p> <p>o Parlamento Europeu deve reforçar os seus controlos aos custos reembolsados por partidos políticos europeus a organizações afiliadas. Além disso, deve desenvolver regras adequadas para os partidos políticos em matéria de contratação pública e acompanhar a respetiva aplicação através de controlos adequados e melhor orientação (ver pontos 9.11 e 9.17 do Relatório Anual relativo a 2014).</p>				X			
2014	<p><b>Recomendação 2 (CESE):</b></p> <p><i>Contratação:</i></p> <p>o CESE deve melhorar a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação através de controlos adequados e de melhor orientação (ver pontos 9.12 e 9.17 do Relatório Anual relativo a 2014).</p> <p><b>Recomendação 3 (Instituições e organismos):</b></p> <p><i>Salário e prestações familiares:</i></p> <p>as instituições e organismos devem melhorar os seus sistemas de acompanhamento com vista à atualização em tempo oportuno da situação pessoal dos seus agentes que possa ter incidência no cálculo das prestações familiares (ver pontos 9.13 e 9.17 do Relatório Anual relativo a 2014).</p>				X			

(\*) O trabalho de auditoria do Tribunal em 2017 não incluiu o exame deste tipo de operações. Estas recomendações serão objeto de seguimento no futuro.



**RELATÓRIO ANUAL SOBRE AS ATIVIDADES  
FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO  
E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE  
DESENVOLVIMENTO (FED) RELATIVO AO  
EXERCÍCIO DE 2017**

(2018/C 357/02)



**Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro  
Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2017**

ÍNDICE

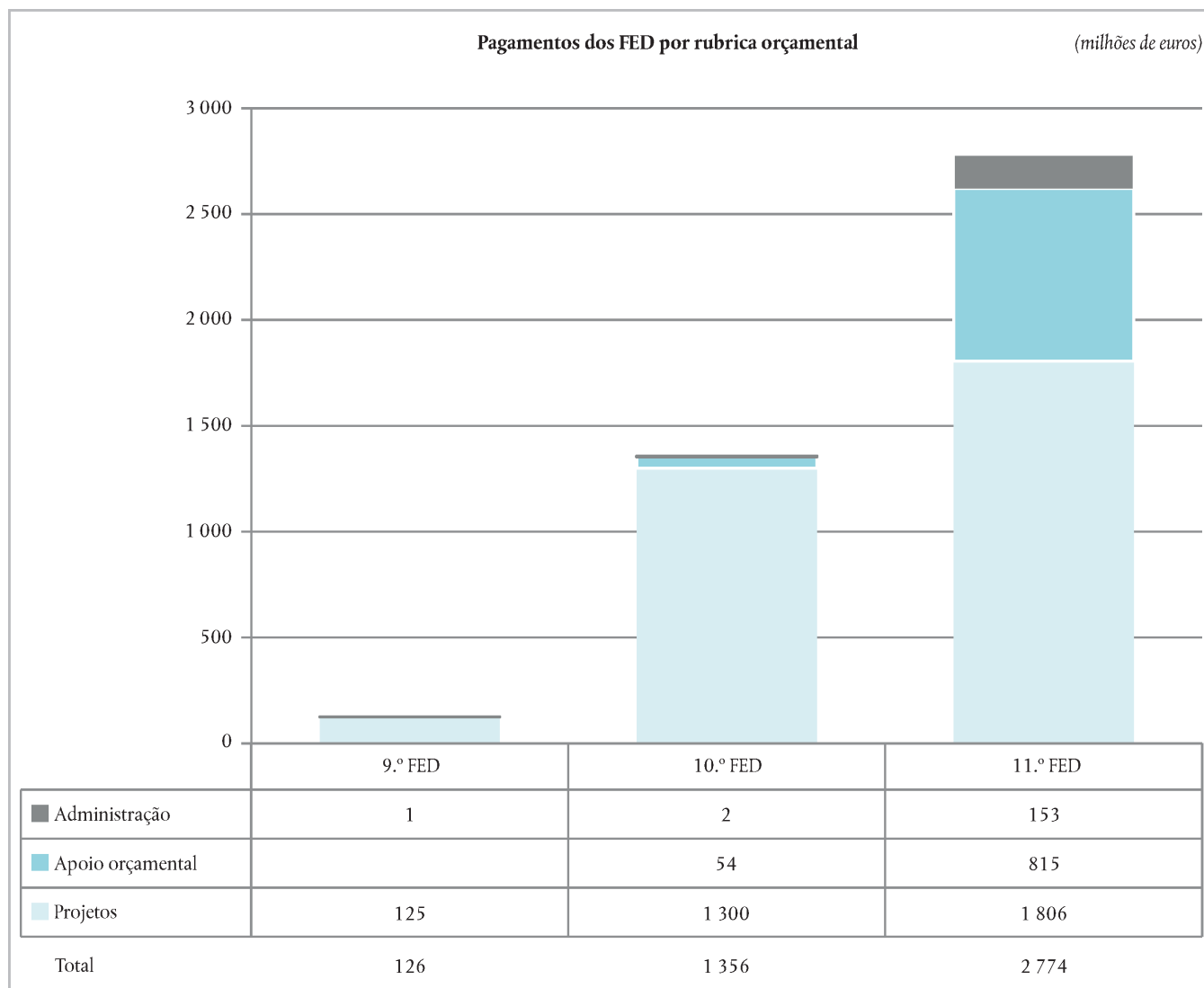
	<i>Pontos</i>
Introdução	1-5
Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	2-5
Capítulo I — Execução financeira dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED	6-10
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	11-41
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente	I-XXI
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	11-41
Âmbito e método da auditoria	11-14
Fiabilidade das contas	15
Regularidade das operações	16-28
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	29-41
Conclusão e recomendações	42-47
Conclusão	42-45
Recomendações	46-47
Anexo 1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	
Anexo 2 — Pagamentos dos FED em 2017 por região principal	
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 2017.

Caixa 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Síntese financeira relativa a 2017



Quadro 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Informações principais 2017

	(milhões de euros)
<b>Total dos pagamentos</b>	<b>4 256</b>
- adiantamentos e contribuições dos FED para fundos fiduciários da UE	- 2 648
+ apuramentos de adiantamentos e fundos fiduciários da UE	1 876
<b>População auditada</b>	<b>3 484</b>

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas contas consolidadas de 2017 dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED e no Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO de 2017.

## 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 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>;
- 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.

---

<sup>(1)</sup> Ver os artigos 43.º, 48.º-50.º e 58.º do Regulamento (UE) 2015/323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

<sup>(2)</sup> Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal [artigo 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (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 <sup>(3)</sup>.

5. As despesas abrangidas pelo presente relatório são efetuadas utilizando uma vasta gama de métodos <sup>(4)</sup>, aplicados em 79 países.

**CAPÍTULO I — EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS 8.º, 9.º, 10.º E 11.º FED**

6. O orçamento do 8.º FED (1995-2000) ascendeu a 12 840 milhões de euros, o do 9.º FED (2000-2007) a 13 800 milhões de euros e o do 10.º FED (2008-2013) a 22 682 milhões de euros.

7. O Acordo Interno que institui o 11.º FED <sup>(5)</sup> (2015-2020) entrou em vigor em 1 de março de 2015 <sup>(6)</sup>. O 11.º FED tem uma dotação de 30 506 milhões de euros <sup>(7)</sup>, 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 2017 e cumulativamente.

---

<sup>(3)</sup> Com exceção dos 4 % das despesas dos FED relativas a 2017, geridos pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO).

<sup>(4)</sup> Tais como contratos de empreitada de obras, de fornecimento e de prestação de serviços, subvenções, apoio orçamental e orçamentos-programas.

<sup>(5)</sup> JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

<sup>(6)</sup> Entre 2013 e 2015 os fundos foram autorizados através da Facilidade de Transição.

<sup>(7)</sup> Incluindo 1 139 milhões de euros geridos pelo BEL.

Caixa 2 — Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2017

	(milhões de euros)												
	Situação no final de 2016		Execução orçamental durante o exercício de 2017 (líquida) <sup>(6)</sup>					Situação no final de 2017					
	Montante total	Taxa de execução <sup>(2)</sup>	8.º FED <sup>(3)</sup>	9.º FED <sup>(3)</sup>	10.º FED	11.º FED <sup>(3)</sup>	Montante total	8.º FED	9.º FED	10.º FED	11.º FED	Montante total	Taxa de execução <sup>(2)</sup>
<b>A — RECURSOS I <sup>(1)</sup></b>	<b>76 896</b>		<b>-7</b>	<b>-37</b>	<b>-119</b>	<b>191</b>	<b>28</b>	<b>10 385</b>	<b>15 430</b>	<b>21 488</b>	<b>29 621</b>	<b>76 924</b>	
<b>B — UTILIZAÇÃO</b>													
1. Autorizações globais <sup>(4)</sup>	60 097	78,2 %	-9	-38	-5	5 807	5 755	10 382	15 391	21 052	19 027	65 852	85,6 %
2. Autorizações individuais <sup>(5)</sup>	53 032	69,0 %	-3	-20	550	5 684	6 211	10 376	15 289	20 125	13 453	59 243	77,0 %
3. Pagamentos	45 339	59,0 %	-1	111	1 277	2 770	4 157	10 375	15 164	17 753	6 206	49 498	64,3 %
<b>C — Autorizações por liquidar (B1-B3)</b>	<b>14 758</b>	<b>19,2 %</b>						<b>7</b>	<b>227</b>	<b>3 299</b>	<b>12 821</b>	<b>16 354</b>	<b>21,3 %</b>
<b>D — Saldo disponível (A-B1)</b>	<b>16 799</b>	<b>21,8 %</b>						<b>3</b>	<b>39</b>	<b>436</b>	<b>10 594</b>	<b>11 072</b>	<b>14,4 %</b>

<sup>(1)</sup> Inclui dotações iniciais dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

<sup>(2)</sup> Em percentagem dos recursos.

<sup>(3)</sup> Montantes negativos correspondentes a anulações de autorizações.

<sup>(4)</sup> As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento.

<sup>(5)</sup> As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

<sup>(6)</sup> Autorizações líquidas depois das anulações. Pagamentos líquidos depois das recuperações.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas contas anuais consolidadas de 2017 dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo BEI.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9. Em 2017, a DG DEVCO prosseguiu os seus esforços para diminuir os antigos pré-financiamentos e autorizações por utilizar, tendo uma meta de 25 % <sup>(8)</sup> (ver **caixa 3**).

**Caixa 3 — Indicadores-chave de desempenho (ICD) relativos à redução de pré-financiamentos antigos, autorizações antigas por utilizar e contratos antigos caducados**

A DG DEVCO excedeu a sua meta, tendo alcançado uma redução dos pré-financiamentos antigos de 37,60 % para a totalidade do seu domínio de competência (32,58 % para os FED) e uma redução de 38,49 % (37,63 % para os FED) das autorizações antigas por utilizar.

Apesar de, no que se refere aos FED, a meta definida de limitar a percentagem de contratos caducados <sup>(9)</sup> abaixo de 15 % do total dos contratos abertos não ter sido alcançada (18,75 %), foi atingida a meta global (14,95 %). A principal razão para uma percentagem inferior de contratos dos FED é que o encerramento de contratos antigos caducados dos FED é tecnicamente mais complexo se existirem ordens de cobrança não recebidas. Em setembro de 2017, a DG DEVCO deu início a um novo procedimento para resolver este problema. O Tribunal acompanhará o novo procedimento no âmbito da sua auditoria anual de 2018.

10. Ao contrário do que sucede com os pré-financiamentos, a Comissão não dispõe de um ICD para verificar a que datas remontam as contribuições antecipadas pagas aos fundos fiduciários da UE (o Fundo Fiduciário Bêkou e o Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África).

<sup>(8)</sup> Esta meta foi estabelecida para a totalidade do domínio de competência e especificamente para os FED.

<sup>(9)</sup> Considera-se que um contrato caducou caso ainda esteja aberto decorridos mais de 18 meses após o final do seu período operacional.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

10. De acordo com as regras contabilísticas, as contribuições do FED para os fundos fiduciários da UE são apresentadas nas contas anuais do FED. São monitorizadas e controladas numa base anual. Além disso, o período de absorção RAL <sup>(1)</sup> dos fundos fiduciários da UE que tem um impacto direto na antiguidade dessas contribuições é monitorizado em tempo real através do ICD 4 (capacidade de absorção dos RAL). A Comissão considera, por conseguinte, que a antiguidade das contribuições do FED para os fundos fiduciários da UE é corretamente monitorizada e que não é necessário criar um ICD adicional.

<sup>(1)</sup> O RAL é a soma dos montantes acordados das autorizações por liquidar que ainda não se traduziu em pagamentos.

**CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED****Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente****Opinião**

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas anuais dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º 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 2017, aprovadas pela Comissão em 27 de junho de 2018;
- b) a legalidade e *regularidade* das operações subjacentes a essas contas e cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão <sup>(10)</sup>.

como exigem o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e o artigo 49.º do *Regulamento Financeiro* aplicável ao 11.º 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 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

**Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas****Receitas***Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas*

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017 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 2017 estão materialmente afetados por erros.

<sup>(10)</sup> Nos termos dos artigos 43.º, 48.º -50.º e 58.º do Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange os recursos dos FED geridos pelo BEL.

## 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), o Tribunal é independente e cumpriu as suas demais responsabilidades deontológicas de acordo com as normas e os requisitos referidos e com 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 2017 no âmbito dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED estão materialmente afetadas por erros. O nível de erro estimado pelo Tribunal para as despesas subjacentes às contas é de 4,5 %.

## 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 2.8), sujeitos a um elevado nível de estimativa. No final de 2017, a Comissão estimava que as despesas elegíveis incorridas mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 4 653 milhões de euros (final de 2016: 3 903 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 36 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.

*Impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas dos FED de 2017*

X. Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou formalmente o Conselho Europeu da sua intenção de sair da União Europeia (UE). Em 19 de março de 2018, a Comissão publicou um projeto de acordo de saída que indicava os progressos realizados nas negociações com o Reino Unido. Este projeto de acordo de saída estipula que o Reino Unido continuará a ser uma das partes dos FED até ao encerramento do 11.º FED e de todos os FED anteriores ainda não encerrados e que assumirá as mesmas obrigações que os Estados-Membros ao abrigo do acordo interno que instituiu o 11.º FED, bem como as obrigações decorrentes dos FED anteriores até ao seu encerramento.

XI. O projeto de acordo de saída também estipula que, caso os montantes relativos a projetos do 10.º FED ou de FED anteriores não tenham sido autorizados, ou tenham sido anulados à data de entrada em vigor deste acordo, a parte respetiva do Reino Unido não será reutilizada. O mesmo se aplica à parte dos fundos do Reino Unido não autorizados ou anulados no âmbito do 11.º FED após 31 de dezembro de 2020. As negociações sobre a saída do Reino Unido da União Europeia ainda estão a decorrer, pelo que o texto final do acordo ainda não foi confirmado.

XII. Nesta base, o Tribunal conclui que as contas em 31 de dezembro de 2017 refletem corretamente a situação existente, sob reserva do resultado do processo de saída.

## Responsabilidades da gestão

XIII. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e do Regulamento Financeiro do 11.º 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, execução e manutenção de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED.

XIV. Na elaboração das contas dos FED, a Comissão é responsável por avaliar a capacidade dos FED de prosseguirem as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XV. 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

XVI. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas 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 regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas pelos utilizadores com base nestas contas dos FED.

XVII. 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 não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraude ou erros, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;
- obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, 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 devido a 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 desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório 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 seu relatório. 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 todas as informações divulgadas, e se as contas anuais representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma adequada;

XVIII. 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 constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XIX. No que se refere às receitas, o Tribunal examina todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas;

XX. 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 provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, quer no mesmo exercício quer posteriormente.

XXI. Das questões debatidas com a Comissão, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas dos FED e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

12 de julho de 2018

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*

11. O **anexo 1.1** do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo a 2017 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.

12. As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras<sup>(11)</sup> dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED aprovadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento Financeiro do FED<sup>(12)</sup>, juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 21 de junho de 2018. 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.

13. Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal tomou as seguintes medidas:

- a) examinou todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas;
- b) examinou uma amostra de 128 operações representativas de toda a gama de pagamentos no âmbito dos FED, que incluía 100 pagamentos autorizados por 23 delegações da UE<sup>(13)</sup> e 28 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão<sup>(14)</sup>. Uma vez que parte da população auditada estava abrangida pelo estudo da DG DEVCO de 2017 sobre a *taxa de erro residual* (TER), o Tribunal incluiu na sua amostra 14 operações suplementares às quais aplicou, após ajustamento, os resultados<sup>(15)</sup> deste estudo. A dimensão total da amostra foi de 142 operações, o que está em conformidade com o modelo de garantia do Tribunal;

<sup>(11)</sup> Ver o artigo 44.º do Regulamento (UE) 2015/323.

<sup>(12)</sup> Ver o artigo 43.º do Regulamento (UE) 2015/323.

<sup>(13)</sup> União Africana, Angola, Barbados, Burquina Faso, República Democrática do Congo, Etiópia, Fiji, Haiti, Jamaica, Quênia, Madagáscar, Maláui, Mali, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Sudão do Sul, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué.

<sup>(14)</sup> DG DEVCO: 19 pagamentos; DG ECHO: nove pagamentos relativos à ajuda humanitária.

<sup>(15)</sup> O exame que o Tribunal efetuou aos estudos sobre a TER permitiu constatar que a metodologia subjacente a esses estudos prevê um número muito limitado de controlos no local e um exame de âmbito limitado para os procedimentos de contratação pública. Por conseguinte, este ano, o Tribunal ajustou os resultados desses estudos aplicando percentagens de erro relativas ao cumprimento das regras da contratação pública. A base para o ajustamento foram os resultados da declaração de fiabilidade do Tribunal no período de 2014-2016 para o domínio dos FED.

---

**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

---

- c) analisou os sistemas pertinentes nos quais foram detetados erros nas operações para identificar insuficiências;
- d) avaliou os sistemas utilizados pela DG DEVCO e as 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) o acompanhamento e a supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas e o estudo sobre a TER referido;
- e) examinou o *Relatório Anual de Atividades* (RAA) da DG DEVCO;
- f) acompanhou as suas recomendações anteriores.

14. 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 2017 dizem respeito a todos os domínios de competência da DG DEVCO.

*Fiabilidade das contas*

15. No dois anos anteriores, o Tribunal assinalou que as 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 <sup>(16)</sup> também identificaram casos semelhantes em 2017. Apesar de terem sido feitas correções num montante de 5,1 milhões de euros <sup>(17)</sup> nas contas definitivas dos FED, é provável que tenham ocorrido erros semelhantes na população que não foi testada.

---

<sup>(16)</sup> O Tribunal testou 17 ordens de cobrança (num montante total de 16,7 milhões de euros) e constatou que 3 ordens de cobrança (0,4 milhões de euros) foram incorretamente registadas como receitas em vez de recuperação de pré-financiamentos não utilizados.

<sup>(17)</sup> 1,1 milhões de euros de correções identificados pela DG DEVCO, 4 milhões de euros posteriormente identificados pelos auditores do TCE.

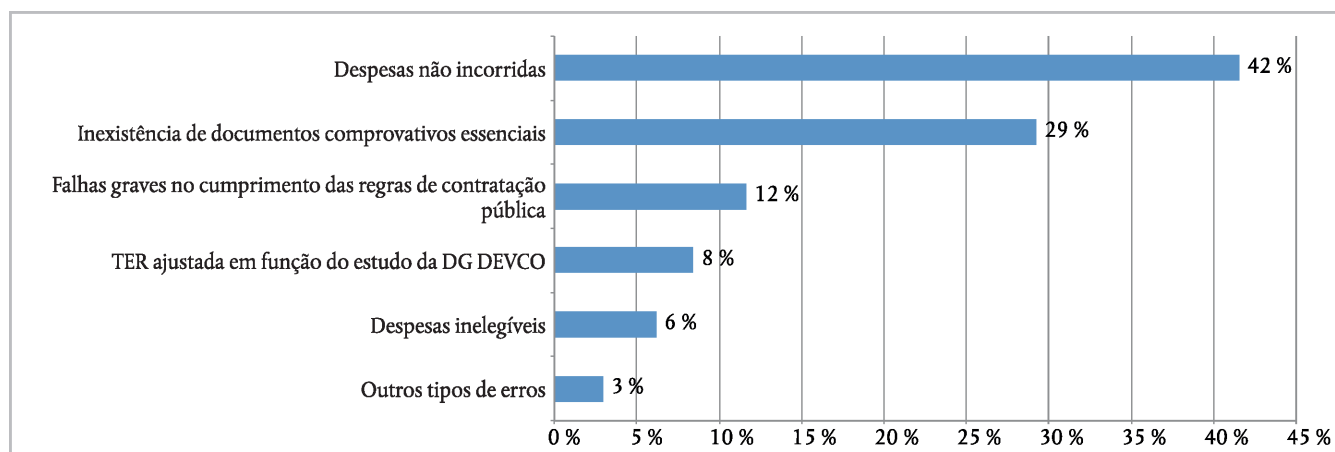
## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Regularidade das operações***Receitas**

16. As operações de receitas não estavam afetadas por um nível significativo de erros.

**Pagamentos**

17. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo I**. Das 128 operações de pagamento examinadas, 37 (29 %) apresentavam erros. Com base nos 30 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,5 % <sup>(18)</sup>. Este valor tem em conta os resultados ajustados do estudo de 2017 sobre a TER. A **caixa 4** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2017, por tipo de erro e a **caixa 5** apresenta exemplos desses erros.

**Caixa 4 — Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

<sup>(18)</sup> 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 1,2 % e 7,8 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

18. Das 118 operações de pagamento relativas a projetos <sup>(19)</sup> que o Tribunal examinou, 37 (31 %) apresentavam erros (30 quantificáveis e 8 não quantificáveis). Das 30 operações de pagamento afetadas por erros quantificáveis, 10 (33 %) 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 os *orçamentos-programas*, as *subvenções*, os *acordos de contribuição* celebrados com organizações internacionais e os *acordos de delegação* celebrados com agências de cooperação dos Estados-Membros da UE do que com outros tipos de apoio <sup>(20)</sup>. Das 75 operações deste tipo examinadas, 27 (36 %) estavam afetadas por erros quantificáveis que representavam 70 % do nível de erro estimado.

**Caixa 5 — Exemplos de erros quantificáveis e não quantificáveis em operações relativas a projetos***a) Despesas não incorridas (erro quantificável)*

No caso de um projeto de gestão de recursos naturais no Sudão, a Comissão, por erro, aceitou mais dois milhões de euros do que o parceiro de execução, uma organização internacional (OI), tinha declarado como despesas.

Ao examinar elementos de despesas individuais, o Tribunal constatou que três estavam afetados por erros, dado que o montante declarado não tinha sido efetivamente incorrido na íntegra. O erro no apuramento e os custos inelegíveis detetados resultaram numa taxa de erro de 51,57 % dos custos totais examinados.

*b) Inexistência de documentos comprovativos essenciais (erro quantificável)*

Para um projeto sobre biodiversidade em Angola, executado por uma OI, o Tribunal testou elementos relacionados com contratos de construção. Os documentos comprovativos não eram suficientes para verificar as despesas nem forneciam uma pista de auditoria relativamente aos montantes faturados e às obras realizadas. Os controlos no local revelaram discrepâncias significativas entre as especificações do contrato e as obras concluídas, em dimensão, conceção e materiais utilizados. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 28,83 % dos custos totais examinados.

<sup>(19)</sup> Os pagamentos relativos a projetos excluem os pagamentos de apoio orçamental.

<sup>(20)</sup> Como contratos de empreitadas de obras, de fornecimento e de prestação de serviços.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) *Erro relativo à contratação — Falta de documentação sobre o procedimento de contratação pública (erro quantificável)*

Ao testar as despesas de um projeto executado por uma organização para apoiar o desenvolvimento do setor privado nos países ACP, o Tribunal não conseguiu verificar a elegibilidade de um procedimento de contratação devido à falta de documentação. Solicitaram-se documentos, tais como pedidos de orçamento, cadernos de encargos, propostas recebidas, relatórios de avaliação ou notificações de adjudicação, mas nenhuns foram recebidos. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 10,00 % dos custos totais examinados.

d) *Despesas inelegíveis (erro quantificável)*

No que se refere a despesas de um fundo fiduciário administrado por um organismo internacional, o Tribunal identificou dois elementos de custos não elegíveis. Um elemento constituído por custos indiretos declarados como custos diretos e um elemento não diretamente relacionado com as atividades da ação ou que não era necessário à sua realização. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 20,00 % dos custos totais examinados.

e) *Despesas inelegíveis (erro quantificável e erro não quantificável)*

No caso de um projeto destinado a apoiar o desenvolvimento de empresas locais na Tanzânia, coordenado por uma entidade privada, o Tribunal identificou três elementos afetados por um erro. Um deles incluía o IVA, que não era elegível segundo as condições do contrato, e não estava plenamente apoiado por documentos como faturas ou um contrato. Os custos inelegíveis resultaram numa taxa de erro de 1,84 % dos custos totais examinados.

No segundo elemento, despesas designadas como vencimentos não se baseavam nos salários brutos reais, mas numa estimativa. Um custo só pode ser considerado elegível se tiver sido incorrido e for identificável e controlável. No caso do terceiro elemento, não foi possível verificar se o montante corresponde a custos salariais integralmente pagos e se o beneficiário não teve lucro. Estas limitações resultaram num erro não quantificável para ambos os elementos.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

20. Em oito casos de erros quantificáveis e três casos de erros não 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 teria sido inferior em 1,8 pontos percentuais. O Tribunal encontrou duas outras operações com erros que deveriam ter sido detetados pelos auditores e supervisores externos. Estes casos contribuíram em 0,1 pontos percentuais para o nível de erro estimado <sup>(21)</sup>.

21. Além disso, um total de 15 operações afetadas por um erro quantificável <sup>(22)</sup> foi sujeito 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. O Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África, gerido pelo Banco Europeu de Investimento, é um fundo fiduciário para o qual a Comissão contribui. A DG DEVCO utiliza as demonstrações financeiras auditadas e não auditadas do Fundo como base para aceitar, pelo menos uma vez por ano, as despesas efetuadas. As demonstrações financeiras do Fundo são elaboradas de acordo com as IFRS <sup>(23)</sup>, e incluem estimativas <sup>(24)</sup>. Por conseguinte, não incluem apenas as despesas realmente efetuadas. Além disso, o relatório de auditoria utilizado pela DG DEVCO resulta de uma auditoria financeira destinada a fornecer uma opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras do Fundo. Por conseguinte, não visa detetar despesas inelegíveis.

23. A auditoria efetuada pelo Tribunal às operações do Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África detetou erros quantificáveis e não quantificáveis ligados à utilização de estimativas ou ao facto de alguns controlos *ex ante* não detetarem custos inelegíveis antes de estes serem aceites.

---

<sup>(21)</sup> Para 1,1 pontos percentuais (nove casos) foi a própria Comissão que cometeu o erro e para 0,8 pontos percentuais (quatro casos) os erros foram cometidos pelos beneficiários.

<sup>(22)</sup> Que contribui com 1,7 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

<sup>(23)</sup> Normas Internacionais de Relato Financeiro.

<sup>(24)</sup> A elaboração de demonstrações financeiras em conformidade com as IFRS exige a utilização de determinadas estimativas contabilísticas fundamentais. Implica igualmente que a gestão do BEI exerça a sua apreciação na aplicação das políticas contabilísticas do fundo fiduciário. Ponto 2.2 — Juízos contabilísticos significativos e estimativas das demonstrações financeiras do Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África em 31 de dezembro de 2015.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

24. Em dois domínios, as condições de pagamento limitaram a suscetibilidade das operações a erros. O primeiro destes domínios foi o apoio orçamental<sup>(25)</sup>. O segundo incluía casos de aplicação da chamada «abordagem nocional» em projetos com multidoadores executados por organizações internacionais<sup>(26)</sup>.

25. O apoio orçamental consiste numa contribuição financeira 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 se verificou o cumprimento das condições gerais de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças públicas) antes do pagamento.

26. 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<sup>(27)</sup>.

27. Ao abrigo da «abordagem nocional», quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são afetadas a elementos específicos 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 tida em conta nos testes substantivos do Tribunal<sup>(28)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Em 2017, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental financiados pelos FED ascendeu a 880 milhões de euros.

<sup>(26)</sup> Em 2017, os pagamentos para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ascenderam a 812 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.

<sup>(27)</sup> A eficiência e eficácia do apoio orçamental são tratadas em vários relatórios especiais do Tribunal, sendo os últimos o Relatório Especial n.º 32/2016 sobre a «Assistência da UE à Ucrânia» e o Relatório Especial n.º 30/2016 sobre a «Eficácia do apoio da UE aos setores prioritários nas Honduras».

<sup>(28)</sup> 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

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

28. As 15 operações com multidoadores em que foi aplicada a «abordagem nocional» e as 10 operações de apoio orçamental que o Tribunal examinou não continham erros. Se estas operações forem excluídas da amostra auditada, o nível de erro estimado é de 6,5 %<sup>(29)</sup>.

*Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação*

29. 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.

30. No ano passado, o Tribunal assinalou os progressos satisfatórios alcançados no plano de ação de 2015. Foram concluídas dez ações, cinco foram parcialmente executadas e uma ainda estava em curso.

31. No seu plano de ação para 2016, a DG DEVCO continuou a abordar domínios de elevado risco: fundos sujeitos a gestão indireta por organizações internacionais e subvenções sujeitas a gestão direta. Em março de 2018, tinham sido concluídas dez ações, duas tinham sido parcialmente executadas<sup>(30)</sup>, e duas estavam ainda em curso.

32. Foram acrescentadas ao plano de ação de 2017 seis novas medidas direcionadas, que visam, por exemplo, reduzir os erros decorrentes dos orçamentos-programas. Incluíam também alterações a introduzir nos modelos de contrato para os acordos de delegação e nas avaliações por pilares, a fim de refletir as alterações no novo Regulamento Financeiro.

33. O sistema de controlo da DG DEVCO baseia-se em controlos *ex ante* realizados antes da aprovação das despesas apresentadas pelos beneficiários. Também este ano, a frequência dos erros detetados, incluindo alguns nas declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas *ex ante*, continua a indicar insuficiências ao nível desses controlos.

**33.** No final de março de 2018, foram adotados termos de referência revistos para a verificação das despesas, que se prevê que venham a contribuir para a melhoria do desempenho dos controlos *ex ante*.

<sup>(29)</sup> O valor referido é a melhor estimativa, baseada numa amostra representativa de 117 operações. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 2,8 % e 10,2 % (limites inferior e superior do nível de erro, respetivamente).

<sup>(30)</sup> Informar os beneficiários da possibilidade de a DG DEVCO solicitar documentos comprovativos pormenorizados antes de aprovar as despesas; estabelecer uma unidade destinada a funcionar como ponto focal para coordenar as relações com as organizações internacionais.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Estudo de 2017 sobre a taxa de erro residual (TER)**

34. Em 2017, a DG DEVCO realizou o seu sexto estudo sobre a TER para estimar o nível de erros que escaparam a todos os controlos de gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros, em todo o seu domínio de competência <sup>(31)</sup>. Pela segunda vez consecutiva, o estudo estimou a TER dentro do limiar de materialidade de 2 % definido pela Comissão <sup>(32)</sup>.

35. No seu RAA de 2017, a DG DEVCO suprimiu a secção na qual chamava a atenção para a limitação do estudo sobre a TER relativamente ao âmbito do exame dos procedimentos de contratação pública, embora a limitação se mantenha.

36. No estudo de 2017 sobre a TER, o número de operações em que não tinham sido realizados testes substantivos devido à total confiança nos trabalhos de controlo anteriores foi muito superior (67 % das operações) ao dos estudos anteriores (ver **caixa 6**), embora o manual da TER permita uma total confiança nos trabalhos de controlo anteriores apenas em raras circunstâncias <sup>(33)</sup>. Para a maioria das operações da TER selecionadas para exame <sup>(34)</sup>, o Tribunal concluiu que tinha sido depositada uma total confiança nos trabalhos de controlo anteriores de forma incorreta ou sem justificação adequada. Além disso, os erros detetados pelos trabalhos de controlo anteriores não foram extrapolados à população não incluída nos testes e, por conseguinte, o estudo pressupõe que essa população está isenta de erros. Este facto tem impacto na taxa de erro residual.

35. Na opinião da Comissão, referir o âmbito do exame dos procedimentos de contratação pública como sendo uma importante diferença era algo exagerado, dado que os contratantes TER examinam efetivamente partes destes procedimentos: verificam a documentação comprovativa de base (como o anúncio de concurso, o relatório de abertura das propostas, os relatórios de avaliação, as decisões de atribuição, etc.), mas a metodologia TER não prevê a repetição do processo de seleção (nem no âmbito da Comissão, nem no âmbito do beneficiário). Nalguns casos, os contratantes podem, com base na sua experiência profissional e numa análise do risco, decidir analisar o processo de contratação em pormenor.

36. Na apresentação do estudo de 2017 sobre a TER, foi exercida uma apreciação profissional nos casos em que era permitida ou exigida uma interpretação.

Na sequência dessa experiência, a Comissão irá considerar a possibilidade de uma evolução metodológica para que seja depositada confiança nos trabalhos de auditoria anteriores em circunstâncias mais do que excecionais em que foram aplicadas normas internacionais.

<sup>(31)</sup> FED e orçamento geral da UE.

<sup>(32)</sup> 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 % e 2017: 1,18 %.

<sup>(33)</sup> DG DEVCO, Taxa de erro residual: Manual de instruções para o exercício anual de medição, p. 26.

<sup>(34)</sup> O exame efetuado pelo Tribunal concluiu que, em 26 das 41 operações examinadas, não deveria ter sido depositada uma total confiança nos trabalhos de controlo anteriores.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

37. Além do aumento significativo da total confiança depositada nos trabalhos de controlo anteriores, o exame do Tribunal também detetou erros e incoerências no cálculo e na extrapolação dos erros individuais. Estes erros são semelhantes aos que o Tribunal comunicou no seu Relatório Anual relativo aos FED para 2014 <sup>(35)</sup>.

38. A Comissão não acompanhou devidamente o trabalho realizado pelo contratante responsável pela TER e, por conseguinte, não pôde impedir a ocorrência de problemas.

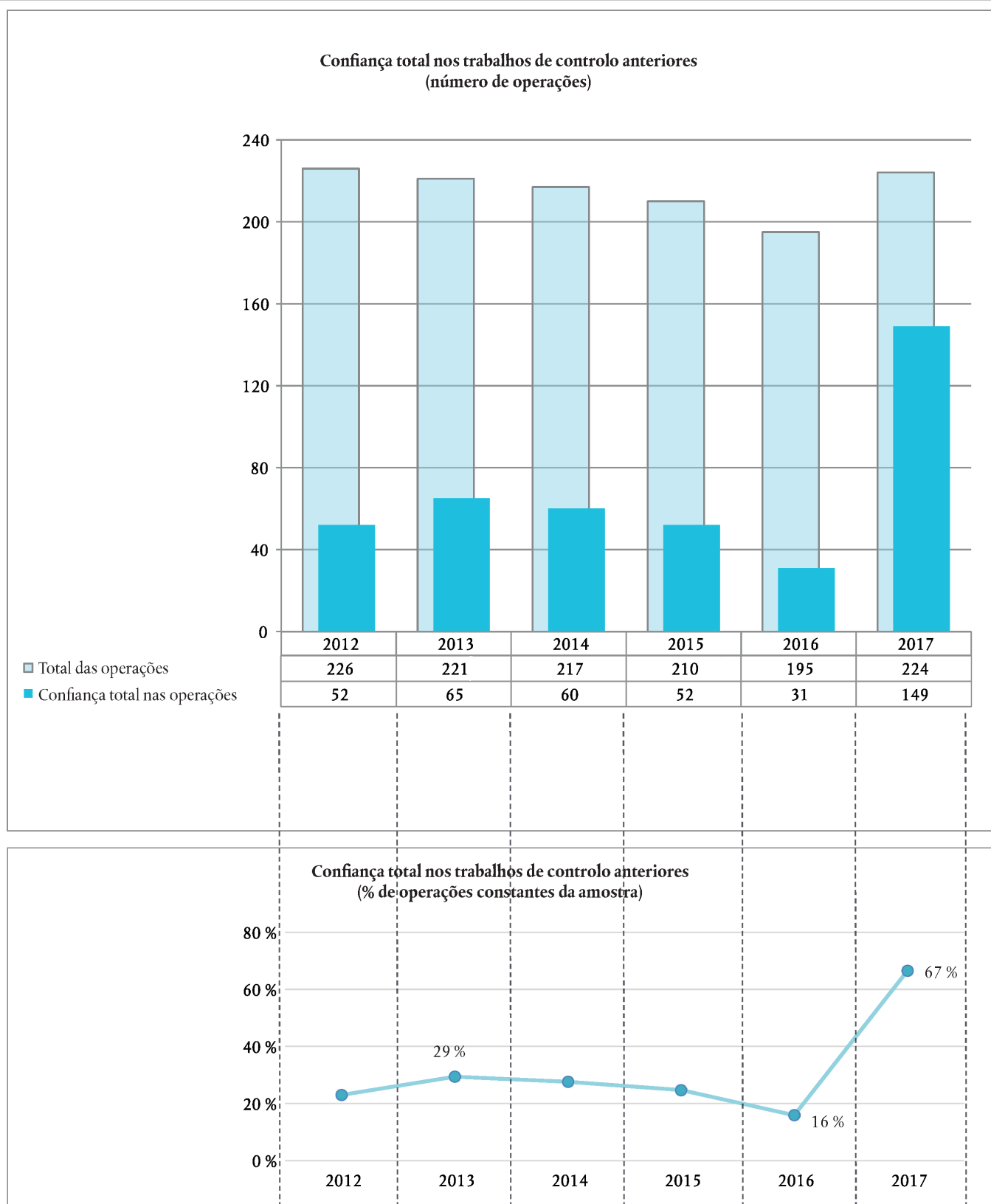
## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**38.** *Foram organizadas regularmente reuniões para a monitorização pormenorizada dos progressos do estudo. A Comissão deu orientações ao contratante TER dentro dos limites permitidos pela necessidade absoluta de manter a sua independência e juízo profissional. A Comissão sugere, no entanto, que se continue a melhorar o seu acompanhamento a fim de seguir melhor aspetos mais específicos, como o número de casos que merecem total confiança.*

---

<sup>(35)</sup> Ver o ponto 43 do Relatório Anual do Tribunal relativo às atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para 2014 (JO C 373 de 10.11.2015, p. 289).

Caixa 6 — Evolução do número de operações em que foi depositada total confiança nos trabalhos de controlo anteriores, 2012-2017



A confiança total nas operações atingiu o nível mais elevado em 2017 tanto no âmbito relativo (67 %) como absoluto (149 operações). Em 2017, a percentagem de confiança total nos trabalhos de controlo anteriores teve um aumento substancial comparativamente a 2016, tendo também ultrapassado largamente o anterior máximo registado em 2013.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**Análise do Relatório Anual de Atividades relativo a 2017**

39. Em 2016, a declaração de fiabilidade do Diretor-Geral da DG DEVCO incluiu duas reservas, uma das quais relativa a subvenções na modalidade de gestão direta e indireta, gestão indireta com organizações internacionais, agências de desenvolvimento e orçamentos-programas. A reserva formulada na declaração de fiabilidade do RAA de 2017<sup>(36)</sup> só inclui subvenções na modalidade de gestão direta.

40. Esta reserva baseia-se nos resultados do estudo sobre a TER. Se o estudo sobre a TER tivesse seguido o mesmo método prudente dos anos anteriores, o resultado do estudo e, por conseguinte, a declaração de fiabilidade teriam provavelmente sido diferentes.

41. A DG DEVCO estimou o montante global em risco no momento do pagamento em 82,96 milhões de euros<sup>(37)</sup>. Deste montante, calculou que 13,08 milhões de euros (16 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes<sup>(38)</sup>.

**CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES****Conclusão**

42. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017 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.

40. A reserva não se baseia unicamente no resultado deste estudo sobre a TER. Resulta também de uma análise de risco baseada nas DAS do TCE e nos estudos sobre a TER dos últimos três anos. Por conseguinte, não se pode concluir que a abordagem adotada no estudo sobre a TER em apreço pudesse ter levado provavelmente a um resultado diferente em termos de reservas.

*Acresce que, efetivamente, a reserva emitida no RAA de 2017 dizia unicamente respeito às subvenções na modalidade de gestão direta, enquanto nos anos anteriores a combinação das taxas de erro com as avaliações de risco tinha conduzido à emissão de reservas em mais domínios de despesas. Contudo, isso não significa que os esforços de controlo tenham diminuído. Na descrição da reserva, é explicado que, embora esta diga respeito exclusivamente às subvenções na modalidade de gestão direta, as ações relativas aos outros domínios de despesas, isto é, dos anos anteriores, serão igualmente prosseguidas.*

<sup>(36)</sup> Ver capítulo 2.15 do RAA de 2017.

<sup>(37)</sup> 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.

<sup>(38)</sup> Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2017, p. 59.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

43. As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017:

- 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 17-28). Os testes das operações, incluindo os resultados ajustados do estudo sobre a TER, realizados pelo Tribunal deram origem a um nível de erro estimado de 4,5 % (ver **anexo 1**).

44. No que diz respeito ao estudo sobre a TER, tendo em conta o método menos prudente e a natureza, a importância e o volume dos erros detetados durante o seu exame, o Tribunal conclui que os resultados do estudo deste ano não podem ser comparados com os resultados obtidos em anos anteriores. As insuficiências detetadas têm impacto sobre os resultados da taxa de erro residual de 2017 (ver pontos 36-38).

45. Atualmente, existe uma incoerência entre o processo orçamental (em que o Parlamento Europeu não está envolvido) e o processo de prestação de contas (em que o Parlamento Europeu está parcialmente envolvido na quitação) [ver ponto 3, alínea c)]. A possível futura integração dos FED no orçamento geral da UE poderá atenuar os riscos associados a esta incoerência (quitação orçamental anual artificial e inexistência de poder orçamental do Parlamento Europeu).

### Recomendações

46. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2014<sup>(39)</sup>, das quais a DG DEVCO<sup>(40)</sup> executou integralmente as recomendações 1, 2 e 4, são apresentadas no **anexo 3**. Com base na sua análise do estudo de 2017 sobre a TER (ver ponto 37), o Tribunal considera que a recomendação 3 não foi executada.

44. Não se pode concluir que uma outra abordagem teria automaticamente conduzido a um resultado diferente da taxa de erro.

46. A Comissão considera que a recomendação foi integralmente implementada: foram publicadas novas versões da metodologia e do manual TER que abordam as questões levantadas pelo Tribunal de Contas.

<sup>(39)</sup> O Tribunal selecionou o seu relatório de 2014 para realizar a análise ao seguimento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

<sup>(40)</sup> O objetivo desta análise foi verificar a introdução de medidas corretivas tomadas em resposta às recomendações do Tribunal. Não visava avaliar a eficácia da sua execução.

## OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

47. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2017, o Tribunal recomenda que, a partir de 2019, a Comissão deve:

- **Recomendação 1:** acompanhar de perto a realização do estudo sobre a TER, em particular verificar se as decisões de confiar totalmente nos controlos anteriores seguem plenamente a metodologia e são justificadas (ver ponto 36);
- **Recomendação 2:** divulgar novamente no RAA as limitações do estudo sobre a TER (ver ponto 35);
- **Recomendação 3:** adotar medidas decisivas para fazer aplicar efetivamente a orientação sobre a aceitação das despesas a fim de evitar apuramentos excessivos (ver *caixa 5*);
- **Recomendação 4:** tomar medidas para garantir que apenas os custos incorridos são aceites como despesas no que se refere às operações do Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África (ver ponto 22);
- **Recomendação 5:** estabelecer um ICD para verificar a que datas remontam as contribuições antecipadas pagas aos fundos fiduciários (ver ponto 10);
- **Recomendação 6:** propor uma solução pertinente para as incoerências dos FED no quadro orçamental e de prestação de contas, no âmbito dos estudos atuais das disposições após o acordo de Cotonu (ver ponto 45).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

*A Comissão aceita a recomendação.*

*A Comissão sugere que se continue a melhorar o seu acompanhamento a fim de seguir atentamente aspetos mais específicos, como o número de casos que merecem total confiança.*

*A Comissão aceita a recomendação.*

*A Comissão aceita a recomendação e analisará formas de clarificar e aplicar as orientações pertinentes.*

*A Comissão aceita a recomendação.*

*A Comissão tomará medidas para evitar a aceitação como despesa das estimativas indicadas nas demonstrações financeiras do Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África.*

*A Comissão não aceita esta recomendação.*

*De acordo com as regras contabilísticas, as contribuições do FED para os fundos fiduciários da UE são apresentadas nas contas anuais do FED. São monitorizadas e controladas numa base anual. Além disso, o período de absorção RAL dos fundos fiduciários da UE que tem um impacto direto na antiguidade dessas contribuições é monitorizado em tempo real através do ICD 4 (capacidade de absorção RAL). A Comissão considera, por conseguinte, que a antiguidade das contribuições do FED para os fundos fiduciários da UE é devidamente monitorizada e que não é necessário criar um ICD adicional.*

*A Comissão aceita a recomendação.*

*Dado já ter apresentado uma proposta, a Comissão considera que a recomendação foi implementada.*

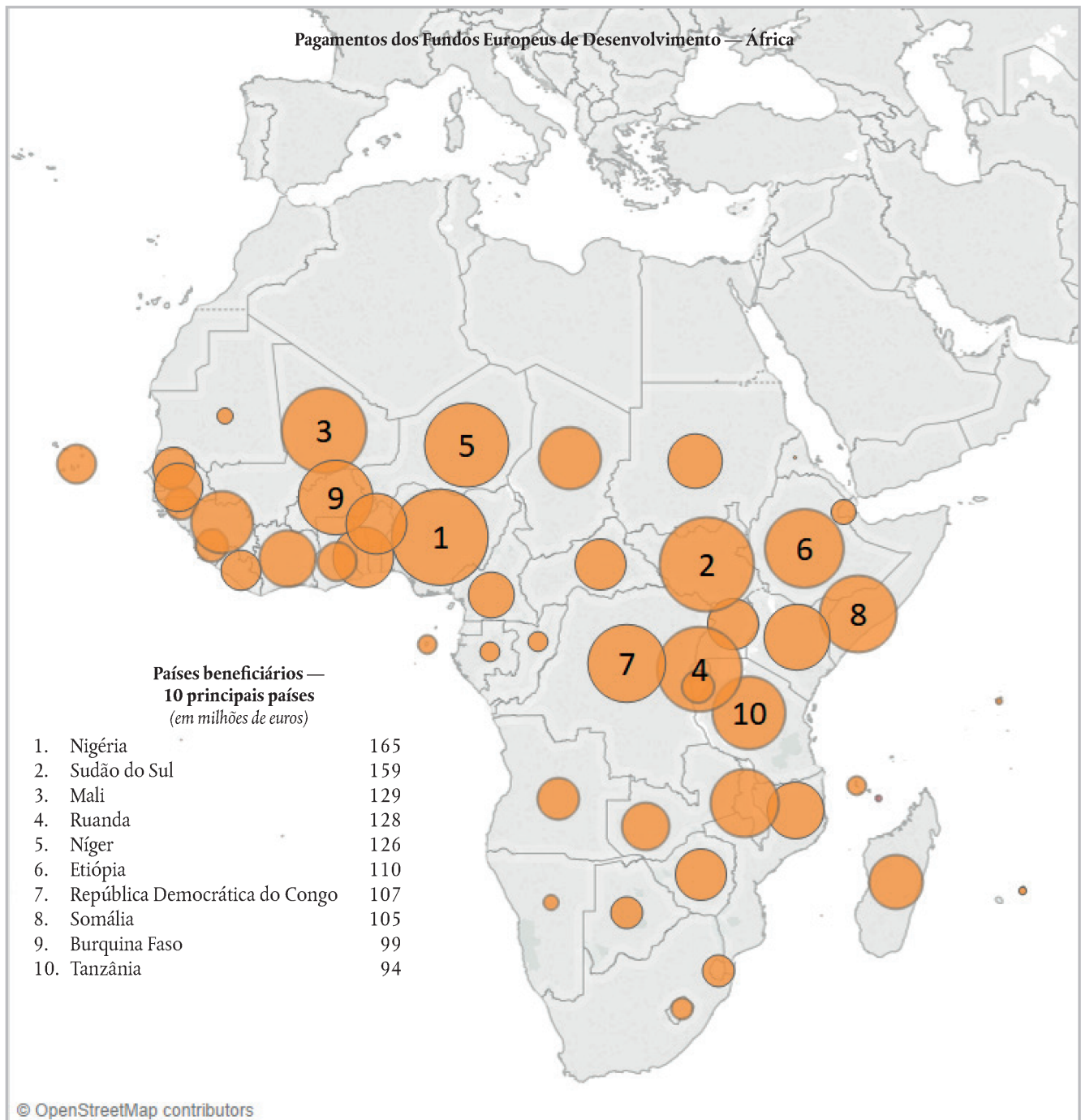
## ANEXO 1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

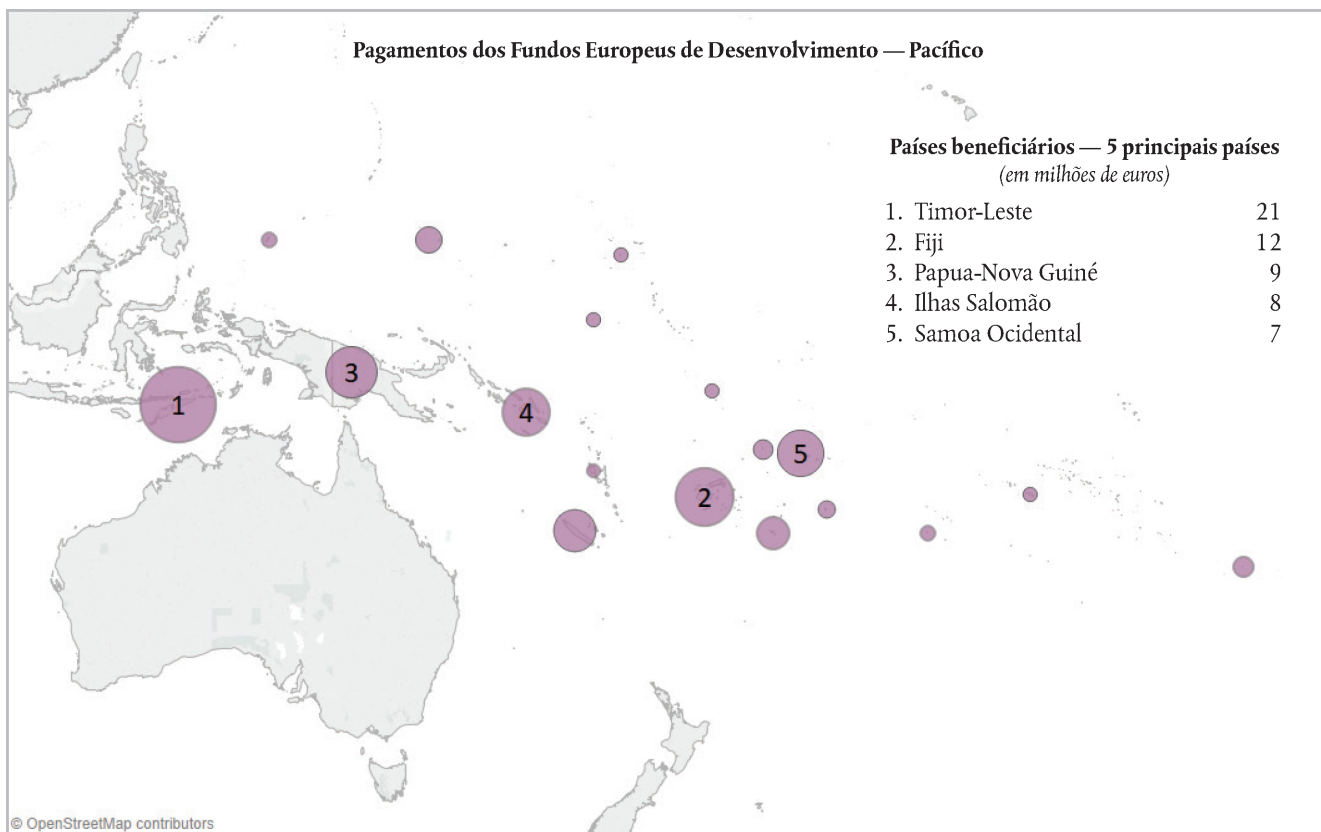
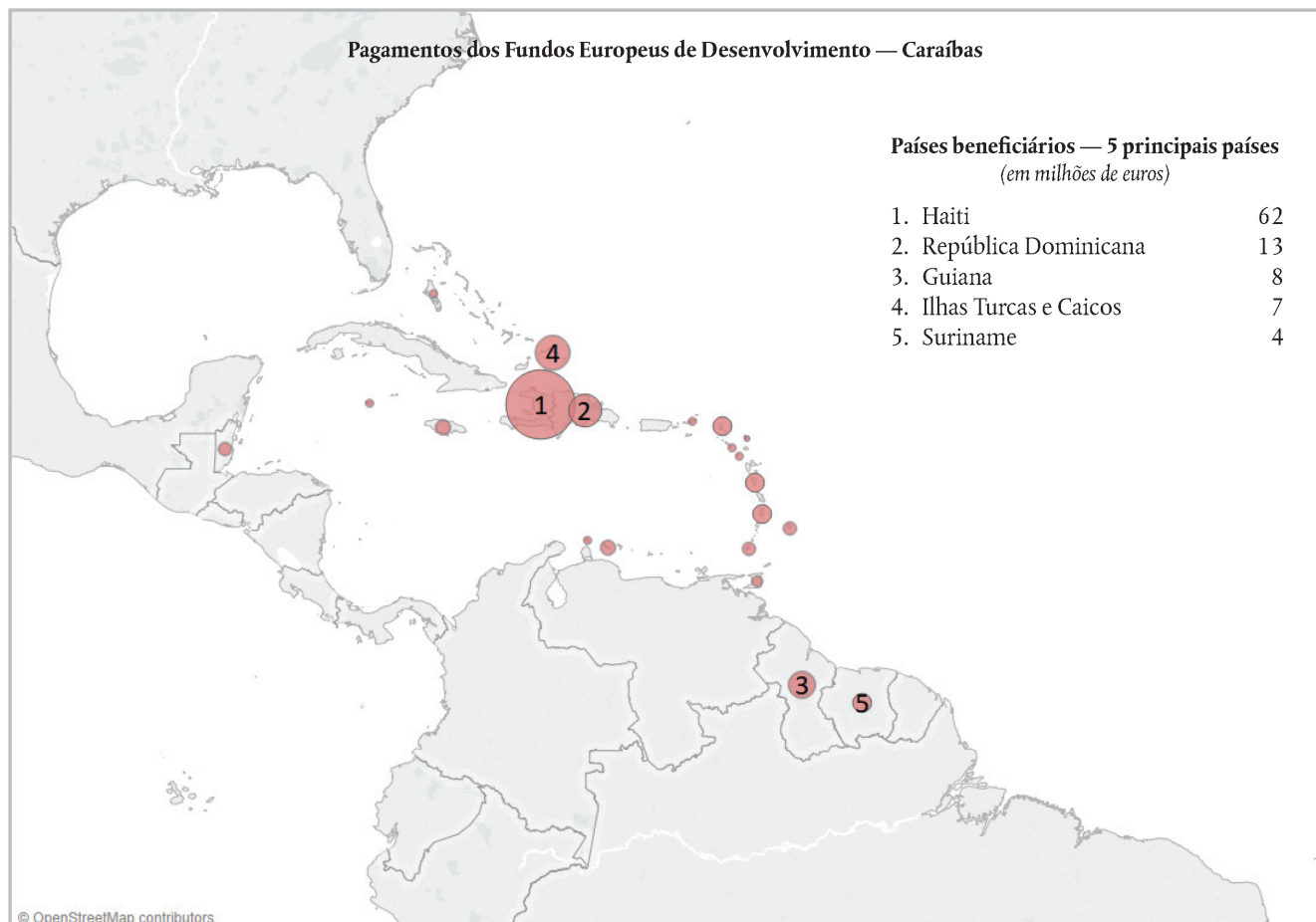
	2017	2016
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	142	143
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	4,5 %	3,3 %
Limite superior de erro	7,8 %	
Limite inferior de erro	1,2 %	

## ANEXO 2

## PAGAMENTOS DOS FED EM 2017 POR REGIÃO PRINCIPAL



Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) e Tribunal de Contas Europeu, com base nas contas anuais consolidadas dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED para o exercício de 2017.



Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) e Tribunal de Contas Europeu, com base nas contas anuais consolidadas dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED para o exercício de 2017.

## 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				
2014	<b>Recomendação 1:</b> [que a EuropeAid] defina e aplique procedimentos de controlo interno para garantir que os pré-financiamentos são apurados com base nas despesas realmente efetuadas, não incluindo os compromissos jurídicos;	x						
	<b>Recomendação 2:</b> [que a EuropeAid] reforce a verificação sistemática de que os países parceiros utilizam a taxa de câmbio correta para converter os pagamentos de apoio orçamental em moeda nacional;	x						
	<b>Recomendação 3:</b> [que a EuropeAid] assegure, em colaboração com o contratante responsável pelo estudo sobre a TER, que as insuficiências que constatámos são corrigidas;				x			
	<b>Recomendação 4:</b> [que a EuropeAid] melhore os seus indicadores no que diz respeito a valores-alvo que permitam avaliar a eficiência e a relação custo-eficácia dos controlos, a sua abordagem dos custos e os seus procedimentos e sistemas de informação de gestão para quantificar os benefícios dos controlos.	x						



ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**