

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 340



Edição em língua  
portuguesa

Comunicações e Informações

62.º ano

8 de outubro de 2019

Índice

#### IV *Informações*

INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

##### **Tribunal de Contas**

2019/C 340/01	Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento, relativo ao exercício de 2018, acompanhado das respostas das instituições .....	1
2019/C 340/02	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 2018, acompanhado das respostas da Comissão .....	269

PT

©União Europeia, 2019.

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 do artigo 287.º, n.ºs 1 e 4, do TFUE, do artigo 258.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, e do artigo 43.º do Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323,

**o Tribunal de Contas da União Europeia, na sua reunião de 18 de julho de 2019, adotou os seus**

**RELATÓRIOS ANUAIS****relativos ao exercício de 2018**

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,  
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, Viorel ȘTEFAN e Ivana MALETIĆ.





# **RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

(2019/C 340/01)



# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral .....	7
Capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio .....	9
Capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira .....	35
Capítulo 3 — Orçamento da UE: obter resultados .....	55
Capítulo 4 — Receitas .....	111
Capítulo 5 — Competitividade para o crescimento e o emprego .....	121
Capítulo 6 — Coesão económica, social e territorial .....	135
Capítulo 7 — Recursos naturais .....	159
Capítulo 8 — Segurança e cidadania .....	179
Capítulo 9 — Europa global .....	187
Capítulo 10 — Administração .....	197
Respostas das instituições .....	205



## Introdução geral

0.1. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é uma instituição <sup>(1)</sup> da União Europeia (UE), sendo o auditor externo das finanças da UE <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 42.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2018. 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, em articulação quando adequado 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 Relatório Anual aos parlamentos nacionais, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

0.4. O elemento central do Relatório é constituído pela *declaração sobre a fiabilidade* das contas consolidadas da UE e a legalidade e regularidade das operações. Essa declaração é completada por apreciações específicas sobre cada domínio importante da atividade da UE.

0.5. À semelhança dos anos anteriores, o presente relatório está estruturado do seguinte modo:

- o capítulo 1 apresenta a declaração de fiabilidade e um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas e à regularidade das operações;
- o capítulo 2 apresenta a análise do Tribunal sobre a gestão orçamental e financeira;
- o capítulo 3 incide sobre as informações que é possível retirar dos indicadores sobre o desempenho do orçamento da UE, expõe os resultados significativos dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2018 e analisa a execução, por parte da Comissão, das recomendações formuladas nos relatórios especiais publicados em 2015;
- 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. Enquanto auditor externo, compete ao Tribunal comunicar as suas constatações de auditoria e retirar as conclusões necessárias, de modo que forneça uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações.

<sup>(1)</sup> O TCE foi consagrado como instituição pelo artigo 13.º do Tratado da União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht (JO C 191 de 29.7.1992, p. 1). Foi, porém, instituído pela primeira vez como o novo organismo comunitário responsável pela 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 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

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

<sup>(4)</sup> 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. A análise do TCE às rubricas 3 («Segurança e cidadania») e 4 («Europa Global»), nos capítulos 8 e 9, respetivamente, não inclui estimativas dos níveis de erro.

<sup>(5)</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY\\_AR\\_2018/GLOSSARY\\_AR\\_2018\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2018/GLOSSARY_AR_2018_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–XXX
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 2018	1.6–1.41
Fiabilidade das contas	1.6–1.9
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.6–1.8
Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2018	1.9
Regularidade das operações	1.10–1.32
A auditoria do Tribunal abrange as despesas aceites pela Comissão em 2018	1.11–1.14
Os resultados de auditoria do Tribunal relativos a 2018 revelam que os erros se limitam a tipos específicos de despesas	1.15
A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE tem um impacto sobre o risco de erro	1.16–1.32
Informações da Comissão sobre regularidade	1.33–1.41
A estimativa de erro da Comissão é ligeiramente inferior ao intervalo estimado pelo Tri- bunal	1.35–1.36
As componentes individuais da estimativa da Comissão nem sempre estão em con- sonância com as constatações do Tribunal	1.37–1.39
O risco no momento do encerramento depende da estimativa das futuras correções e recuperações	1.40–1.41
O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF	1.42–1.46
Conclusões	1.47–1.49
Resultados da auditoria	1.48–1.49
 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:
- a) 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 2018, aprovadas pela Comissão em 26 de junho de 2019;
  - b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes, 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 2018 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*

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018 são, em todos os aspetos, materialmente relevantes, legais e regulares.

#### Despesas

#### *Opinião com reservas sobre a legalidade e a regularidade das despesas*

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 das despesas, as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018 são, em todos os aspetos, materialmente relevantes, legais e regulares.

### 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 na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes». O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas 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 considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

<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 com reservas sobre a legalidade e a regularidade das despesas*

VI. Em 2018, o Tribunal constatou que as despesas de risco elevado (sobretudo despesas baseadas em reembolsos, que estão sujeitas a regras complexas) <sup>(3)</sup> estão materialmente afetadas por erros. O nível de erro estimado pelo Tribunal para as despesas de risco elevado situa-se em 4,5 %. O nível global de erro estimado (2,6 %) continua superior ao limiar de materialidade de 2 % definido pelo Tribunal, mas não é generalizado. As despesas de risco reduzido, principalmente efetuadas com base em direitos e sujeitas a regras simplificadas/menos complexas, não estão afetadas por um nível significativo de erros <sup>(4)</sup>.

**Principais questões de auditoria***O Tribunal avaliou o impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas de 2018*

VII. Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou formalmente o Conselho Europeu da sua intenção de sair da UE. Em 10 de abril de 2019, o Conselho Europeu acordou numa prorrogação do prazo para a saída do Reino Unido <sup>(5)</sup> durante o tempo que for necessário, mas que, em qualquer caso, nunca deverá ir além de 31 de outubro de 2019. Segundo a decisão do Conselho, a saída do Reino Unido da UE deverá ter lugar no primeiro dia do mês seguinte à conclusão dos procedimentos de ratificação ou em 1 de novembro de 2019, consoante a data que ocorrer primeiro. O Reino Unido continuará a ser um Estado-Membro até à nova data de saída, com plenos direitos e obrigações em conformidade com o artigo 50.º do Tratado da União Europeia, e tem o direito de revogar a sua notificação em qualquer momento.

VIII. Como indicado no ponto II, as contas consolidadas da UE de 2018 foram elaboradas para refletir a situação financeira da União Europeia em 31 de dezembro de 2018 e os resultados, fluxos de caixa e variação da situação líquida desse ano. As contas consolidadas da UE de 2018 refletem o estado das negociações em 31 de dezembro de 2018. Nessa data, e até à data de conclusão dos trabalhos de auditoria do Tribunal, o Reino Unido continuava a ser um Estado-Membro da UE.

IX. O Tribunal não detetou quaisquer acontecimentos relacionados com o processo de saída que exijam ajustamentos em conformidade com a norma internacional de contabilidade relativa aos acontecimentos ocorridos após a data de relato <sup>(6)</sup>.

X. O Tribunal continuará a avaliar o impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas consolidadas da UE. As futuras contas consolidadas da UE terão de refletir o estado ou o resultado do processo de saída. À data da conclusão da auditoria do Tribunal às contas de 2018, ainda não se sabia se o Reino Unido sairia de facto da UE e, em caso afirmativo, em que data e sob que condições.

XI. Com base nesta situação atual, não existe impacto financeiro a comunicar relativamente às contas anuais consolidadas da UE de 2018 e o Tribunal conclui que as contas em 31 de dezembro de 2018 refletem corretamente o processo de saída nessa data.

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

XII. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 80,5 mil milhões de euros no final de 2018. Este é um dos mais importantes elementos do passivo do balanço, representando mais de um terço do total do passivo de 2018, que se eleva a 235,9 mil milhões de euros.

XIII. A maior parte deste passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal (70,0 mil milhões de euros) está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia (RPFE). 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>(7)</sup>. Para além das pensões de reforma, abrange igualmente as pensões de invalidez e as pensões pagas aos viúvos ou órfãos do pessoal da UE. 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. O Eurostat calcula este passivo em nome do contabilista da Comissão, utilizando os parâmetros avaliados pelos consultores atuariais da Comissão.

<sup>(3)</sup> No montante de 61,0 mil milhões de euros. São dadas mais informações nos pontos 1.19 a 1.21 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2018.

<sup>(4)</sup> No montante de 59,6 mil milhões de euros. São dadas mais informações no ponto 1.18 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2018.

<sup>(5)</sup> EUCO XT 20013/19, Decisão do Conselho Europeu, tomada com o acordo do Reino Unido, que prorroga o prazo previsto no artigo 50.º, n.º 3, do TUE.

<sup>(6)</sup> Ver a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) 14 — Acontecimentos ocorridos após a data de relato.

<sup>(7)</sup> Ver a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) 39 — 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.

XIV. O segundo elemento mais significativo do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal (8,7 mil milhões de euros) é o passivo estimado que a UE assume perante o Regime Comum de Seguro de Doença (RCSD). Este passivo diz respeito aos custos dos cuidados de saúde do pessoal da UE, que devem ser pagos durante os períodos pós-atividade dos funcionários (líquido das suas contribuições).

XV. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal avaliou os pressupostos atuariais e a valorização daí resultante para o passivo relativo às pensões. Baseou esta avaliação em trabalhos realizados por peritos atuariais externos para elaborar um estudo sobre os passivos relativos às pensões e ao RCSD. 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 prosseguiu 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.

#### *O Tribunal avaliou as estimativas significativas do final do exercício apresentadas nas contas*

XVI. No final de 2018, o valor estimado das despesas elegíveis incorridas pelos beneficiários, mas ainda não comunicadas, ascendia a 99,8 mil milhões de euros (final de 2017: 100,9 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas<sup>(8)</sup>.

XVII. No final do exercício de 2018, o montante estimado por utilizar pelos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada e pelos regimes de ajuda reconhecido nas contas da UE ascendia a 6,5 mil milhões de euros (final de 2017: 4,7 mil milhões de euros), apresentado no balanço como «Outros adiantamentos aos Estados-Membros».

XVIII. Para avaliar estas estimativas do final do exercício, o Tribunal examinou o sistema instituído pela Comissão para os cálculos relativos ao corte de operações e verificou se estavam corretos e completos nas Direções-Gerais que efetuam a maioria dos pagamentos. Durante os trabalhos de auditoria relativos à amostra de faturas e pré-financiamentos, o Tribunal examinou os cálculos pertinentes relativos ao corte de operações 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 de elaboração dessas estimativas.

XIX. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos e outros adiantamentos pagos aos Estados-Membros constante do balanço consolidado é correta.

#### **Outras questões**

XX. 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.

#### **Responsabilidades da gestão**

XXI. 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. Compete-lhe também conceber, executar e manter 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 financeiras e as informações 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).

<sup>(8)</sup> Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 62,9 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 36,9 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

XXII. 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.

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

XXIV. Nos termos do Regulamento Financeiro (Título XIII), 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 da UE. 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 XIV 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**

XXV. 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 com base nestas contas consolidadas.

XXVI. 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 seu cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e ao 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 ao seu registo nas contas.

XXVII. 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 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.

XXVIII. 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, devidas 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 subjacentes e os acontecimentos 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.

XXIX. 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.

XXX. 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.

18 de julho de 2019.  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

Tribunal de Contas Europeu  
12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUXEMBURGO

## 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>(9)</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. Na maioria dos domínios de intervenção da UE <sup>(10)</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>(11)</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**).

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

1.4. As despesas da UE são um instrumento importante, embora não o único, para a 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 2018, as despesas da UE ascenderam a 1 56,7 mil milhões de euros <sup>(12)</sup>, representando 2,2 % do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 1,0 % do rendimento nacional bruto da UE (ver **caixa 1.1**).

---

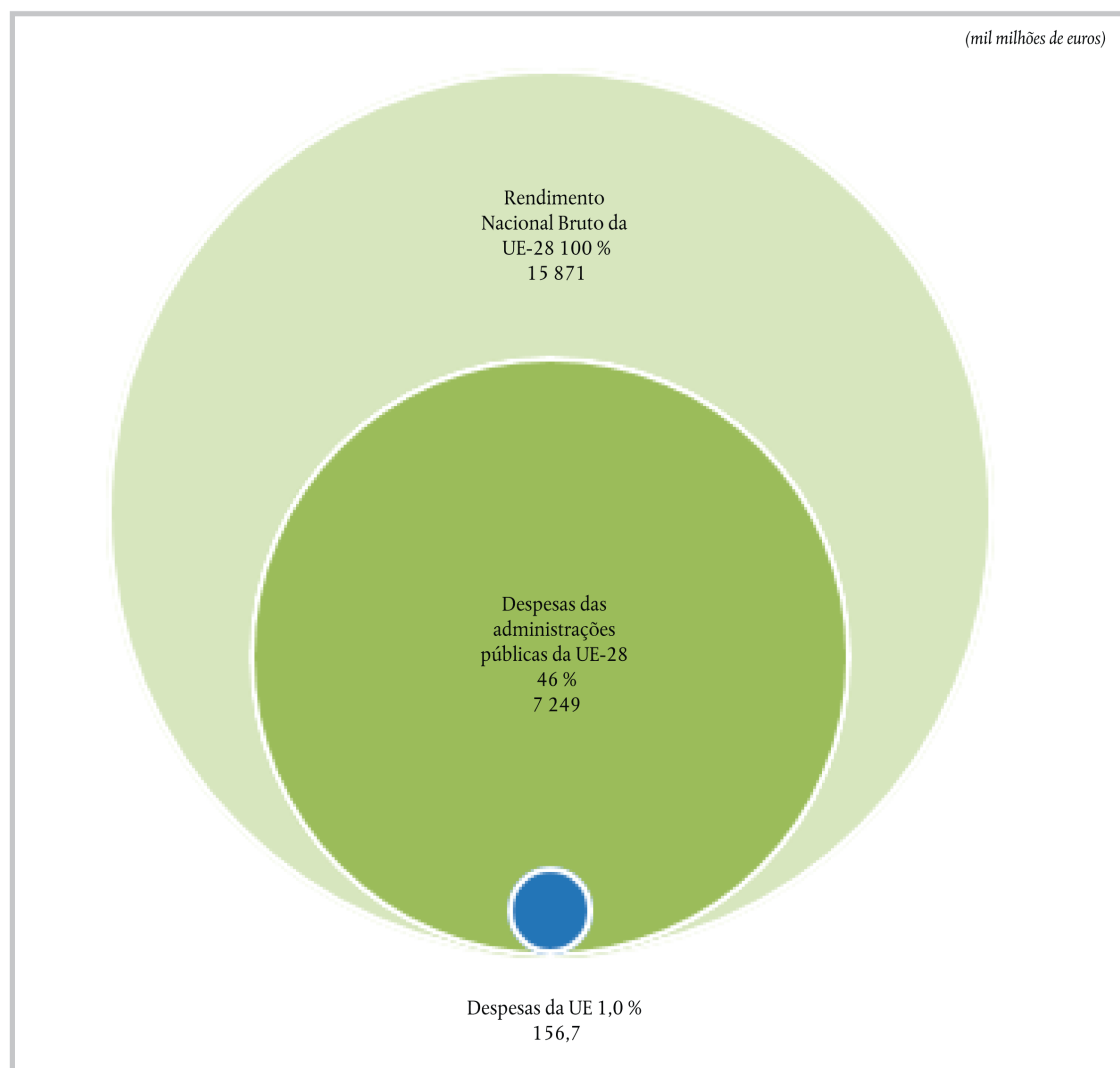
<sup>(9)</sup> Ver Glossário: *boa gestão financeira*.

<sup>(10)</sup> Ver as **partes 2** dos capítulos 5, 6, 7, 8 e 9.

<sup>(11)</sup> Ver capítulo 3.

<sup>(12)</sup> Ver Contas anuais consolidadas da UE de 2018, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, Secção 4.3 QFP: Execução das *dotações* de pagamento.

**Caixa 1.1**  
Despesas da UE relativas a 2018 em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB) e das despesas das administrações públicas

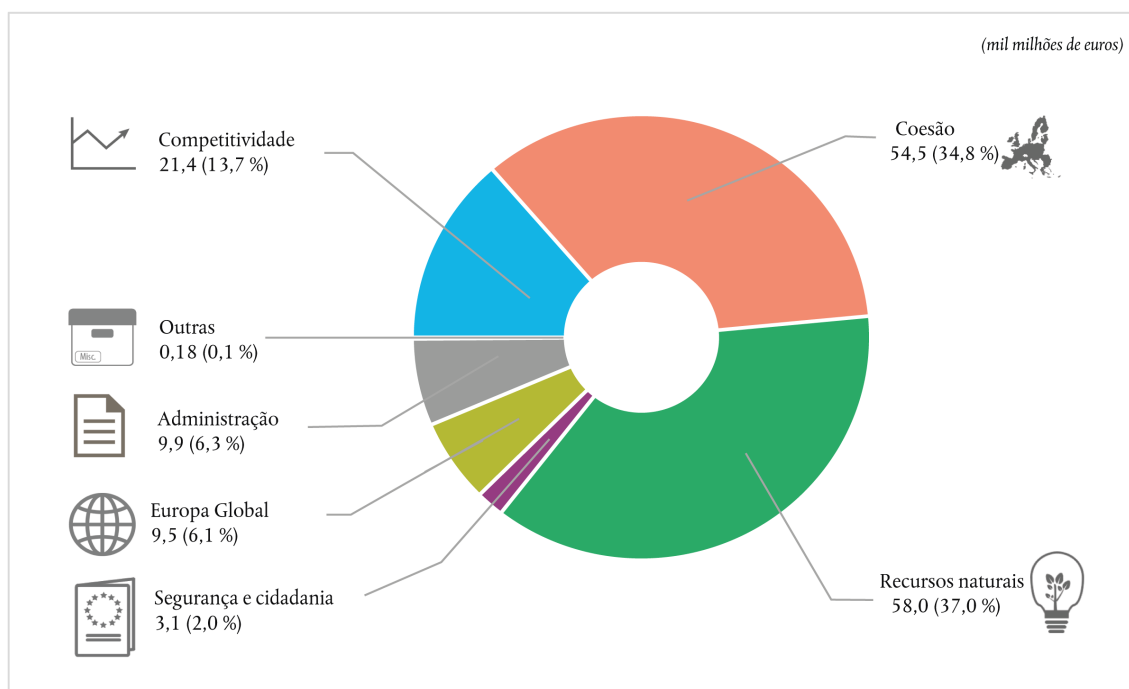


Fonte: RNB dos Estados-Membros: Contas anuais da Comissão Europeia relativas ao exercício de 2018 — Anexo A — Receitas; Despesas das administrações públicas dos Estados-Membros: Eurostat — contas nacionais anuais; Despesas da UE: Comissão Europeia — Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2018.

1.5. Os fundos da UE são pagos aos beneficiários quer através de pagamentos únicos/frações anuais quer de uma série de pagamentos no âmbito de regimes de despesas plurianuais. Em 2018, os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE totalizaram 126,8 mil milhões de euros <sup>(13)</sup> de pagamentos únicos, intermédios ou finais, acrescidos de 29,9 mil milhões de euros de pré-financiamento. Como indica a **caixa 1.2**, a maior percentagem do orçamento da UE destinou-se ao domínio dos «Recursos naturais», seguido pela «Coesão» e pela «Competitividade».

<sup>(13)</sup> Destes pagamentos intermédios, 37,4 mil milhões de euros correspondem à rubrica 1b do QFP dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020. 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 2018.

**Caixa 1.2**  
**Pagamentos de 2018 por rubrica do Quadro Financeiro Plurianual (QFP)**



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

Rubrica 6 do QFP — Compensações («Outras»)

Fonte: TCE.

## Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2018

### Fiabilidade das contas

#### *As contas não estavam afetadas por distorções materiais*

1.6. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia <sup>(14)</sup> (as «contas») relativas ao exercício de 2018. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 26 de junho de 2019, antes do prazo final de apresentação permitido nos termos do Regulamento Financeiro <sup>(15)</sup>. As contas são acompanhadas de uma análise e debate das demonstrações financeiras <sup>(16)</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 2018, o passivo total representava 235,9 mil milhões de euros, comparados com os 174,4 mil milhões de euros do ativo total. O resultado económico de 2018 elevou-se a 13,9 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.

#### *Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2018*

1.9. As principais questões de auditoria são aquelas que, segundo o juízo profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas. Em conformidade com a Norma Internacional das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI) 1701, o Tribunal divulga informações sobre as principais questões de auditoria 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 2018*

1.11. Para realizar a auditoria, o Tribunal analisou as operações subjacentes às contas da UE. No que se refere às despesas, estas incluem as transferências de fundos provenientes do orçamento da UE para os destinatários finais das despesas da União. O Tribunal examina as despesas no momento em que os destinatários finais dos fundos da UE realizaram atividades ou incorreram em 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 2018.

1.12. Como sublinhado no Relatório Anual relativo a 2017, as alterações introduzidas na legislação setorial de 2014-2020 no domínio da «Coesão» tiveram um impacto sobre o que a Comissão considera como «despesas aceites» neste domínio <sup>(17)</sup>. Consequentemente, desde 2017 a população de auditoria do Tribunal nesta rubrica do QFP é constituída por pagamentos finais (incluindo pré-financiamentos que foram apurados) relativos ao período de 2007-2013 e despesas incluídas nas contas aprovadas numa base anual pela Comissão para o período de 2014-2020 (ver pontos 2 a 4 do **anexo 1.1** e pontos 6.7 a 6.8). Assim sendo, o Tribunal testou operações relativamente às quais os Estados-Membros aplicaram todas as medidas corretivas pertinentes decorrentes de erros que eles próprios detetaram.

<sup>(14)</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>(15)</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Conselho (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

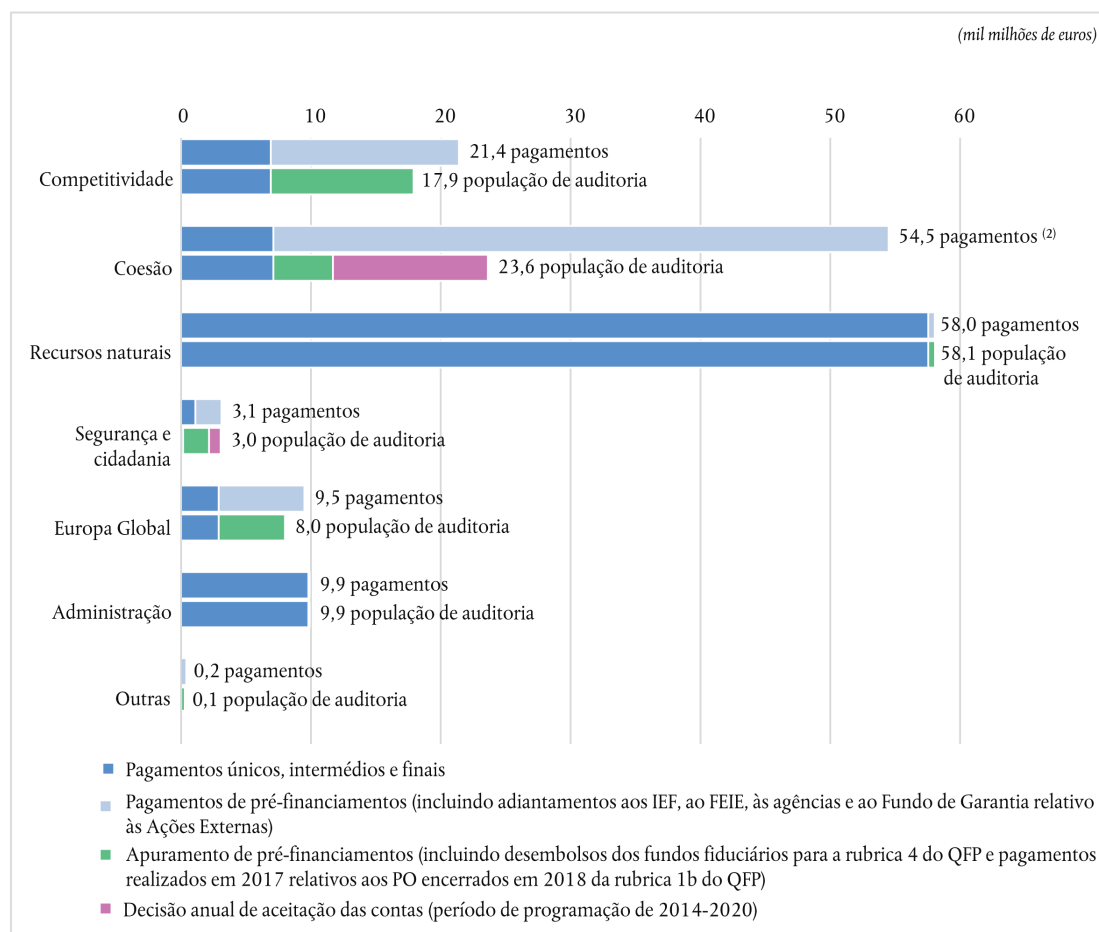
<sup>(16)</sup> Ver Orientação Prática Recomendada 2, *Financial Statement Discussion and Analysis* (Análise e debate das demonstrações financeiras) do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (CNICSP).

<sup>(17)</sup> Ver pontos 1.12 e 1.13 do Relatório Anual relativo a 2017.



1.13. A **caixa 1.3** apresenta a repartição da população de auditoria de 2018 do Tribunal por pagamentos únicos, intermédios (quando aceites pela Comissão) e finais, apuramentos de pré-financiamentos e decisões anuais de aprovação das contas. A população de auditoria de 2018 representa um montante total de 120,6 mil milhões de euros. No domínio da Coesão, os pagamentos intermédios realizados em 2018 relativos ao período de 2014-2020 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.

**Caixa 1.3**  
Comparação da população de auditoria do Tribunal (120,6 mil milhões de euros) com as despesas da UE (156,7 mil milhões <sup>(1)</sup> de euros) por rubrica do QFP em 2018



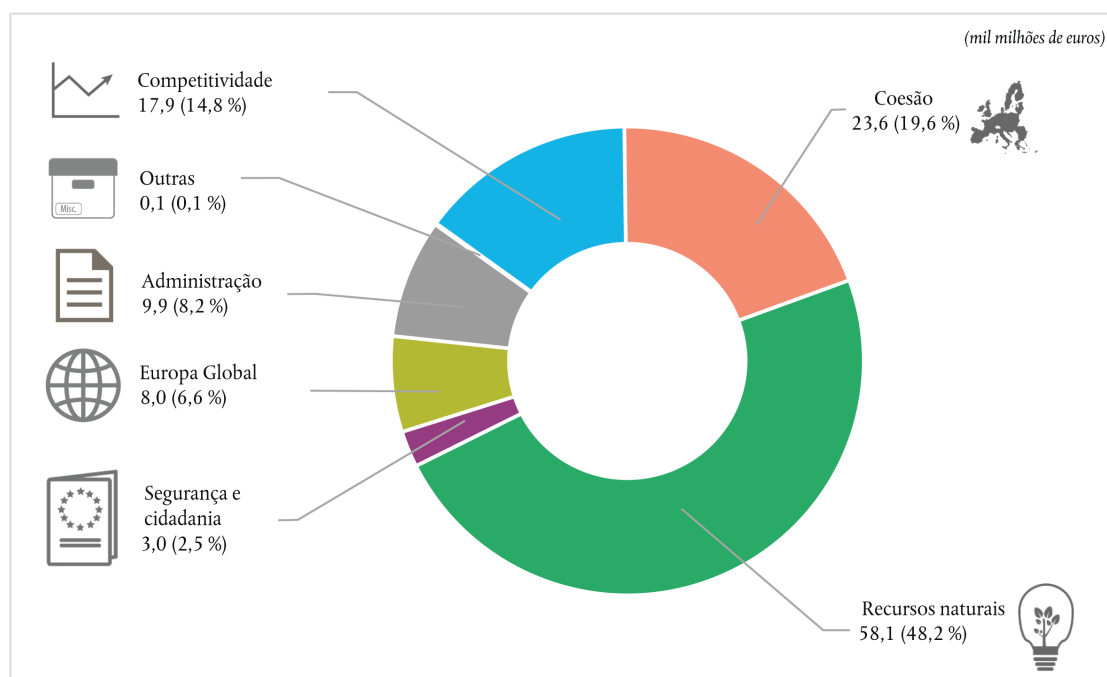
<sup>(1)</sup> Devido aos arredondamentos, a soma dos pagamentos por rubrica do QFP é de 156,6 em vez de 156,7.

<sup>(2)</sup> Em relação ao domínio da «Coesão», os 47,4 mil milhões de euros de pré-financiamentos incluem pagamentos intermédios dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020 no montante de 37,4 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 2018.

Fonte: TCE.

1.14. A **caixa 1.4** mostra que o domínio dos «Recursos naturais» representa a maior parte da população global do Tribunal (48,2 %), seguido do domínio da «Coesão» (19,6 %) e da «Competitividade» (14,8 %).

**Caixa 1.4**  
Panorama da população de auditoria de 2018 do Tribunal (120,6 mil milhões de euros) por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

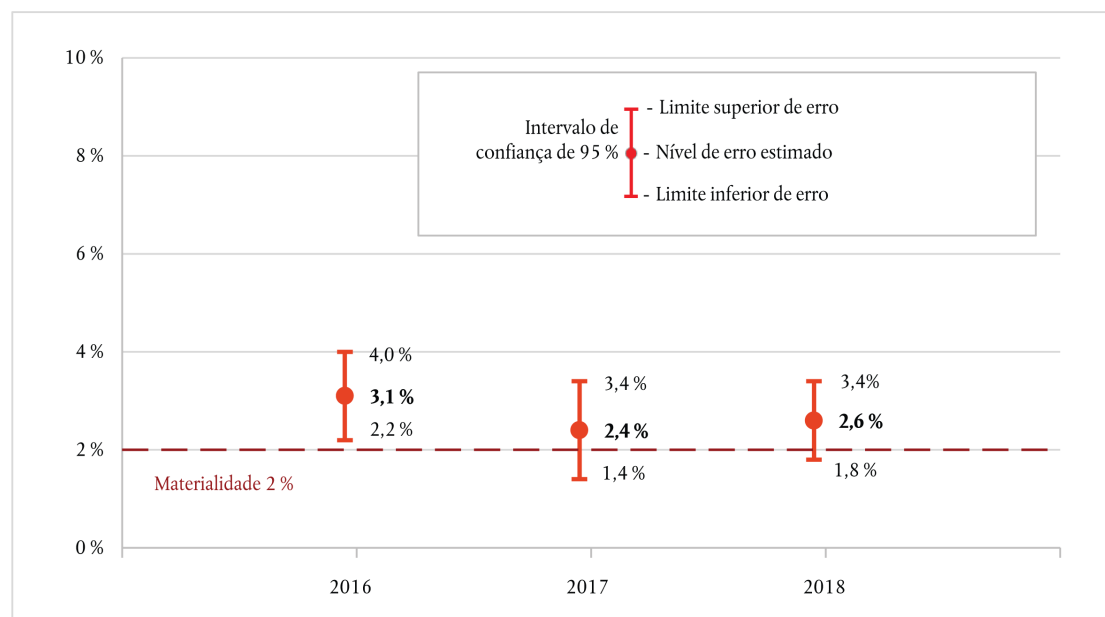
Os resultados de auditoria do Tribunal relativos a 2018 revelam que os erros se limitam a tipos específicos de despesas

1.15. 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. Globalmente, os sistemas examinados relacionados com as receitas foram 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 apenas parcialmente eficazes (ver ponto 4.22);
- b) nas despesas, globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erro foi significativo. O Tribunal estima que o nível de erro nas despesas no seu conjunto se situe em 2,6 % <sup>(18)</sup>, mas os erros materiais estão limitados às despesas sujeitas a regras complexas (principalmente baseadas em reembolsos) (ver pontos 1.19 a 1.21), que representam cerca de 50,6 % da população de auditoria. O nível de erro estimado global aumentou ligeiramente em comparação com o ano passado (ver **caixa 1.5**).

<sup>(18)</sup> O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 1,8 % e 3,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

**Caixa 1.5**  
**Nível de erro estimado (2016-2018)**



Fonte: TCE.

Um **erro** é o montante dos fundos que não deveria ter sido pago a partir do orçamento da UE, uma vez que não foi utilizado de acordo com as regras da União e, portanto, não está em conformidade com o que o Conselho e o Parlamento pretendiam ao adotar a legislação da UE em causa, nem com as regras nacionais específicas nos Estados-Membros.

### *A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE tem um impacto sobre o risco de erro*

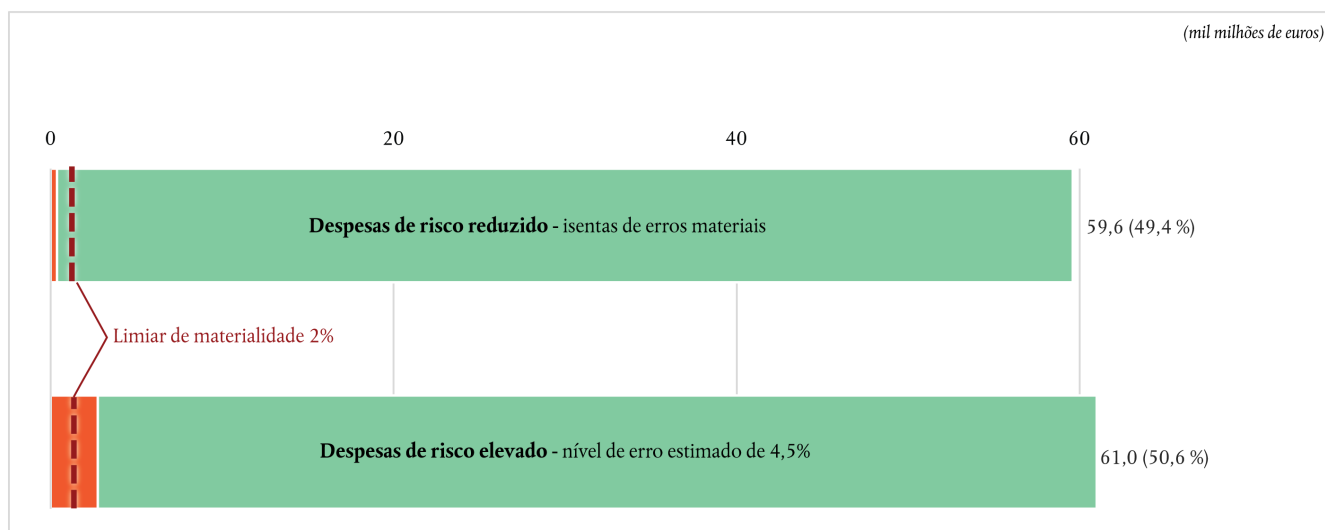
1.16. Na sequência de uma análise dos riscos baseada nos resultados de auditorias anteriores, o Tribunal dividiu a população de auditoria das operações subjacentes em despesas de risco elevado e reduzido. Relativamente a 2018, esses resultados confirmam as constatações do Tribunal de anos anteriores, designadamente que a forma como os fundos são desembolsados tem um impacto no risco de erro.

- O risco de erro é elevado nas despesas sujeitas a regras complexas, como é o caso, principalmente, dos **pagamentos baseados em reembolsos** em que os beneficiários devem apresentar pedidos para os custos elegíveis em que incorreram. Para este fim e para comprovarem que exercem uma atividade elegível para apoio, devem apresentar informações que indiquem os 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 (regras relativas à contratação pública ou aos auxílios estatais).
- O risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas ou menos complexas. Este tipo de despesas engloba **principalmente pagamentos baseados em direitos**, em que 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.

1.17. Em 2018, o Tribunal continuou a constatar que as despesas de risco reduzido (sobretudo baseadas em direitos) <sup>(19)</sup> estavam isentas de erros materiais, mas as despesas de risco elevado (principalmente baseadas em reembolsos) continuaram a estar afetadas por erros materiais (ver **caixa 1.6**).

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

**Caixa 1.6**  
**Repartição das despesas de 2018 entre risco elevado e reduzido**

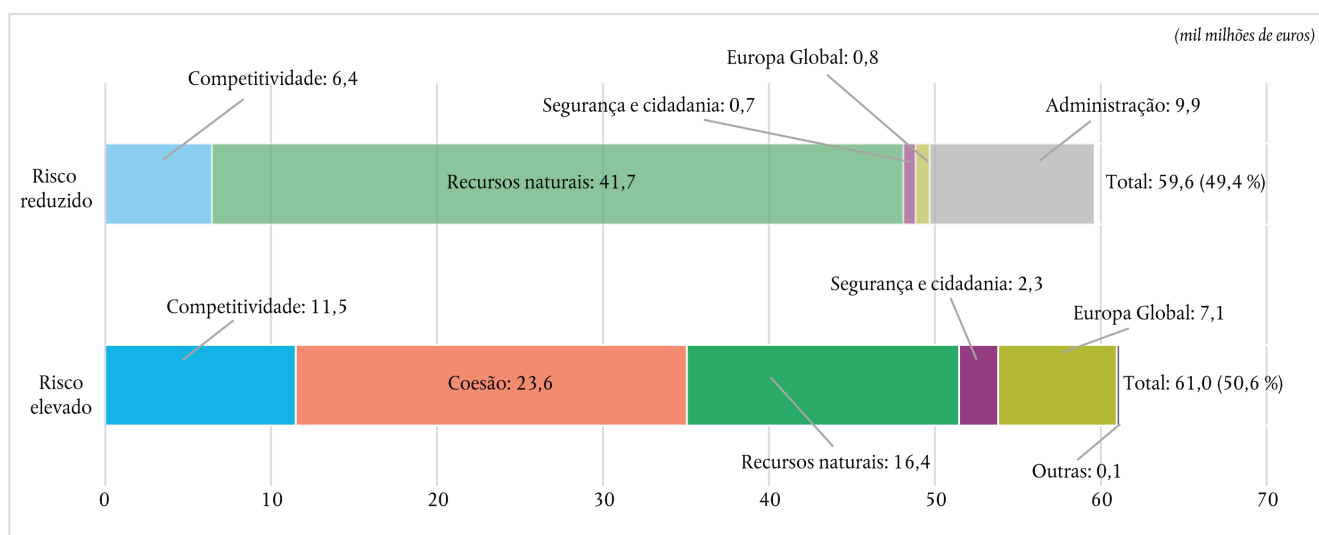


Fonte: TCE.

### Cerca de 50 % da população de auditoria estão isentos de erros materiais

1.18. Relativamente a 49,4 % da população de auditoria, o Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que o nível de erro estimado se situa abaixo do limiar de materialidade de 2 %, tal como em 2017. As despesas de risco reduzido incluem principalmente pagamentos baseados em direitos e despesas administrativas (ver **caixa 1.7**). Os pagamentos baseados em direitos incluem bolsas de estudo e de investigação («Competitividade» — capítulo 5), *ajudas diretas* aos agricultores («Recursos naturais» — capítulo 7) e apoio orçamental a países terceiros («Europa Global» — capítulo 9). As despesas administrativas são constituídas sobretudo pelas remunerações e pensões dos funcionários da UE («Administração» — capítulo 10).

**Caixa 1.7**  
**Repartição das despesas de risco elevado e reduzido por rubrica do QFP <sup>(1)</sup>**



<sup>(1)</sup> Devido aos arredondamentos, a soma das despesas de risco reduzido é de 59,5 em vez de 59,6.

Fonte: TCE.

### **Persistem os erros materiais nas despesas com condições de elegibilidade complexas**

1.19. Sempre que as condições definidas são complexas, o Tribunal constatou um risco de erro elevado. 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 50,6 % da população de auditoria do Tribunal. O Tribunal estima que o nível de erro deste tipo de despesas se situe em 4,5 % (2017: 3,7 %), o que é superior ao limiar de materialidade de 2 % (ver **caixa 1.6**).

1.20. A maioria dos fundos da UE baseados em reembolsos é despendida com projetos de investigação («Competitividade» — capítulo 5), relacionados com o emprego («Coesão» — capítulo 6), de desenvolvimento regional e rural («Coesão» — capítulo 6 e «Recursos naturais» — capítulo 7) e de desenvolvimento em países terceiros («Europa Global» — capítulo 9) (ver **caixa 1.7**).

1.21. Esta complexidade conduz a erros que afetam a conclusão do Tribunal relativa à «Competitividade» (ver ponto 5.35), à «Coesão» (ver ponto 6.71) e aos «Recursos naturais» (ver ponto 7.37).

### **O Tribunal detetou um nível significativo de erros nas despesas dos domínios da «Competitividade», «Coesão» e «Recursos naturais»**

1.22. Este ano, tal como em 2017, é fornecida uma apreciação específica relativamente a quatro rubricas do QFP: «Competitividade», «Coesão», «Recursos naturais» e «Administração».

1.23. O Tribunal não estima níveis de erros para outros domínios de despesas, incluindo a «Segurança e cidadania» (capítulo 8) e a «Europa Global» (capítulo 9). No total, as despesas abrangidas pela declaração de fiabilidade do Tribunal nestes dois domínios ascenderam a 11,0 mil milhões de euros (9,1 % das despesas incluídas na sua auditoria). Os trabalhos realizados nestes domínios continuam a contribuir para as conclusões globais do Tribunal relativas ao exercício de 2018.

1.24. «Competitividade» (capítulo 5): o nível de erro estimado é inferior ao dos últimos dois anos. Tal como em anos anteriores, as despesas de investigação continuam a representar um domínio de elevado risco e constituem a principal fonte de erros. Os erros nas despesas de investigação incluem diferentes categorias de custos inelégíveis (em especial os custos diretos de pessoal e outros *custos diretos*, os *custos indiretos* e os custos de subcontratação).

1.25. «Coesão» (capítulo 6): as despesas deste domínio são dominadas pelos reembolsos. Os principais tipos de erros detetados pelas autoridades de auditoria foram os custos inelégíveis e as infrações às regras de contratação pública. Relativamente a estes erros, as autoridades dos Estados-Membros aplicaram 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, como infrações às regras aplicáveis aos auxílios estatais da UE. Nem as autoridades dos Estados-Membros nem, até à data, 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.

1.26. «Recursos naturais» (capítulo 7): no seu conjunto, este domínio está afetado por um nível significativo de erros. No entanto, os pagamentos diretos do *Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)*, que representam 71,8 % das despesas neste domínio, 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 eficaz (SIGC, Sistema Integrado de Gestão e de Controlo), que permite controlos cruzados automatizados entre bases de dados. O Tribunal continua a verificar um nível significativo de erro nos outros domínios de despesas (desenvolvimento rural, medidas de mercado do FEAGA, pescas, ambiente e ação climática). As despesas nestes domínios assumem, na sua maior parte, a forma de reembolso dos custos e estão sujeitas a condições de elegibilidade complexas. A inelegibilidade de beneficiários, atividades ou custos declarados e a prestação de informações inexatas sobre as superfícies ou os animais representam mais de metade do nível de erro estimado nesta rubrica do QFP.

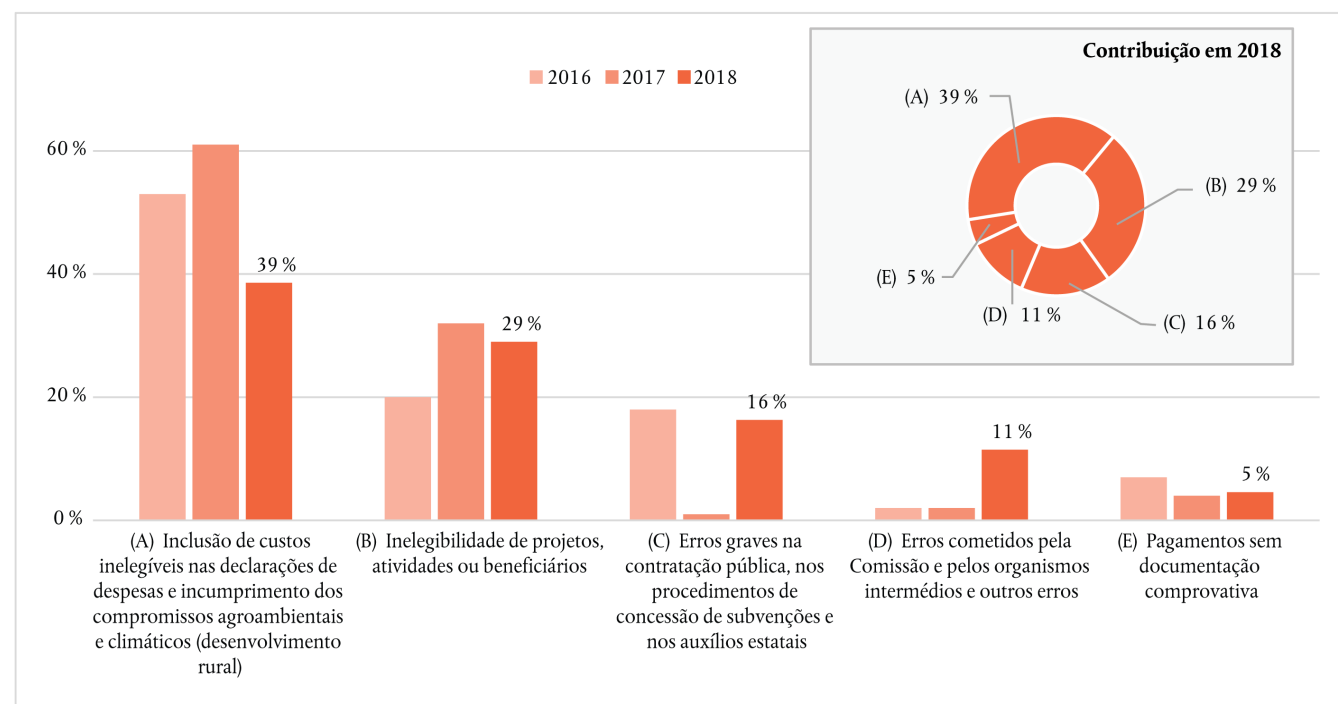
1.27. «Administração» (capítulo 10): este domínio está isento de erros materiais. A maior parte das despesas administrativas é constituída por vencimentos, pensões e subsídios pagos pelas instituições e organismos da UE.

### **Os erros de elegibilidade continuam a representar o maior contributo para o nível de erro estimado nas despesas sujeitas a regras complexas**

1.28. Tal como nos últimos anos, o Tribunal concentrou-se mais nos tipos de erros detetados nas despesas sujeitas a regras complexas (sobretudo baseadas em reembolsos), dado que se trata de um domínio em que persistem os erros materiais. A **caixa 1.8** apresenta a repartição do nível de erro de 4,5 % estimado para 2018 nas despesas de risco elevado (sobretudo baseadas em reembolsos) por tipo de erro. Mostra também os valores correspondentes nas estimativas de 2017 (3,7 %) e de 2016 (4,8 %).

Caixa 1.8

Contribuição, por tipo de erro, para o nível de erro estimado para 2018 nas despesas de risco elevado (sobretudo baseadas em reembolsos)



Fonte: TCE.

1.29. O domínio da «Coesão» (43,0 %) e, em seguida, o «Desenvolvimento Rural, medidas de mercado do FEAGA, pescas, ambiente e ação climática» no âmbito dos «Recursos naturais» (30,2 %), a «Competitividade» (12,2 %) e a «Europa Global» (4,5 %) são os que mais contribuem para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado em 2018.

1.30. Tal como nos anos anteriores, os erros de elegibilidade (ou seja, custos inelegíveis nas declarações de custos e a inelegibilidade de projetos, atividades ou beneficiários) foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado. No entanto, o seu impacto foi inferior ao de 2017 (2018: 68 %; 2017: 93 %). Esta situação deveu-se ao facto de, em relação a 2018, o Tribunal ter detetado um número significativamente mais elevado de erros relativos à contratação pública, às regras aplicáveis aos auxílios estatais e aos procedimentos de concessão de subvenções. Estes erros contribuíram com 16 % do nível de erro estimado pelo Tribunal para as despesas de risco elevado (2017: 1 %) e ocorreram principalmente nos domínios da «Coesão» e dos «Recursos naturais».

1.31. Este ano, as despesas aceites no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão representaram 74 % do total das despesas da «Coesão». As operações cofinanciadas por estes fundos são mais propensas a erros relacionados com a contratação pública (ver pontos 6.26 a 6.28).

1.32. Os domínios da «Coesão» e dos «Recursos naturais» representaram a maioria dos erros administrativos cometidos pelos organismos intermédios<sup>(20)</sup> (ver a categoria «Outros» na **caixa 6.2** e a categoria «Erros administrativos» na **caixa 7.2**). Esses erros incluem os cálculos incorretos da ajuda.

### Informações da Comissão sobre regularidade

1.33. 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 União em conjunto com os Estados-Membros<sup>(21)</sup>. A Comissão presta contas da sua ação em três relatórios, incluídos no «pacote integrado de relatórios financeiros»<sup>(22)</sup>:

- a) contas consolidadas da UE (provisórias em março; definitivas em junho);

<sup>(20)</sup> Na modalidade de gestão partilhada, os organismos intermédios são as autoridades nacionais.

<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 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> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2018-0\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2018-0_en)

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

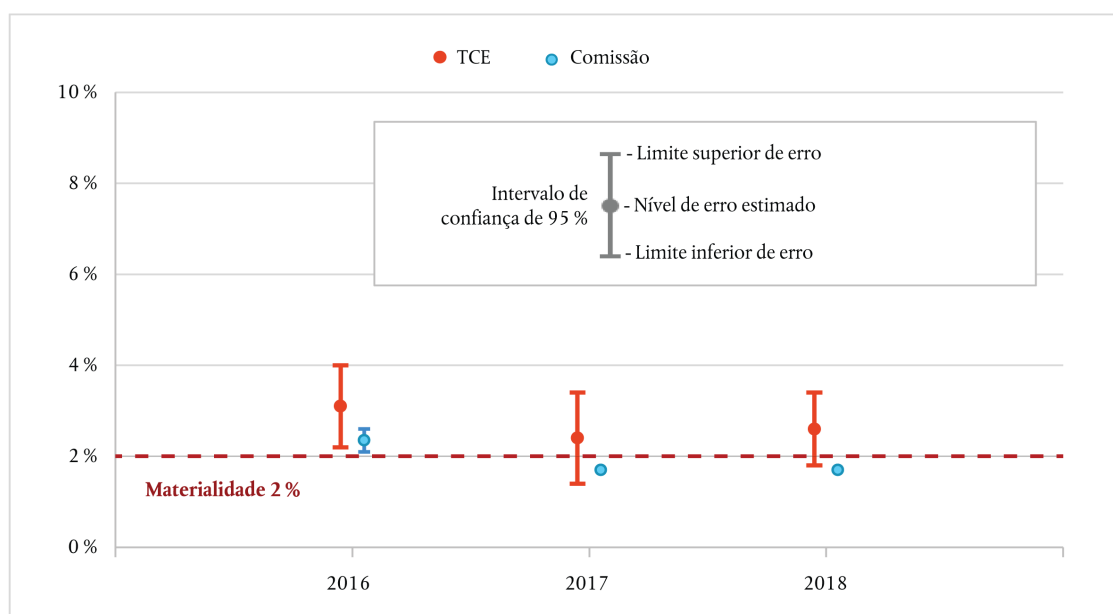
1.34. Ao abrigo da sua estratégia para o período de 2018-2020, o Tribunal decidiu basear a sua declaração de fiabilidade num *trabalho de certificação*, o que significa que, no futuro, pretende fornecer uma garantia relativa à declaração (da direção) da Comissão. Trata-se de um desenvolvimento da experiência 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>.

*A estimativa de erro da Comissão é ligeiramente inferior ao intervalo estimado pelo Tribunal*

1.35. No relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento, a Comissão apresenta, para as operações subjacentes às contas de 2018, a sua avaliação do risco no momento do pagamento. Este conceito representa a estimativa da Comissão do montante que não foi pago de acordo com a regulamentação aplicável no momento do pagamento e é o que mais se aproxima da estimativa do nível de erro pelo Tribunal.

1.36. A **caixa 1.9** mostra os valores apresentados pela Comissão para o risco no momento do pagamento em comparação com o intervalo da estimativa de erro do Tribunal. A estimativa elaborada pela Comissão para 2018 é ligeiramente inferior ao intervalo do Tribunal, situando-se em 1,7 %. O nível de erro estimado pelo Tribunal é de 2,6 % (2017: 2,4 %), num intervalo entre 1,8 % e 3,4 %.

**Caixa 1.9**  
Estimativa da Comissão para o risco no momento do pagamento em comparação com a estimativa do Tribunal



Fonte: TCE.

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

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

1.37. 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 do risco no momento do pagamento nos vários domínios de intervenção. O risco no momento do pagamento baseia-se essencialmente nos resultados dos controlos *ex post* efetuados pela Comissão, em domínios na modalidade de gestão direta ou indireta, ou pelas autoridades nacionais, em domínios na modalidade de gestão partilhada. A **caixa 1.10** ilustra a base para determinar o risco no momento do pagamento nos diferentes domínios de despesas.

**Caixa 1.10**

**Base para a estimativa do risco no momento do pagamento calculada pela Comissão**

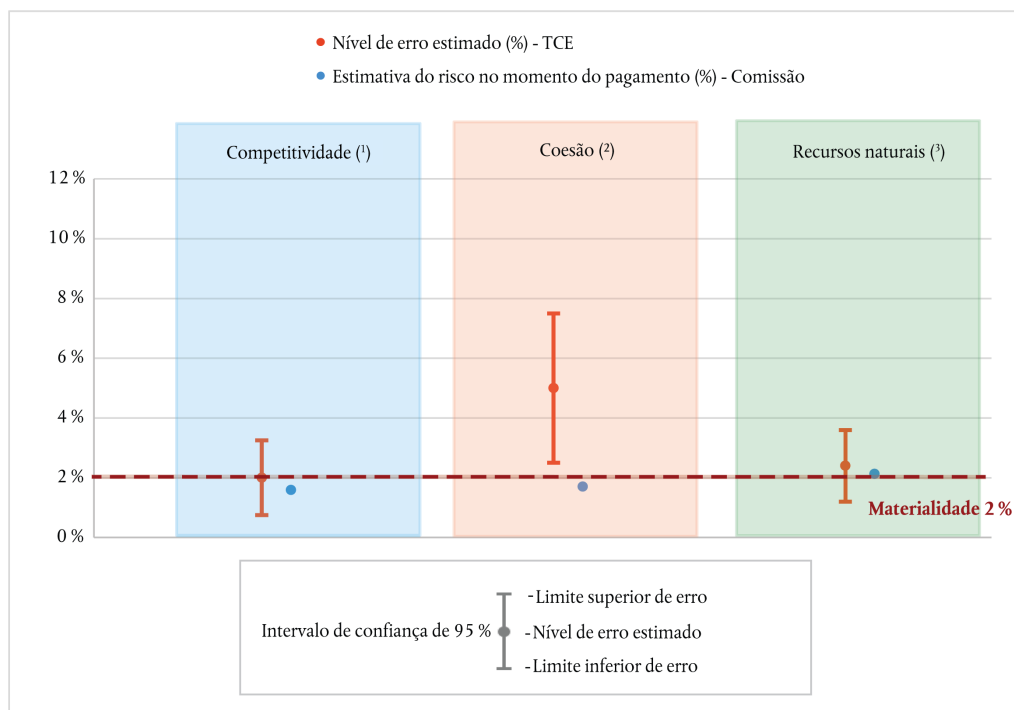
- **«Competitividade»** — Para o Horizonte 2020, o Serviço de Auditoria Comum da Comissão elabora uma amostra representativa de declarações de custos, em média, de 18 em 18 meses. O risco no momento do pagamento é estimado com base nos resultados de auditorias concluídas até ao final de 2018. Para a estimativa de 2018, as DG responsáveis pela investigação utilizaram resultados de auditoria com base em amostras de despesas desde o início do programa até ao final de fevereiro de 2018. Para o Sétimo Programa-Quadro (antecessor do Horizonte 2020), os resultados de auditoria referem-se às despesas efetuadas nos anos anteriores a 2016.
- **«Coesão»** — A maioria das despesas de 2018 ainda não tinha passado por todo o ciclo de controlo. Por conseguinte, a DG REGIO e a DG EMPL estimaram o risco no momento do pagamento aplicando a *taxa de erro residual total* confirmada das despesas (despesas do exercício contabilístico de 2016-2017) ou a taxa de erro residual total comunicada pelas autoridades de auditoria para o exercício contabilístico de 2017-2018, consoante a que era mais elevada.
- **«Recursos naturais»** — A DG AGRI utiliza as estatísticas nacionais de controlo que recebe dos organismos pagadores. Realiza igualmente ajustamentos com base nos resultados das auditorias dos organismos de certificação e nos seus próprios controlos e juízo profissional para obter a taxa de erro ajustada para os pagamentos diretos, o desenvolvimento rural e as medidas de mercado.
- **«Europa Global»** — A Comissão baseia a sua estimativa do risco no momento do pagamento para este domínio principalmente num estudo sobre a taxa de erro residual encomendado anualmente pela DG DEVCO e a DG NEAR. O objetivo desse estudo consiste em estimar o nível de erro que escapou a todos os controlos de gestão. O estudo sobre a taxa de erro residual para um determinado ano (ano n) baseia-se em contratos encerrados entre 1 de setembro do ano n-1 e 31 de agosto do ano n. Exclui os contratos cuja última operação subjacente tem data de há mais de cinco anos ou para os quais não é possível realizar o trabalho necessário.
- **«Administração»** — o risco no momento do pagamento baseia-se nos resultados dos controlos relativos às despesas de 2018.



1.38. A Comissão apresenta o risco para um grupo específico de domínios de intervenção e não por rubrica do QFP <sup>(24)</sup>. A **caixa 1.11** justapõe o nível de erro estimado pelo Tribunal para as rubricas do QFP relativamente às quais apresenta uma apreciação específica às componentes individuais da estimativa global da Comissão. O Tribunal teve em conta a diferença entre a forma como estima o nível de erro e a forma como a Comissão apresenta os valores no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento <sup>(25)</sup>.

**Caixa 1.11**

**Estimativa do nível de erro pelo Tribunal em comparação com a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento para as rubricas do QFP <sup>(4)</sup>**



<sup>(1)</sup> DG e serviços da Comissão: CNECT, EAC, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD e TAXUD. Algumas entidades estavam afetadas a mais do que uma rubrica do QFP (EACEA, ECHO e INEA).

<sup>(2)</sup> DG REGIO, INEA e DG EMPL.

<sup>(3)</sup> DG AGRI, CLIMA, ENV e MARE.

<sup>(4)</sup> No caso das despesas administrativas, nem o Tribunal nem a Comissão detetaram um nível significativo de erros.

<sup>(24)</sup> Ao passo que o Tribunal apresenta apreciações específicas e estima o nível de erro das rubricas do QFP 1a «Competitividade», 1b «Coesão», 2 «Recursos naturais» e 5 «Administração».

<sup>(25)</sup> Por exemplo, a Comissão apresenta os valores da DG MARE no âmbito da «Coesão, Migração e Pescas», enquanto na **caixa 1.11** os valores são incluídos em «Recursos naturais».

1.39. O Tribunal constatou que:

- na «**Competitividade**», a estimativa global do risco no momento do pagamento da rubrica do QFP (1,6 %), que o Tribunal calculou com base nas informações constantes do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento, situa-se dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver pontos 5.36 e 5.38);
- na «**Coesão**», a estimativa global da Comissão para a rubrica do QFP <sup>(26)</sup> é de 1,7 %, abaixo do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver pontos 6.52 e 6.74);
- nos «**Recursos naturais**», a estimativa global do risco no momento do pagamento da rubrica do QFP (2,1 %), que o Tribunal calculou com base nas informações constantes do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento, bem como as estimativas da Comissão relativas às despesas da PAC no seu conjunto e aos pagamentos diretos são coerentes com a conclusão do Tribunal (ver pontos 1.38 e 7.37 a 7.38).

*O risco no momento do encerramento depende da estimativa das futuras correções e recuperações*

1.40. A Comissão apresenta um outro indicador da regularidade no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento, designado por *risco no momento do encerramento*. Este obtém-se deduzindo ao risco no momento do pagamento (ver ponto 1.36) a estimativa das futuras correções e recuperações que os gestores dos fundos da UE preveem efetuar relativamente às despesas do exercício de 2018 durante o(s) ano(s) seguinte(s) dos programas atuais.

1.41. Para chegar a essa estimativa, a Comissão utiliza uma média histórica baseada nas operações dos últimos anos. A fim de assegurar que é pertinente para os programas atuais, as orientações internas da Comissão exigem que as DG ajustem as médias históricas ou recorram a outro método de estimativa, conforme adequado, e divulguem esses ajustamentos e o método utilizado nos seus RAA. Em 2018, a maioria das DG da Comissão ajustou as suas médias históricas.

### **O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF**

1.42. O Tribunal colabora estreitamente com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) na luta contra a fraude lesiva do orçamento da UE. Envia ao OLAF quaisquer suspeitas de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais que afetem os interesses financeiros da UE, detetadas durante os trabalhos de auditoria (incluindo os trabalhos sobre o desempenho) ou com base em informações que lhe foram fornecidas diretamente por terceiros. O OLAF dá então seguimento a estes casos, decide se deve dar início a um inquérito e coopera com as autoridades dos Estados-Membros, conforme necessário.

1.43. Em 2018, o Tribunal:

- a) avaliou a regularidade de 728 operações no âmbito dos trabalhos de auditoria relativos ao Relatório Anual e elaborou 35 Relatórios Especiais;
- b) comunicou ao OLAF 9 casos de suspeitas de fraude detetados durante as suas auditorias (13 em 2017) e nenhum com base em informações prestadas por terceiros (6 em 2017).

1.44. Em 2018, os casos de suspeita de fraude decorrentes do seu trabalho que o Tribunal comunicou ao OLAF referiam-se, na sua maioria, à suspeita de criação artificial das condições necessárias ao financiamento da UE, à declaração de despesas que não cumprem os critérios de elegibilidade ou a irregularidades na contratação pública. Alguns casos de suspeita de fraude comunicados ao OLAF envolviam várias irregularidades.

---

<sup>(26)</sup> Ver o quadro B do anexo 2 do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, p. 205.

1.45. Em 2018, o Tribunal comunicou ao OLAF nove casos resultantes de trabalhos de auditoria. O OLAF abriu dois inquéritos, mas em sete casos não o fez, por uma das seguintes razões:

- considerou que uma autoridade nacional ou instituição, organismo, serviço ou agência da UE estaria em melhores condições para tratar o caso, pelo que o transferiu em conformidade;
- já existia um inquérito em curso a nível nacional de que o Tribunal não tinha conhecimento;
- por razões de proporcionalidade;
- por as suspeitas serem insuficientes.

1.46. Entre 2010 e 2018, com base nas informações de auditoria que lhe foram comunicadas pelo Tribunal, o OLAF recomendou a recuperação de um total de 312,8 milhões de euros. As recomendações financeiras subjacentes referem-se a 24 casos resultantes de trabalhos de auditoria do Tribunal <sup>(27)</sup>.

## **Conclusões**

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

### ***Resultados da auditoria***

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

1.49. No que se refere à regularidade das operações, o Tribunal conclui que as receitas estavam isentas de erros materiais. No que se refere às despesas, os resultados da auditoria revelam que, em relação ao ano passado, o nível de erro estimado é ligeiramente superior. Tal como no ano passado, o Tribunal conclui que as despesas sujeitas a regras simplificadas ou menos complexas (principalmente baseadas em direitos) estão isentas de erros materiais. Existe um nível significativo de erros que se limita às despesas sujeitas a regras complexas (sobretudo baseadas em reembolsos), que este ano representaram 50,6 % da população de auditoria do Tribunal.

---

<sup>(27)</sup> As informações são fornecidas pelo OLAF e não são examinadas pelo Tribunal.

## 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. Nesse 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 — Método em consonância com a estratégia de 2018-2020 do Tribunal para a declaração de fiabilidade**

- 2) Em 2018, o primeiro ano da sua estratégia, o Tribunal reforçou o valor acrescentado da sua declaração de fiabilidade.
- 3) 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. À luz desta evolução, o Tribunal procura 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 se assegurou de que as informações são de qualidade suficiente e pode obter garantias a partir das informações sobre a legalidade e a regularidade fornecidas pela entidade que audita, o Tribunal examina e, se necessário, repete o trabalho que esta realizou.
- 4) Desde 2017, o Tribunal alterou o seu método de auditoria ao domínio «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, além de contribuir para a declaração de fiabilidade de 2018, chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade do indicador-chave da Comissão relativo à regularidade neste domínio — o risco de erro residual <sup>(3)</sup>.

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

- 5) 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.
- 6) As contas consolidadas devem apresentar, de forma adequada, em todos os aspetos materialmente relevantes:
  - a) a situação financeira da União Europeia no final do exercício;
  - b) os resultados das suas operações e fluxos de caixa;
  - c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.
- 7) 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 às atividades de contração e concessão de empréstimos geridas pela Comissão relativamente às quais estejam disponíveis certificados de auditoria externa.

<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/pt/Pages/Doc-Item.aspx?did=44524>).

**PARTE 3 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à regularidade das operações**

- 8) A atual abordagem do Tribunal para avaliar se as operações subjacentes às contas estão em conformidade com as regras e a regulamentação da UE consiste em basear-se principalmente em testes diretos de conformidade para uma grande amostra aleatória e representativa de operações.
- 9) No entanto, o Tribunal analisa se pode utilizar de forma eficaz os controlos de regularidade já realizados por terceiros. Caso queira utilizar os resultados desses controlos nos seus trabalhos, 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***

- 10) 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.
- 11) Para cada operação selecionada, determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação e 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.
- 12) 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 seu cálculo. O Tribunal examina os controlos efetuados pela Comissão às contribuições dos Estados-Membros até ao momento do 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.
- 13) 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.
- 14) A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro das despesas no seu conjunto, e não de 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 suas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE no seu conjunto.
- 15) Num determinado ano, o Tribunal não examina operações em cada Estado-Membro, Estado e região beneficiários. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa, porém, que os exemplos não ocorram noutros 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.
- 16) 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 Direção-Geral 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.

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

- 17) 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 qual 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.

- 18) 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>.
- 19) 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 contratação pública.

#### ***Nível de erro estimado***

- 20) O Tribunal apresenta um «nível de erro estimado» para a maioria das rubricas do QFP e para o orçamento da UE no seu conjunto. O nível de erro estimado tem em conta apenas os erros quantificáveis e é expresso 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 e o limite superior de erro.
- 21) 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.
- 22) O Tribunal já não baseia a sua declaração de fiabilidade apenas na estimativa de erro global. Desde 2016, tem continuado a identificar domínios de risco reduzido do orçamento da UE, em que espera detetar um nível de erro não significativo nas despesas aceites, e domínios de risco elevado, em que parte do princípio de que existirá um nível significativo de erros. Esta prática permite determinar, de forma tão eficiente quanto possível, se os erros materiais detetados são generalizados.

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

- 23) A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros e 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.
- 24) 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***

- 25) O Tribunal planeia o seu trabalho para obter provas de auditoria suficientes, pertinentes e fiáveis que lhe permitam 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.
- 26) 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.
- 27) 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.
- 28) Na melhor estimativa do Tribunal, o conjunto das despesas de 2018 está afetado por um nível de erro de 2,6 %. O Tribunal não avaliou este erro como sendo generalizado, uma vez que está confinado a despesas sujeitas a regras complexas (sobretudo baseadas em reembolsos). O nível de erro estimado nas diferentes rubricas do QFP varia, conforme descrito nos capítulos 5 a 7 e 10.

---

<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).

***Suspeita de fraude***

- 29) 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**

- 30) O Tribunal formulou:
- a) uma opinião de auditoria sobre as contas consolidadas da UE relativas ao exercício encerrado;
  - b) opiniões de auditoria sobre a regularidade das receitas e das despesas subjacentes a essas contas.
- 31) 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.
- 32) 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.





## CAPÍTULO 2

**Gestão orçamental e financeira**

## ÍNDICE

	Pontos
Introdução	2.1-2.3
Gestão orçamental em 2018	2.4-2.21
As autorizações e os pagamentos disponíveis no orçamento foram quase inteiramente utilizados	2.4-2.7
A execução do QFP foi prejudicada pelos atrasos na execução dos FEEI	2.8-2.21
Devido sobretudo a atrasos, montantes substanciais de pré-financiamento anual não utilizados nos FEEI foram restituídos ao orçamento da UE	2.9-2.11
Uma parte significativa da margem global relativa aos pagamentos não foi necessária	2.12-2.16
As autorizações por liquidar continuam a aumentar	2.17-2.18
Risco de as dotações de pagamento serem insuficientes nos orçamentos futuros	2.19-2.21
Questões de gestão financeira relativas ao orçamento de 2018 e ao futuro	2.22-2.41
A absorção dos FEEI pelos Estados-Membros continua a ser um desafio	2.22-2.24
O aumento das garantias agravou a exposição ao risco do orçamento da UE	2.25-2.32
O Banco Europeu de Investimento — parte integrante da arquitetura da União Europeia, mas com disposições diferentes em matéria de prestação de contas	2.33-2.41
Conclusões e recomendações	2.42-2.48
Conclusões	2.42-2.47
Recomendações	2.48
Anexo 2.1 — Mandatos conferidos ao BEI pela UE — principais categorias	
Anexo 2.2 — Instrumentos financeiros da UE geridos pelo Grupo BEI	

## Introdução

2.1. Este capítulo apresenta o exame do Tribunal às questões de gestão orçamental e financeira. Além disso, identifica os riscos e desafios que se irão colocar ao orçamento da UE nos próximos anos, com base nos trabalhos que o TCE tem em curso e nos pontos de vista expressos nos seus relatórios especiais, exames rápidos de casos, documentos informativos e pareceres.

2.2. Em maio de 2018, a Comissão apresentou a sua proposta para o novo *quadro financeiro plurianual* (QFP) relativo ao período de 2021-2027 <sup>(1)</sup> ao Parlamento Europeu e ao Conselho (que constituem conjuntamente a *autoridade orçamental*), estando em curso negociações com vista a alcançar um acordo antes do final de 2019. O Tribunal expressou a sua opinião sobre este assunto num documento informativo <sup>(2)</sup>.

2.3. A saída do Reino Unido da UE não afeta as contas orçamentais de 2018. Em certas partes da sua análise, o Tribunal faz projeções sobre os orçamentos futuros da UE, casos em que pressupõe que o projeto de acordo de saída entre o Reino Unido e a UE <sup>(3)</sup> será aprovado e aplicado.

## Gestão orçamental em 2018

### *As autorizações e os pagamentos disponíveis no orçamento foram quase inteiramente utilizados*

2.4. Todos os anos, a autoridade orçamental fixa um limite às novas obrigações financeiras da UE (*dotações de autorização*) e aos pagamentos que podem ser realizados a partir do orçamento da UE (*dotações de pagamento*).

2.5. Em 2018, as dotações de autorização foram utilizadas quase na sua totalidade. Dos 160,7 mil milhões de euros disponíveis no orçamento da UE de 2018, 159,9 mil milhões de euros foram utilizados (99,5 %) (ver **caixa 2.1**).

2.6. A UE utilizou também quase todas as dotações de pagamento disponíveis incluídas no orçamento final <sup>(4)</sup>. Dos 144,8 milhões de euros disponíveis, foram realizados pagamentos no montante de 142,7 mil milhões de euros (98,6 %) <sup>(5)</sup> (ver **caixa 2.1**), o que vem na sequência de dois anos de pagamentos inferiores ao inicialmente orçamentado. Registou-se um aumento significativo dos pedidos de pagamento por parte dos Estados-Membros em 2018 no referente aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) <sup>(6)</sup>, que representam cerca de 43 % do QFP de 2014-2020 <sup>(7)</sup>.

2.7. A diferença entre o orçamento inicial e o orçamento definitivo foi reduzida. Os seis orçamentos retificativos aprovados em 2018 acrescentaram apenas 583 milhões de euros em dotações de autorização <sup>(8)</sup> e 87 milhões de euros em dotações de pagamento.

<sup>(1)</sup> Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 — COM(2018) 322 final.

<sup>(2)</sup> Documento informativo intitulado «*The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*» (A proposta da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027), julho de 2018.

<sup>(3)</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 (JO C 66 I de 19.2.2019, p. 1).

<sup>(4)</sup> O orçamento final inclui o orçamento inicial e orçamentos retificativos subsequentes aprovados pela autoridade orçamental.

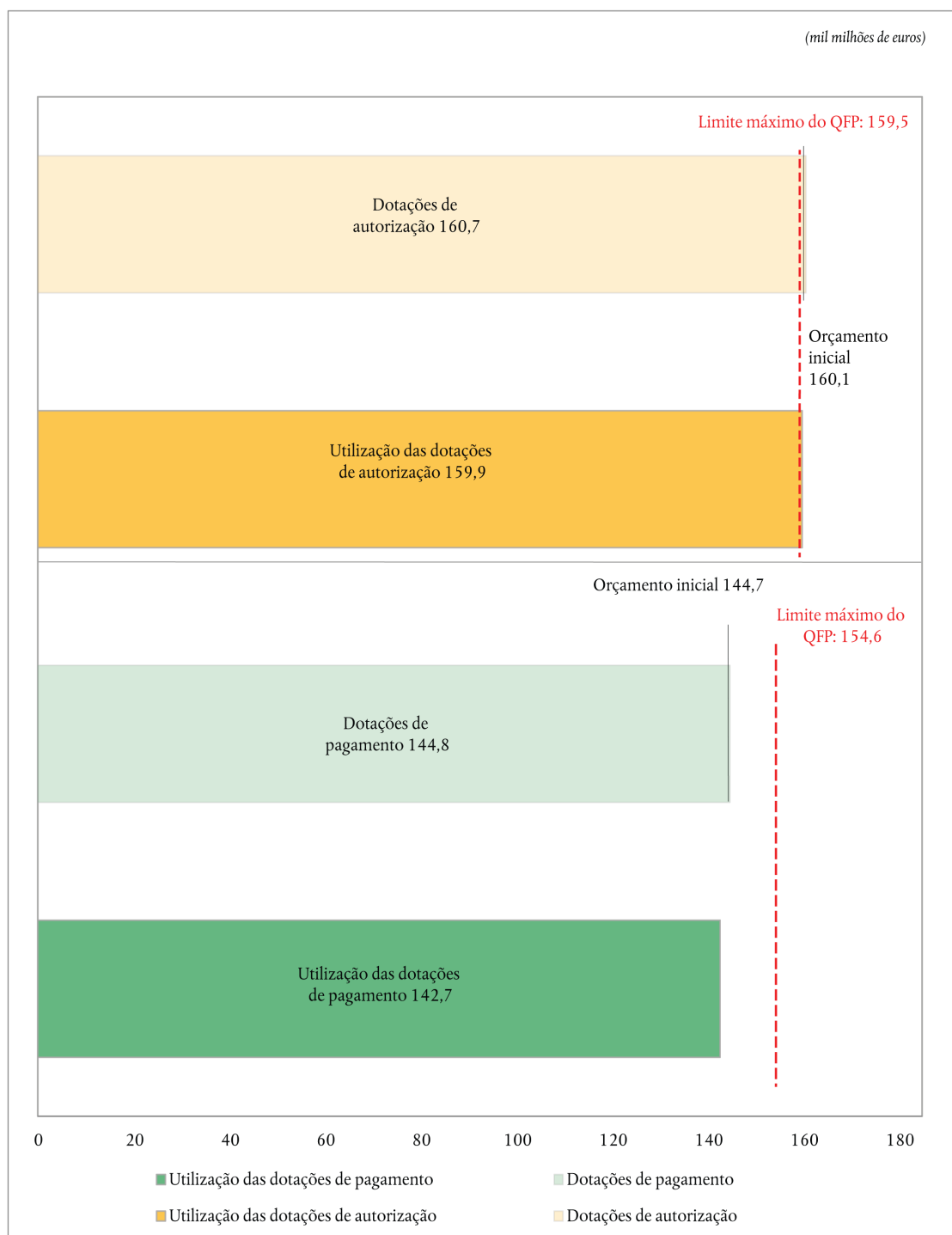
<sup>(5)</sup> Em 2018, os pagamentos totais ascenderam a 156,7 mil milhões de euros, compostos por pagamentos a partir do orçamento final de 2018 de 142,7 mil milhões de euros, dotações transitadas de 1,9 mil milhões de euros e *receitas afetadas* de 12,1 mil milhões de euros. O Tribunal exclui as dotações transitadas e as receitas afetadas porque não fazem parte do orçamento adotado e regem-se por regras diferentes. Para mais informações, ver a parte A4-A5 do documento «*Report on the budgetary and financial management of the European Commission — for the financial year 2018*» (Relatório sobre a gestão orçamental e financeira da Comissão Europeia — Exercício de 2018).

<sup>(6)</sup> Os FEEI são compostos pelos Fundos de Coesão do anterior QFP, pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e pelo Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

<sup>(7)</sup> Com base nos dados facultados pela Comissão quanto à atribuição aos Estados-Membros de 464,9 mil milhões de euros a partir dos programas dos FEEI e de 1087,2 mil milhões de euros em dotações de autorização do QFP de 2014-2020, conforme alterado pelo ajustamento técnico de 2018 — COM(2017) 473.

<sup>(8)</sup> O maior foi o orçamento retificativo n.º 3, que disponibilizou 500 milhões de euros para o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia no âmbito da segunda parcela de 3 mil milhões de euros para este Mecanismo no período de 2018-2019, tal como acordado na Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016.

**Caixa 2.1**  
**Execução orçamental em 2018**



**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 3.º, n.º 2, do Regulamento QFP).

**Fonte** Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2018, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas — notas 4.1 a 4.3 e o ajustamento técnico de 2018.

### ***A execução do QFP foi prejudicada pelos atrasos na execução dos FEEL***

2.8. Os FEEL influenciam o planeamento e a execução do QFP por duas razões principais. Em primeiro lugar, constituem uma parte substancial deste Quadro e, em segundo, são executados através de *autorizações* plurianuais, pelo que os pedidos de pagamento poderão chegar num dos anos subsequentes. Os atrasos registados na execução dos FEEL, já anteriormente referidos pela Comissão e confirmados pelo Tribunal <sup>(9)</sup>, continuam a ter impacto nos últimos anos do atual QFP. O Tribunal salienta que, em relação ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), as taxas de execução foram consideravelmente superiores às dos restantes FEEL. Registaram-se atrasos em pedidos de pagamento de um valor substancial, que serão apresentados nos próximos anos. Esta situação teve consequências no recurso ao pré-financiamento e na evolução das autorizações por liquidar e afetará as necessidades de dotações de pagamento no início do próximo QFP, como descrito em seguida.

*Devido sobretudo a atrasos, foram restituídos ao orçamento da UE montantes substanciais de pré-financiamento anual não utilizados nos FEEL*

2.9. Os Estados-Membros recebem um pré-financiamento anual para as operações dos FEEL (excluindo o FEADER) a partir do orçamento da UE <sup>(10)</sup>. Se um Estado-Membro apresentar pedidos num montante inferior ao pré-financiamento recebido, o montante não utilizado é restituído ao orçamento da UE no ano seguinte. É o que acontece no âmbito do procedimento anual de exame e aprovação das contas dos FEEL, que foi introduzido no atual QFP e aplicado pela primeira vez em 2017.

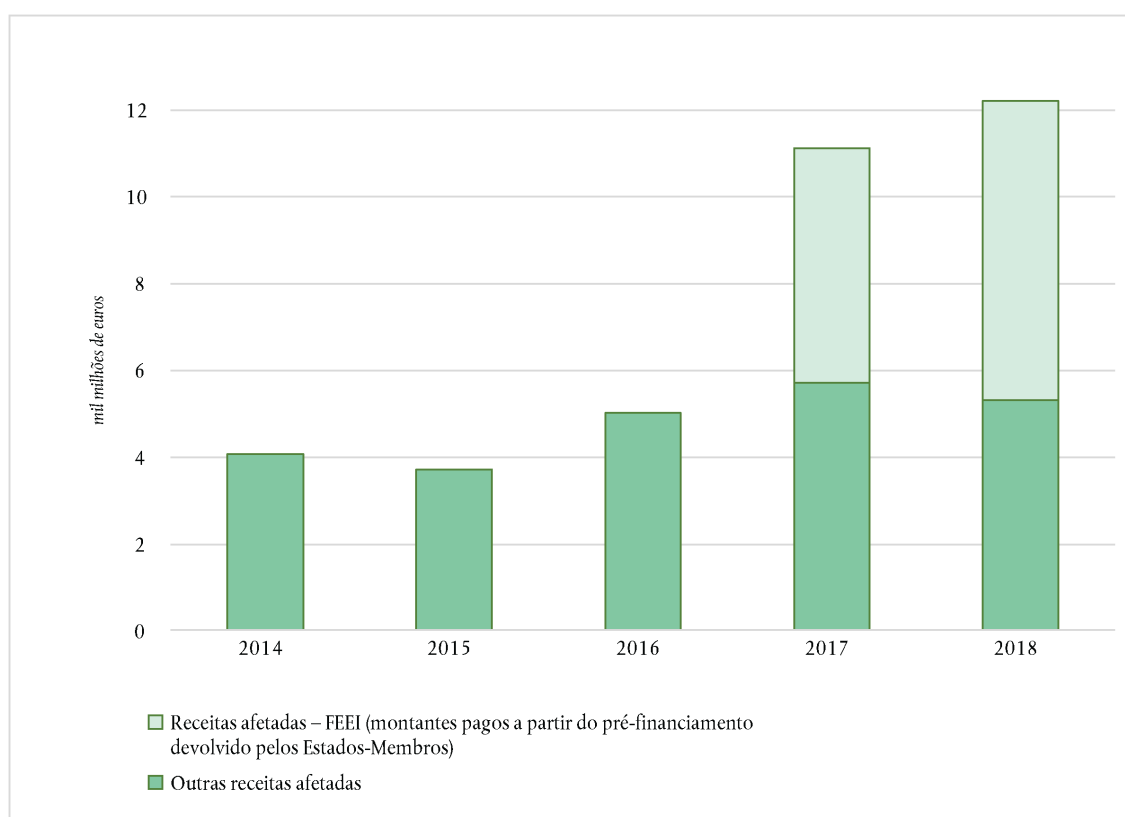
2.10. Estes montantes de pré-financiamento não utilizados são reinscritos no orçamento como receitas afetadas. São reservados para utilização apenas nas rubricas orçamentais dedicadas aos FEEL e tornam-se dotações de autorização e de pagamento que acrescem às dotações orçamentais do exercício. As dotações de autorização são utilizadas imediatamente. As dotações de pagamento devem ser utilizadas para efetuar pagamentos aos Estados-Membros nesse exercício ou no exercício seguinte, de modo a evitar que sejam anuladas.

2.11. Os Estados-Membros receberam pré-financiamento anual no montante de 6,8 mil milhões de euros em 2016 e de 9,0 mil milhões de euros em 2017. Devido principalmente aos atrasos na execução, os Estados-Membros restituíram montantes substanciais de pré-financiamento anual não utilizados, correspondentes a 6,6 mil milhões de euros em 2017 e a 8,1 mil milhões de euros em 2018, o que aumentou significativamente as receitas afetadas nestes dois exercícios. As dotações de pagamento criadas por estas quantias restituídas foram utilizadas para realizar pagamentos relativos a pedidos dos Estados-Membros para além do orçamento aprovado para o exercício, representando 5,4 mil milhões de euros em 2017 e 6,9 mil milhões de euros em 2018 (ver **caixa 2.2**). Se estas dotações de pagamento não tivessem ficado disponíveis para reutilização, poderia ter sido necessário recorrer à margem global relativa aos pagamentos (MGP) em 2018.

<sup>(9)</sup> Ver pontos 2.5 a 2.16 do Relatório Anual do TCE relativo a 2017 e as respostas correspondentes da Comissão.

<sup>(10)</sup> Em relação ao FEADER, apenas foi pago pré-financiamento nos três primeiros anos do período de 2014-2020 [nos termos do artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013].

**Caixa 2.2**  
**Montantes pagos a partir das receitas afetadas**



Fonte: TCE, com base nos relatórios sobre a gestão orçamental e financeira da Comissão Europeia 2014-2018.

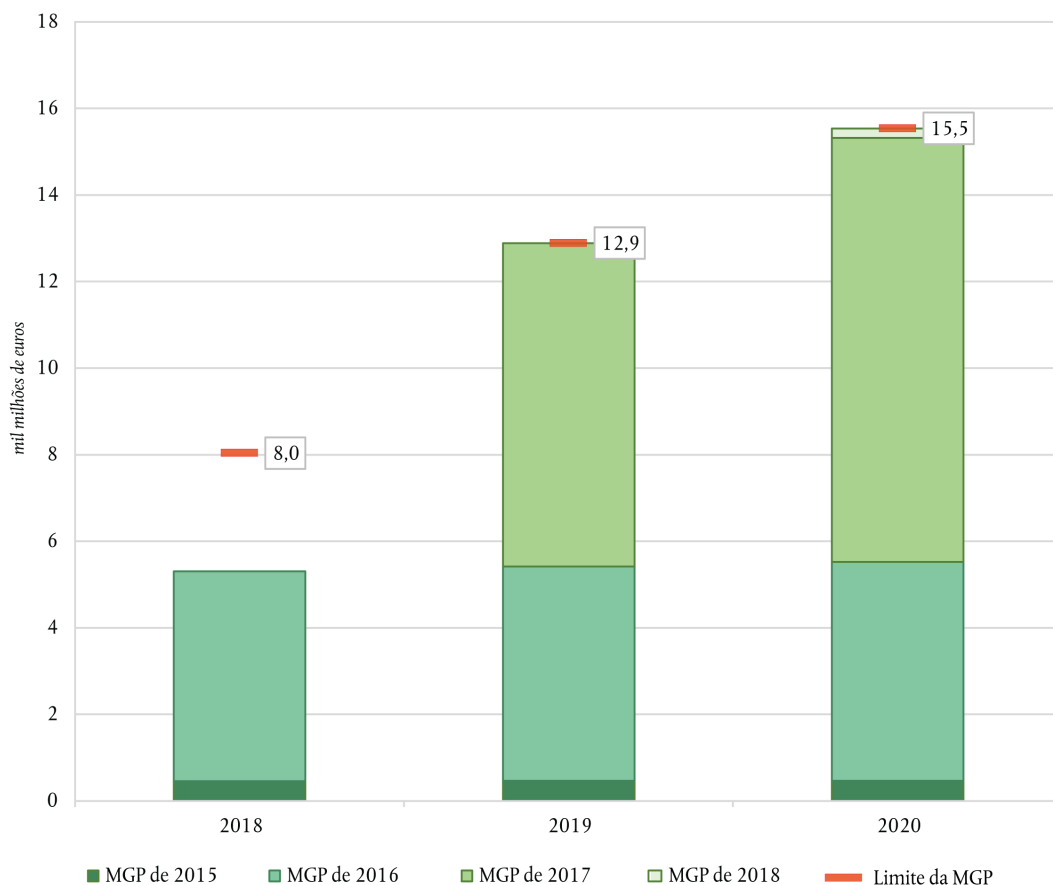
### *Uma parte significativa da margem global relativa aos pagamentos não foi necessária*

2.12. A margem global relativa aos pagamentos (MGP) é um mecanismo introduzido no atual QFP para aumentar a flexibilidade das dotações de pagamento. A sua finalidade é evitar esgotar essas dotações, tal como ocorreu nos últimos anos do QFP anterior <sup>(1)</sup>, permitindo que aquelas que não forem utilizadas em cada exercício, até ao limite máximo do QFP, sejam transitadas para utilização em anos futuros.

<sup>(1)</sup> Ver pontos 1.51 a 1.53 do Relatório Anual do TCE relativo a 2012.

2.13. O montante da MGP disponível transitado dos exercícios anteriores para o período de 2018-2020 é de 33,7 mil milhões de euros (2018: 5,3 mil milhões de euros; 2019: 12,9 mil milhões de euros; 2020: 15,5 mil milhões de euros); (ver a **caixa 2.3**). No âmbito do QFP, foi colocado um limite máximo à utilização da MGP de 36,5 mil milhões de euros em 2018-2020 (2018: 8,0 mil milhões de euros; 2019: 12,9 mil milhões de euros; 2020: 15,5 mil milhões de euros).

**Caixa 2.3**  
MGP disponível e limites máximos



**Nota** A atribuição da MGP de um exercício tem por base o perfil das necessidades de pagamento previstas pela Comissão.

**Fonte** TCE, com base nos ajustamentos técnicos do QFP, nos relatórios de execução orçamental e nas notas explicativas das *contas consolidadas* da UE.

2.14. Em 2018, não houve necessidade de pagamentos adicionais, pelo que os 5,3 mil milhões de euros da MGP disponíveis de exercícios anteriores não foram utilizados. No entanto, não podiam ser transitados, pois os limites máximos para a MGP em 2019 e em 2020 já tinham sido alcançados. Pela mesma razão, também não foi possível transitar para 2019 ou 2020 um montante adicional de 11,2 mil milhões de euros de dotações de pagamento não utilizadas em 2018 <sup>(12)</sup>.

<sup>(12)</sup> Dos 11,4 mil milhões de euros disponíveis em dotações de pagamento não utilizadas em 2018, apenas foi transitada para 2020 uma pequena parte da MGP, no valor de 219 milhões de euros (183 milhões de euros a preços de 2011). Ver COM(2019) 310, p. 7.

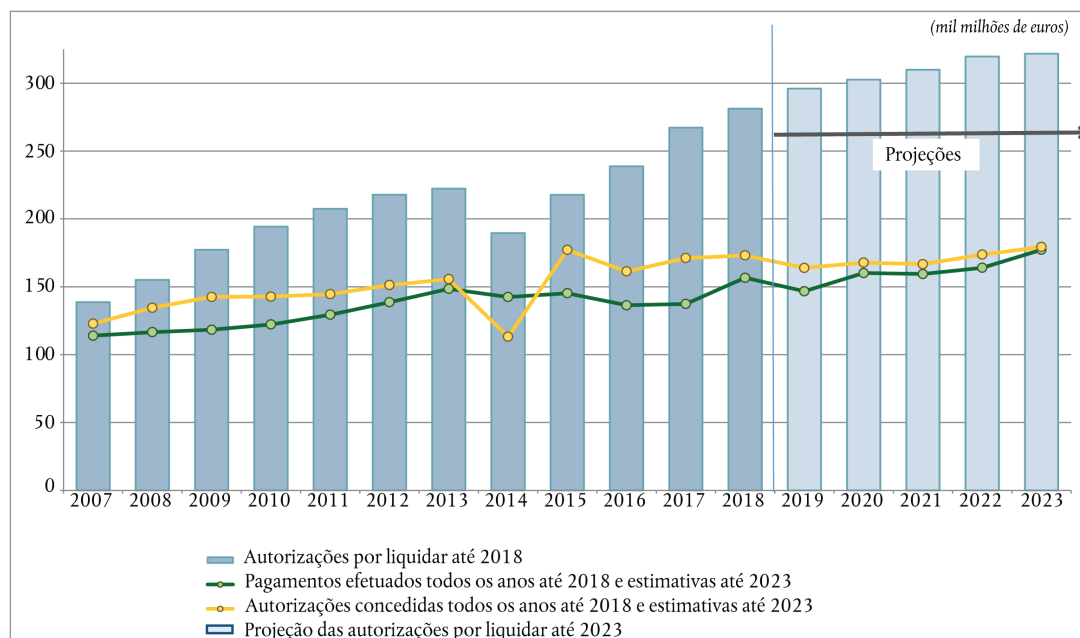
2.15. De acordo com o orçamento inicial para 2019, os 12,9 mil milhões de euros da MGP disponíveis para o exercício também não serão necessários para cobrir necessidades de pagamento <sup>(13)</sup>. Além disso, segundo o projeto de orçamento para 2020 <sup>(14)</sup>, os 15,5 mil milhões de euros da MGP disponível poderão não ser necessários nesse exercício. Por conseguinte, um montante total de 33,7 mil milhões de euros da MGP disponível poderá não ser necessário no período de 2018-2020.

2.16. A menos que as necessidades de pagamentos aumentem em 2019-2020, os 33,7 mil milhões de euros disponíveis em MGP permanecerão por utilizar até 2020. A este montante acrescem os 11,2 mil milhões de euros de dotações para pagamentos não utilizadas em 2018 que não puderam transitar para anos futuros (ver ponto 2.14), perfazendo um total de 44,9 mil milhões de euros em dotações de pagamento que poderão permanecer por utilizar em 2020. A flexibilidade proporcionada pela MGP termina com o atual QFP em 2020, não podendo suprir necessidades de flexibilidade no próximo QFP (ver pontos 2.19 a 2.21).

#### *As autorizações por liquidar continuam a aumentar*

2.17. As autorizações por liquidar continuaram a aumentar, atingindo 281,2 mil milhões de euros no final de 2018 (2017: 267,3 mil milhões de euros). Registraram uma subida de 36 % (73,7 mil milhões de euros) nos sete anos que decorreram desde 2011, o ano homólogo do QFP anterior (ver **caixa 2.4**). Com base nas previsões de longo prazo da Comissão <sup>(15)</sup>, as autorizações por liquidar atingirão 313,8 mil milhões de euros em 2023, valor que está próximo das projeções do Tribunal.

**Caixa 2.4**  
Autorizações por liquidar, autorizações e pagamentos, incluindo projeções até 2023



Fonte: Para o período de 2007-2018: Contas Anuais Consolidadas da UE. Para as projeções: TCE, com base no orçamento de 2019 e no COM(2018) 687 final, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2019-2023).

<sup>(13)</sup> O limite máximo das dotações de pagamento em 2019 é de 166,7 mil milhões de euros e inclui a MGP. Mesmo deduzindo o montante de 12,9 mil milhões de euros da MGP, o limite máximo continua a ser superior aos 148,2 mil milhões de euros de dotações de pagamento inscritos no orçamento aprovado para 2019.

<sup>(14)</sup> Ver o projeto de orçamento para 2020, COM(2019) 400.

<sup>(15)</sup> COM(2018) 687 final, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2019-2023).

2.18. O Tribunal fez uma análise aprofundada das autorizações por liquidar no exame rápido de casos intitulado «Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento»<sup>(16)</sup>, que cobre o período decorrido até ao final de 2017. Concluiu que o seu aumento se deve principalmente a três razões: a diferença anual entre as autorizações e os pagamentos, a lenta execução dos FEEI e o aumento na dimensão do orçamento da UE.

#### *Risco de as dotações de pagamento serem insuficientes nos orçamentos futuros*

2.19. Existe o risco de as dotações de pagamento disponíveis não serem suficientes para cobrir todos os montantes devidos nos primeiros anos do novo QFP. Nas suas previsões a longo prazo<sup>(17)</sup>, a Comissão prevê que em 2019 e em 2020 essas dotações sejam muito inferiores aos limites máximos<sup>(18)</sup>, o que indicia que as necessidades de pagamento cuja cobertura estava anteriormente prevista para 2019-2020 passem para os primeiros anos do novo QFP.

2.20. O valor dos pedidos de pagamento apresentados durante o período de 2021-2023 dependerá em grande medida da execução dos *programas operacionais* dos FEEI pelos Estados-Membros. Com base na análise do Tribunal, as dotações de pagamento disponíveis no início do QFP de 2021-2027 poderão não ser suficientes para cobrir todas as necessidades de pagamento nos primeiros anos do período. Esta situação poderá fazer-se sentir particularmente em 2021, o primeiro ano do novo QFP.

2.21. Nas previsões a longo prazo da Comissão, as dotações de pagamento previstas para 2021 relativas a autorizações anteriores a 2021 a título das rubricas 1b e 2<sup>(19)</sup>, que dizem sobretudo respeito aos FEEI, ascendem a 63,7 mil milhões de euros. No âmbito do QFP para 2007-2013, cerca de 40 % das autorizações dos *Fundos de Coesão* ainda por liquidar no final de 2013, o último ano do Quadro, foram pagas em 2014, o primeiro ano do atual QFP. Pressupondo que terá de ser paga em 2021 uma proporção semelhante (40 %) das autorizações dos FEEI no âmbito do atual QFP ainda por liquidar no final de 2020, as dotações de pagamento previstas, no montante de 63,7 mil milhões de euros, poderão não ser suficientes. As autorizações por liquidar dos FEEI alcançaram 200,9 mil milhões de euros no final de 2018 e serão ainda mais elevadas no final de 2020; 40 % das autorizações dos FEEI por liquidar em 2018 representam já 80 mil milhões de euros (consideravelmente mais do que a previsão de 63,7 mil milhões de euros para as dotações de pagamento), pelo que 40 % das autorizações por liquidar em 2020 representarão provavelmente um montante ainda maior. O risco de as dotações de pagamento serem insuficientes é agravado pelo facto de a execução dos FEEI registar atrasos ainda maiores do que no anterior QFP e de poderem vir a ser apresentados mais pedidos do que em 2014.

### **Questões de gestão financeira relativas ao orçamento de 2018 e ao futuro**

#### ***A absorção dos FEEI pelos Estados-Membros continua a ser um desafio***

2.22. A *absorção* dos FEEI ganhou impulso em 2018, o quinto ano do atual QFP. No entanto, até ao final do ano, apenas tinham sido pagos aos Estados-Membros, em média, 27,3 % do total dos montantes afetados do QFP no seu conjunto, em comparação com 33,4 % até ao final de 2011, o ano homólogo do período anterior. Durante 2018, foram pagos 10,9 % dos montantes afetados, uma percentagem similar à do QFP anterior em 2011 (11,3 %). Como a execução foi mais lenta do que o previsto nos primeiros anos do atual período<sup>(20)</sup>, a taxa de execução acumulada está bastante abaixo da do período anterior. Ao risco de insuficiência de dotações de pagamento no início do próximo QFP acresce uma sobreposição significativa dos dois períodos do QFP, o que deverá sobrecarregar as administrações dos Estados-Membros e causar nos primeiros anos do período de 2021-2027 atrasos semelhantes aos que se registaram no atual.

2.23. O gráfico da **caixa 2.5** mostra a percentagem do total dos montantes afetados dos FEEI no atual QFP pagos até ao final de 2018 e a percentagem correspondente até ao final de 2011, o ano homólogo do QFP anterior. Apenas a Bulgária, o Luxemburgo, a Áustria, a Roménia e a Finlândia têm uma absorção mais rápida durante o atual QFP em comparação com o período anterior.

<sup>(16)</sup> Publicado em abril de 2019.

<sup>(17)</sup> Ver nota 15.

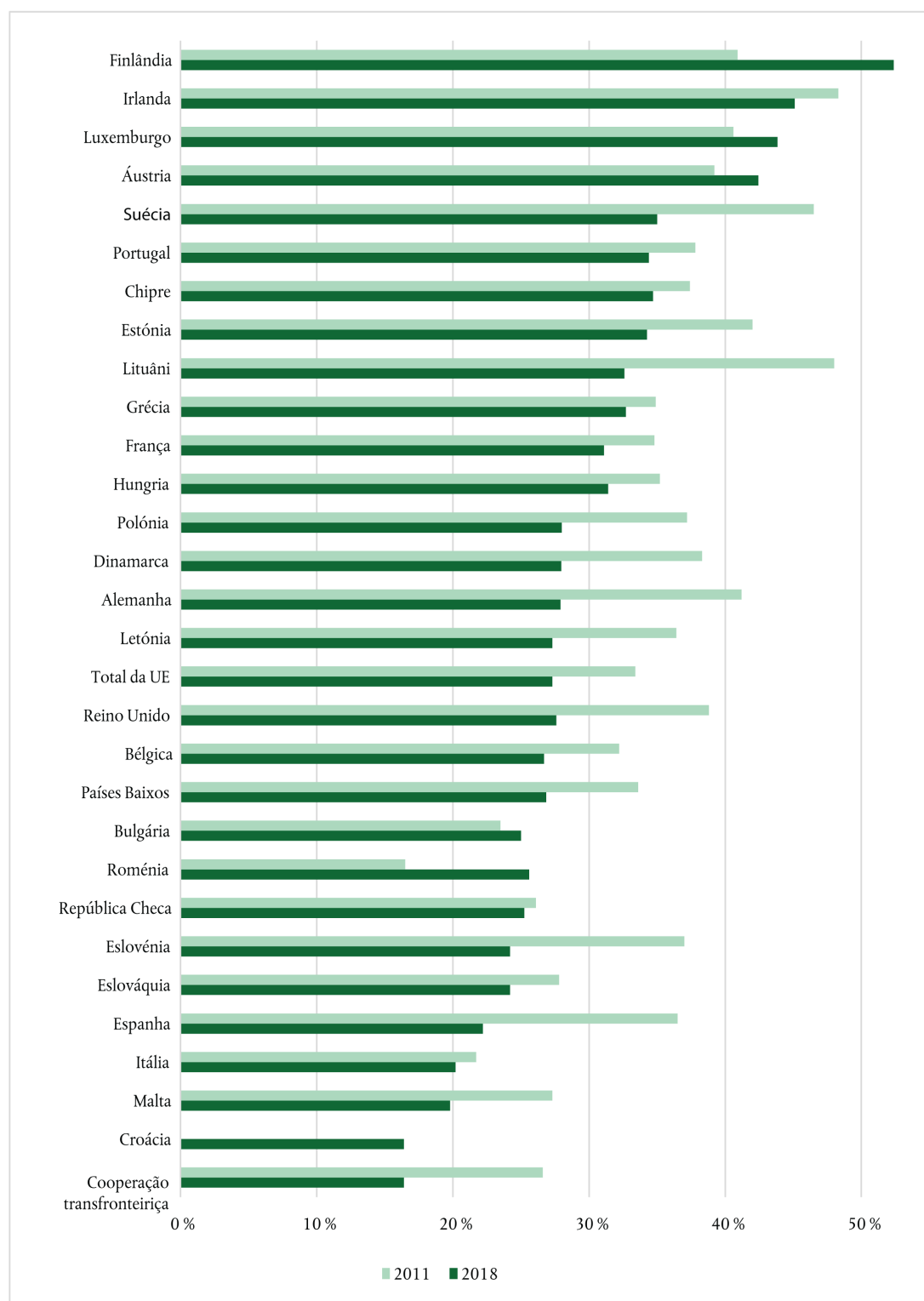
<sup>(18)</sup> Esta previsão foi confirmada pelo orçamento aprovado para 2019, que incluiu dotações de pagamento no valor de 148,2 mil milhões de euros, isto é, 18,5 mil milhões de euros abaixo do limite máximo de 166,7 mil milhões de euros.

<sup>(19)</sup> Rubrica 1b «Coesão económica, social e territorial»: 48,5 mil milhões de euros; rubrica 2 «Crescimento sustentável: recursos naturais»: 15,2 mil milhões de euros.

<sup>(20)</sup> Ver Relatório Anual do TCE relativo a 2017, pontos 2.13 a 2.19.



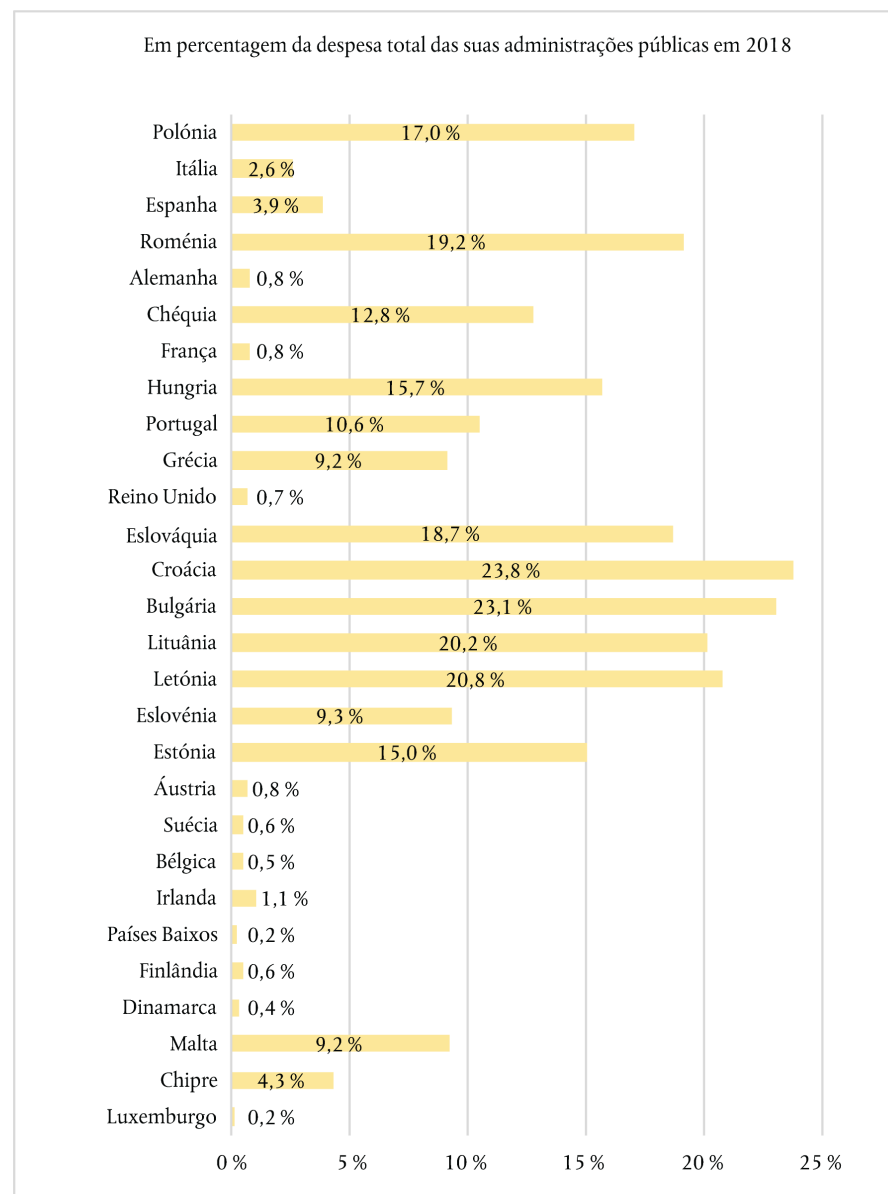
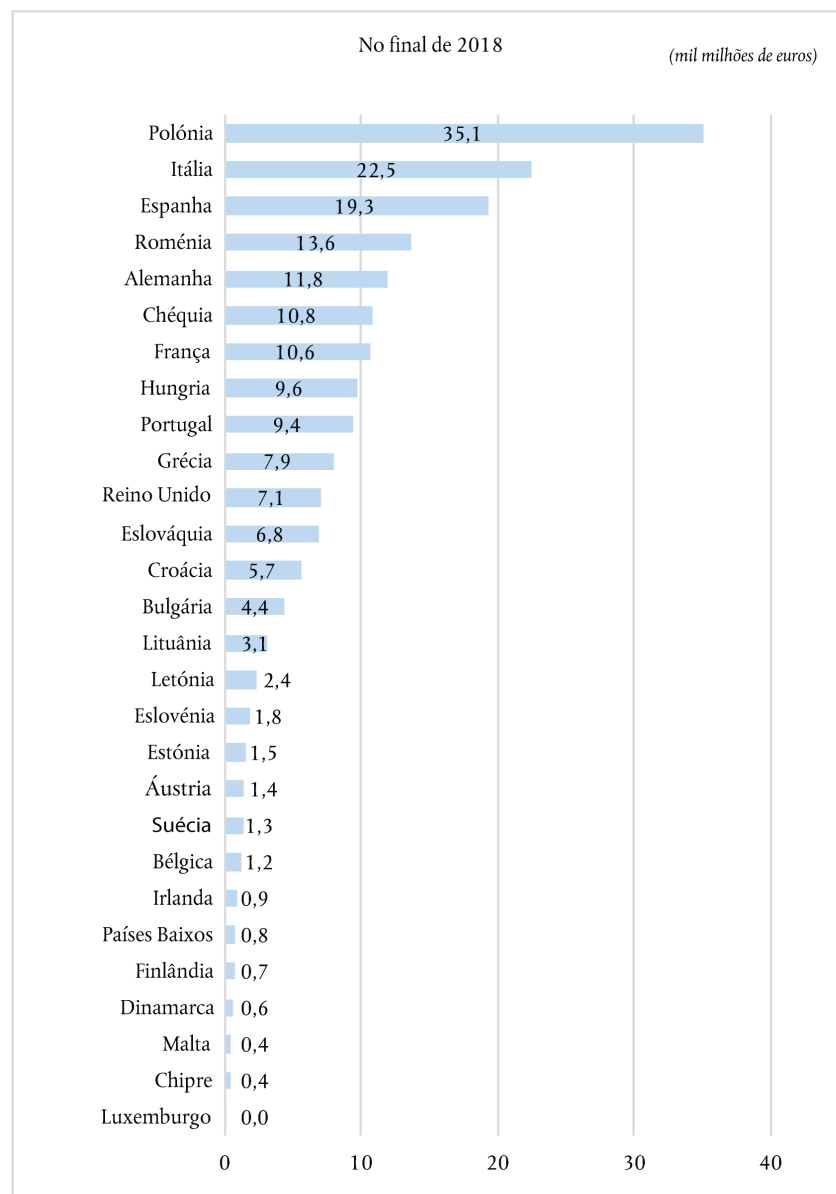
**Caixa 2.5**  
Taxas de absorção dos FEEL pelos Estados-Membros no final de 2018 e no final de 2011



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

2.24. A baixa absorção dos FEEL contribuiu para o aumento das autorizações por liquidar destes fundos. A **caixa 2.6** mostra as autorizações por liquidar de cada Estado-Membro, como um montante em euros e em percentagem das despesas das suas administrações públicas em 2018.

**Caixa 2.6**  
**Autorizações por liquidar dos FEEI por Estado-Membro**

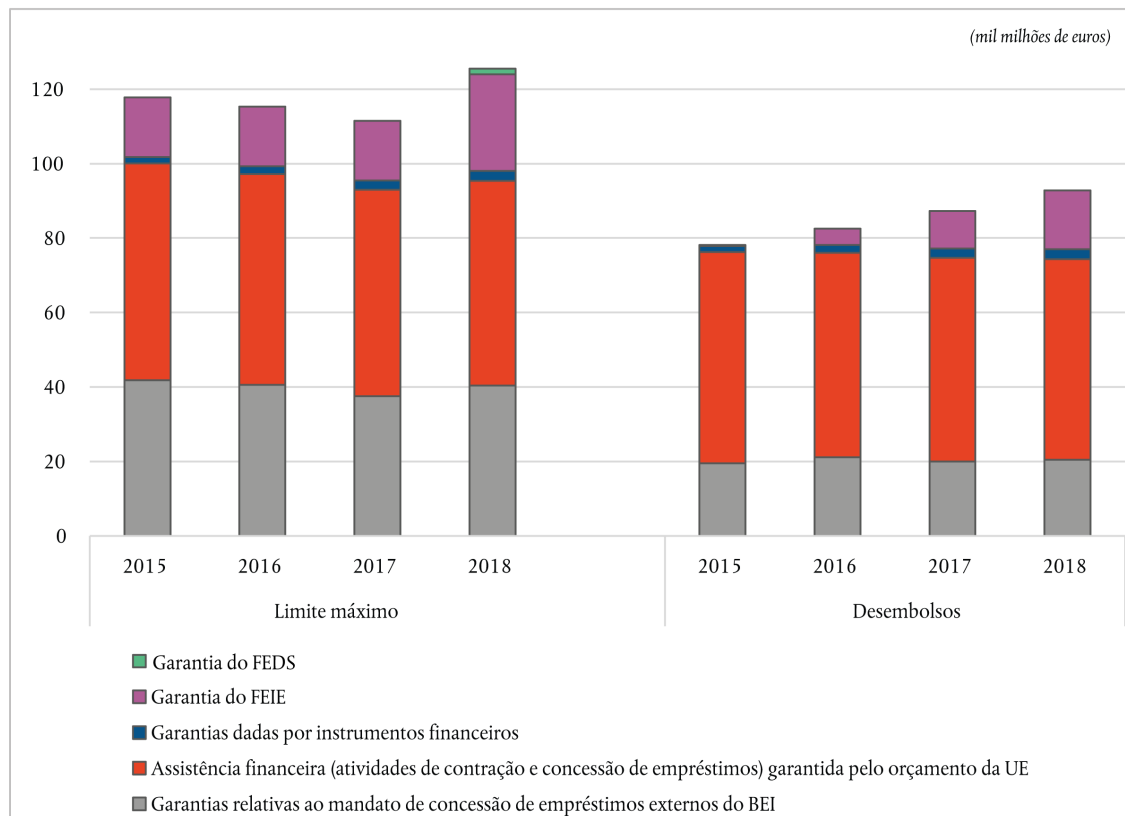


Fonte: TCE, com base em informações da Comissão. Dados do Eurostat sobre as despesas das administrações públicas em 2018.

### O aumento das garantias agravou a exposição ao risco do orçamento da UE

2.25. Como ilustrado na **caixa 2.7**, as garantias têm vindo a aumentar nos últimos anos, principalmente devido à junção da garantia do *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE) com a garantia do *Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável* (FEDS). A finalidade destas garantias é a alavancagem de fundos externos a fim de aumentar o impacto potencial do orçamento da UE. Outras garantias apoiadas pelo orçamento da UE são, por exemplo, as relativas ao *mandato de concessão de empréstimos externos* concedidas ao BEI <sup>(21)</sup> e as prestadas pela UE para atividades de contração e concessão de empréstimos, que consistem sobretudo em empréstimos aos Estados-Membros <sup>(22)</sup> e existem há muitos anos a um nível relativamente estável. No entanto, este aumento expôs o orçamento da UE a riscos potenciais que devem ser permanentemente acompanhados para que não se tornem excessivos <sup>(23)</sup>.

**Caixa 2.7**  
Exposição máxima possível e exposição real do orçamento da UE a garantias



Fonte: TCE, com base nas Contas consolidadas da União Europeia de 2015 a 2018.

2.26. Os limites máximos mostram a exposição máxima possível do orçamento da UE. A prorrogação do FEIE <sup>(24)</sup> e a introdução da garantia FEDS aumentaram os limites máximos em 2018, que atingiram 125,5 mil milhões de euros no final de 2018. A exposição real aumentará gradualmente à medida que os desembolsos <sup>(25)</sup> forem realizados. No final de 2018, ascendia a um total de 92,8 mil milhões de euros.

<sup>(21)</sup> Estas garantias são cobertas pelo Fundo de Garantia relativo às Ações Externas, que disponibiliza uma reserva de liquidez contra eventuais perdas. As provisões deste fundo devem corresponder sempre a 9 % dos empréstimos garantidos em curso no final de cada exercício, sendo realizados pagamentos a partir do mesmo quando as garantias são acionadas.

<sup>(22)</sup> Ver pontos 2.42 a 2.45 do Relatório Anual do TCE relativo a 2017 e notas 4.1.1 a 4.1.3 das demonstrações financeiras consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2018.

<sup>(23)</sup> O orçamento da UE cobre vários passivos: passivos reais incluídos no balanço, passivos orçamentais, por exemplo as autorizações por liquidar, e passivos contingentes, compostos sobretudo pelas garantias.

<sup>(24)</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).

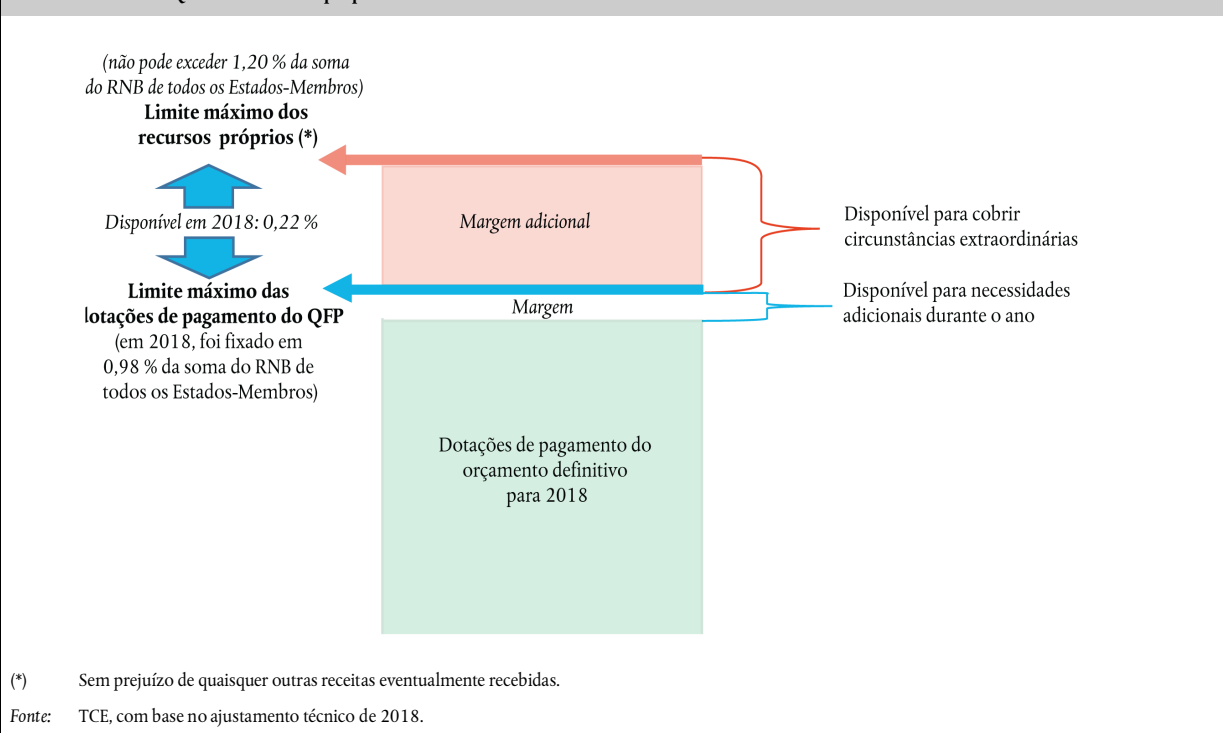
<sup>(25)</sup> Os desembolsos representam os montantes concedidos aos beneficiários finais apoiados pelas garantias.

2.27. Algumas destas garantias são apoiadas por fundos de garantias, que disponibilizam uma reserva de liquidez contra eventuais perdas. Os ativos detidos pelos três fundos de garantia no final de 2018 ascendiam a 8,3 mil milhões de euros (5,5 mil milhões de euros no Fundo de Garantia do FEIE, 2,5 mil milhões de euros no Fundo de Garantia relativo às Ações Externas e 0,3 mil milhões de euros no Fundo de Garantia FEDS). São realizados pagamentos a partir destes fundos quando as garantias são acionadas. No final de 2018, não tinham sido feitos pedidos significativos de ativação das garantias.

2.28. Futuros acontecimentos podem espoletar acionamentos de garantias que impliquem pagamentos imediatos. A Comissão baseia a sua avaliação do risco de ocorrência desses acontecimentos em dados históricos, em parâmetros de referência, nas condições existentes e em conhecimentos profissionais especializados. Um exemplo de avaliação dos riscos encontra-se na reavaliação da garantia do FEIE realizada pela Comissão no âmbito da sua proposta de prorrogação deste Fundo <sup>(26)</sup>. A Comissão apresenta igualmente um relatório anual sobre as garantias cobertas pelo orçamento, no qual esses riscos são analisados <sup>(27)</sup>.

2.29. Existem várias disposições para conceder apoio imediato caso as garantias sejam acionadas como, por exemplo, os fundos de garantia <sup>(28)</sup>, que cobrem perdas relativas às garantias da UE e foram criados com montantes do orçamento da UE dentro dos limites máximos do QFP. Em circunstâncias normais, as necessidades de pagamento podem ser cobertas por estes fundos de garantia e por dotações de pagamento até ao referido limite. Além disso, existe um limite máximo para os recursos próprios que acresce ao do QFP (ver **caixa 2.8**) e serve de reserva de segurança para cobrir circunstâncias extraordinárias, como recessões económicas graves. A soma de todos os recursos próprios recebidos dos Estados-Membros num determinado exercício não pode exceder 1,20 % da soma do RNB de todos eles. O montante disponível entre o limite máximo do QFP e o dos recursos próprios para cobrir as dotações de pagamento em cada exercício é variável e recalculado anualmente no âmbito do ajustamento técnico do QFP, independentemente dos montantes de outras receitas. Em 2018, foi de 33,9 mil milhões de euros, o equivalente a 0,22 % da soma do RNB de todos os Estados-Membros.

**Caixa 2.8**  
**Limites máximos do QFP e dos recursos próprios**



<sup>(26)</sup> SWD(2016) 297 final, documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação que acompanha a proposta da Comissão COM(2016) 597 final.

<sup>(27)</sup> O relatório mais recente é o COM(2018) 609 final — «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral — Situação em 31 de dezembro de 2017».

<sup>(28)</sup> Ver nota 2.4.1 das demonstrações financeiras consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2018.

2.30. A saída do Reino Unido da UE irá diminuir a soma do RNB dos Estados-Membros, e a inclusão do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento da União irá aumentar os limites máximos do QFP. Estes ajustamentos levaram a Comissão a propor, no próximo QFP, o aumento do limite máximo de recursos próprios em 0,09 pontos percentuais <sup>(29)</sup> para 1,29 % da soma do RNB de todos os Estados-Membros, de modo a ter em conta estas alterações.

2.31. No QFP de 2021-2027, a Comissão irá ainda reunir os fundos de garantia num fundo comum de provisionamento com base numa taxa de provisionamento efetiva <sup>(30)</sup>, a fim de facilitar uma melhor gestão das garantias prestadas <sup>(31)</sup>.

2.32. O novo *Regulamento Financeiro* reconhece a crescente importância das garantias, da assistência financeira e dos *instrumentos financeiros*, tendo consolidado todas as *disposições* aplicáveis num novo título X (artigos 208.º a 220.º) que abrange as questões nesta matéria. No seu parecer sobre o Regulamento Financeiro, o Tribunal congratulou-se com a inclusão do título X <sup>(32)</sup>.

***O Banco Europeu de Investimento — parte integrante da arquitetura da União Europeia, mas com disposições diferentes em matéria de prestação de contas***

2.33. O objetivo do Grupo BEI <sup>(33)</sup> é conceder empréstimos, garantias e outros tipos de apoio sem fins lucrativos, a fim de servir os interesses da UE. No final de 2018, o total de empréstimos em curso concedidos pelo Grupo BEI elevava-se a 536 mil milhões de euros (2017: 548) <sup>(34)</sup>.

2.34. Uma parte das atividades do Grupo BEI é regida por vários mandatos da UE (ver **anexo 2.1**). Nos últimos anos, a UE tem recorrido cada vez mais aos instrumentos financeiros e às garantias orçamentais concedidas ao Grupo BEI para cobrir parte das suas atividades de financiamento. O aumento mais assinalável registou-se no FEIE, desde 2015. No final de 2018, o BEI tinha aprovado operações financeiras apoiadas pelo FEIE no valor total de 53,6 mil milhões de euros (2017: 36,7 mil milhões de euros). O Tribunal publicou em 2019 um relatório especial sobre o funcionamento do FEIE, descrevendo as medidas que considera necessárias para fazer deste Fundo um sucesso total <sup>(35)</sup>. Além disso, já tinha anteriormente formulado constatações sobre a gestão de outros fundos da UE pelo Grupo BEI <sup>(36)</sup>.

<sup>(29)</sup> COM(2018) 325 — Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

<sup>(30)</sup> Trata-se da taxa utilizada para determinar o montante de caixa e equivalentes de caixa necessário ao fundo comum de provisionamento para honrar os acionamentos de garantias.

<sup>(31)</sup> Artigo 213.º do Regulamento Financeiro (Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046).

<sup>(32)</sup> Parecer n.º 1/2017 sobre a proposta de revisão do «Regulamento Financeiro».

<sup>(33)</sup> O Grupo BEI é constituído pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), o Fundo Europeu de Investimento (FEI) e a Plataforma de Microfinanciamento da UE.

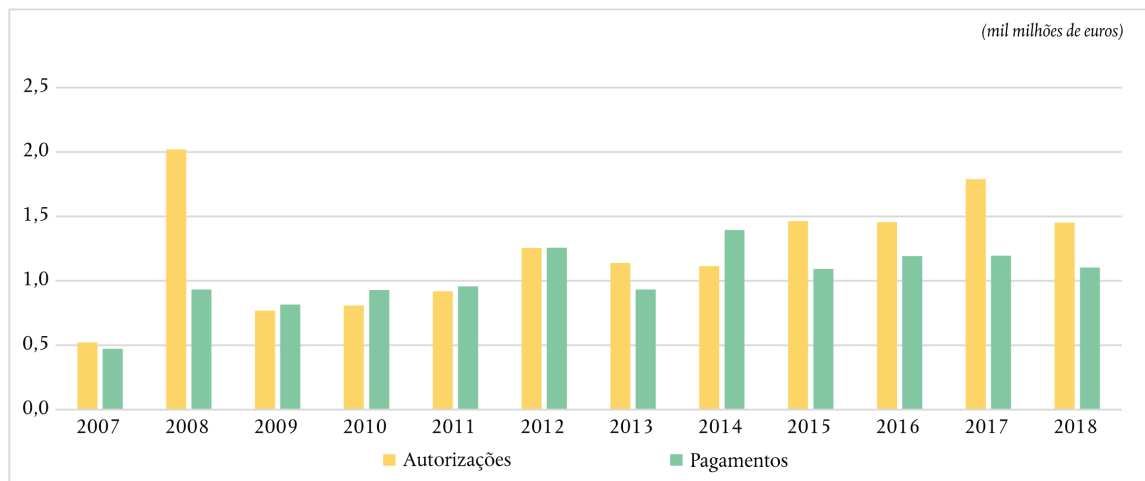
<sup>(34)</sup> Relatório Financeiro do Grupo BEI, 2018, p. 44.

<sup>(35)</sup> Relatório Especial n.º 3/2019, «Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos: são necessárias medidas para tornar o FEIE num sucesso total».

<sup>(36)</sup> Ver, por exemplo, o 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», e 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».

2.35. A **caixa 2.9** apresenta as autorizações e os pagamentos da UE ao Grupo BEI em cada ano desde 2007, em especial a título de taxas por serviços de aconselhamento e pela gestão dos fundos da UE, bem como transferências respeitantes a instrumentos financeiros. Os montantes incluem despesas provenientes de todos os domínios do orçamento, com exceção da rubrica 5 do QFP — «Administração». A maioria das despesas provém da rubrica 1 do QFP — «Crescimento inteligente e inclusivo» e da rubrica 4 — «Europa Global». Durante o período de 2007-2018, o montante total das autorizações do orçamento da UE para o Grupo BEI elevou-se a 14,7 mil milhões de euros, tendo sido pago um montante total de 12,3 mil milhões de euros (<sup>37</sup>). O gráfico revela uma forte tendência a longo prazo de aumento dos pagamentos ao Grupo BEI, com variações de ano para ano (<sup>38</sup>).

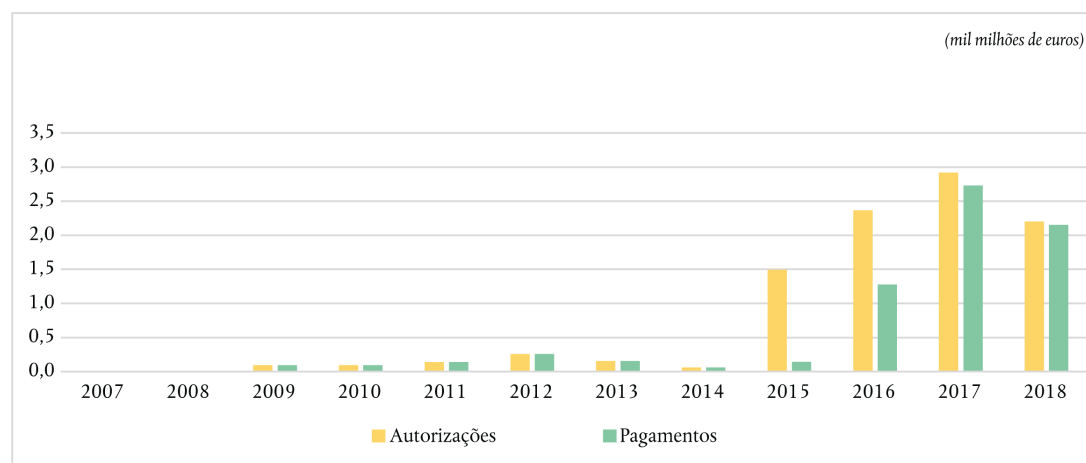
**Caixa 2.9**  
Autorizações e pagamentos anuais destinados ao Grupo BEI



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

2.36. A **caixa 2.10** apresenta as autorizações e os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE desde 2007 para o provisionamento anual do Fundo de Garantia relativo às Ações Externas e do Fundo de Garantia do FEIE (<sup>39</sup>). No mesmo período, as autorizações para o provisionamento dos dois fundos de garantia ascenderam a 9,8 mil milhões de euros e os pagamentos a 7,1 mil milhões de euros, a maioria entre 2015 e 2018.

**Caixa 2.10**  
Autorizações e pagamentos anuais para dois fundos de garantia



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

(<sup>37</sup>) Estes montantes incluem autorizações e pagamentos do orçamento da UE e do FED.

(<sup>38</sup>) O pico de 2008 coincide com o início do 10.º FED. O elevado valor de 2008 deve-se à forma como os FED contabilizam as autorizações, registando-as todas para todo o período de programação no início do período de sete anos. O orçamento da UE contabiliza as autorizações anualmente.

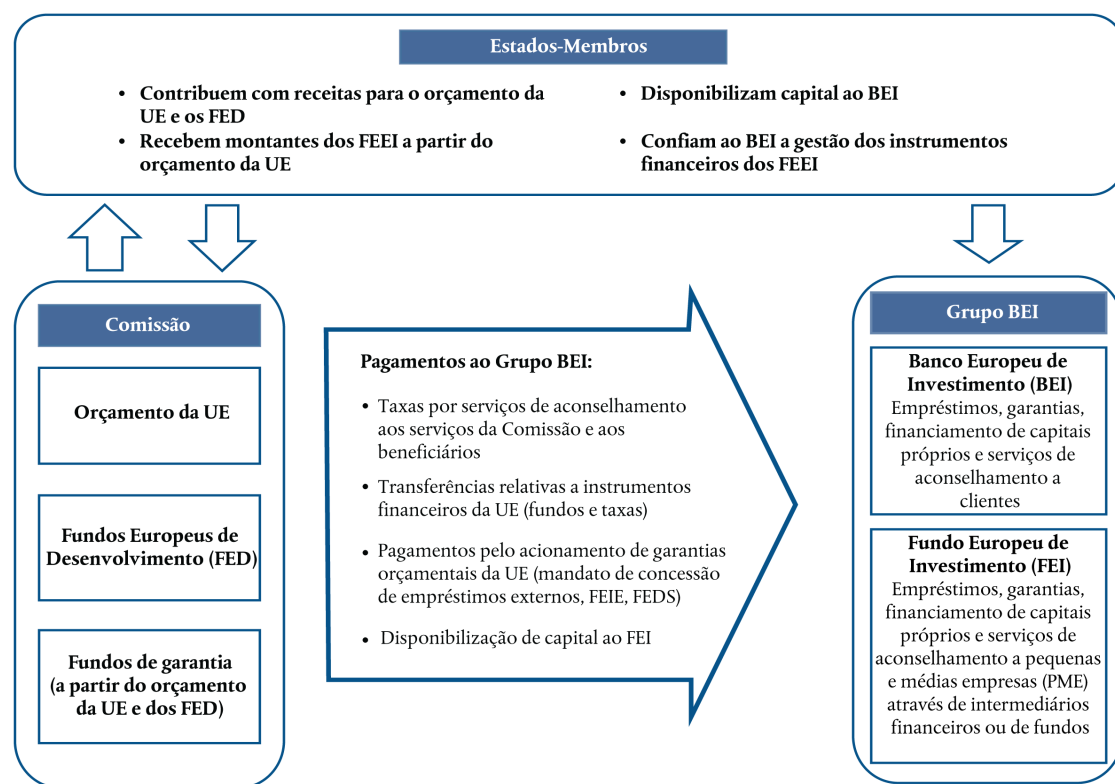
(<sup>39</sup>) O Fundo de Garantia do FEIE é gerido pela Comissão, enquanto o Fundo de Garantia relativo às Ações Externas é gerido pelo BEI.

2.37. Os dois gráficos ilustram a importância crescente do Grupo BEI ao longo do tempo como parceiro na execução do orçamento da UE. O aumento mais significativo teve origem no provisionamento do Fundo de Garantia do FEIE.

2.38. As relações entre o orçamento da UE e o Grupo BEI são complexas e significativas, apesar de o Grupo BEI não estar no perímetro orçamental. O apoio prestado pelo orçamento da União é proveniente de várias rubricas orçamentais e de diversas formas, designadamente subvenções diretas, garantias orçamentais da UE apoiadas por fundos de garantia e financiamento da UE atribuído ao Grupo BEI através das autoridades dos Estados-Membros no âmbito da *gestão indireta* e partilhada. O Grupo BEI gere também um elevado número de instrumentos financeiros em nome da UE, que apoiam diferentes políticas da União (ver **anexo 2.2**). O BEI informou que, em 2018, quase 35 % do seu volume anual de empréstimos provém de operações ao abrigo de mandatos, muitos dos quais com a UE.

2.39. Apenas numa fase muito tardia da auditoria o BEI divulgou ao Tribunal o volume financeiro dos mandatos da UE que gere, financiados pelo orçamento da UE ou pelos FED, o que não permitiu realizar uma análise e verificação robustas dos dados facultados. Na **caixa 2.11**, o Tribunal indica as componentes principais da relação financeira entre o orçamento da UE e os FED, por um lado, e o Grupo BEI, por outro. O diagrama ilustra a gestão e o fluxo de fundos entre os Estados-Membros, a Comissão e o Grupo BEI.

**Caixa 2.11**  
Gestão e fluxo de fundos entre os Estados-Membros, a Comissão e o Grupo BEI



Fonte: TCE.

2.40. Com base num acordo provisório e parcial alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho em abril de 2019, o Grupo BEI deverá desempenhar um papel importante na execução das políticas da UE no próximo QFP através do programa InvestEU, que assenta na experiência do FEIE (ver **caixa 2.12**).

**Caixa 2.12**  
**Programa InvestEU**

O programa InvestEU engloba o fundo InvestEU, a plataforma de aconselhamento InvestEU e o portal InvestEU. Destina-se a apoiar a competitividade, o crescimento e o emprego através do investimento e da inovação na UE.

O programa InvestEU foi proposto pela Comissão com base no modelo da garantia orçamental do FEIE, visando mobilizar 650 mil milhões de euros de investimento adicional através de uma garantia do orçamento da UE no valor de 38 mil milhões de euros. A taxa de provisionamento esperada da garantia é de 40 %, o que significa que o programa irá reservar 15,2 mil milhões de euros do orçamento da UE para cobrir eventuais acionamentos da garantia.

O principal parceiro de execução da UE será o Grupo BEI.

Fonte: Proposta da Comissão - COM(2018) 439.

2.41. Apesar de o Grupo BEI não ser uma instituição da UE, faz parte integrante da sua arquitetura e foi criado ao abrigo dos Tratados da UE para servir os objetivos da União. Tendo, porém, em conta a sua especificidade, dispõe de mecanismos de gestão e governação diferentes dos aplicáveis ao orçamento da UE. De momento, as operações do Grupo BEI que não são financiadas pelo orçamento da UE, mas prosseguem os mesmos objetivos da União estão fora do âmbito do mandato de auditoria do Tribunal. Esta situação significa que o TCE não está em condições de proporcionar uma imagem completa de todas as operações do Grupo BEI. No seu documento informativo sobre o futuro das finanças da UE (fevereiro de 2018), o Tribunal propôs que deve também ser convidado a auditar as operações do BEI não relacionadas com o orçamento da UE. Este quadro não impediria o BEI de manter as suas presentes disposições em matéria de auditoria com empresas privadas quanto à fiabilidade das contas. Na sua resolução relativa ao Relatório anual sobre o controlo das atividades financeiras do BEI em 2017, o Parlamento Europeu apoiou a proposta do Tribunal <sup>(40)</sup>.

## Conclusões e recomendações

### Conclusões

2.42. Com base nas suas observações, o Tribunal salienta em seguida as principais questões que afetaram a gestão orçamental e financeira da UE em 2018, algumas das quais podem implicar riscos para os orçamentos futuros, em especial nos primeiros anos do próximo QFP.

2.43. As dotações de autorização e de pagamento disponíveis no orçamento final foram quase inteiramente utilizadas (ver pontos 2.4 a 2.7).

2.44. Os atrasos registados na execução dos FEIE afetaram a execução do QFP de várias formas e poderão igualmente ter consequências no futuro QFP:

- foram devolvidos ao orçamento da UE montantes de pré-financiamento anual significativos (ver pontos 2.8 a 2.11);
- uma parte substancial da MGP não foi necessária, mas não pode ser transitada para o novo QFP (ver pontos 2.12 a 2.16);
- o nível elevado de autorizações por liquidar deve-se principalmente à lenta execução dos FEIE, mas também à diferença anual entre as autorizações e os pagamentos e ao aumento da dimensão do orçamento da UE. As autorizações por liquidar continuaram a aumentar em 2018 (ver pontos 2.17 e 2.18);
- nos primeiros anos do novo QFP, há o risco de as dotações de pagamento serem insuficientes (ver pontos 2.19 a 2.21).

2.45. Em termos gerais, a absorção dos FEIE pelos Estados-Membros foi inferior à do ano homólogo do QFP anterior (ver pontos 2.22 a 2.24).

<sup>(40)</sup> Ver ponto 72 da Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de janeiro de 2019, sobre o Relatório anual sobre o controlo das atividades financeiras do BEI em 2017 [2018/2151 (INI)], P8\_TA-PROV(2019) 0036.



2.46. As garantias apoiadas pelo orçamento da UE cresceram nos últimos anos, o que aumenta a sua exposição ao risco. O nível de perdas previsto pela Comissão encontra-se coberto por fundos de garantia, que o novo QFP irá reunir num fundo comum de provisionamento (ver pontos 2.25 a 2.32).

2.47. O Grupo BEI é parte integrante da arquitetura da União Europeia. Nos últimos anos, a UE tem recorrido cada vez mais aos instrumentos financeiros e às garantias orçamentais concedidas ao Grupo BEI, o qual deverá também desempenhar um papel importante na execução das políticas da UE no próximo QFP. O Grupo BEI tem uma relação complexa com o orçamento da UE e disposições em matéria de prestação de contas diferentes das aplicáveis às instituições da UE. De momento, as operações do Grupo BEI que não são financiadas pelo orçamento da UE, mas prosseguem os mesmos objetivos da União estão fora do âmbito do mandato de auditoria do Tribunal. Esta situação significa que o TCE não está em condições de proporcionar uma imagem completa das ligações entre as operações do Grupo BEI e o orçamento da UE. Por esse motivo, o Tribunal mantém a sua proposta de que deve ser convidado a auditar as operações do BEI não relacionadas com o orçamento da UE (ver pontos 2.33 a 2.41).

### **Recomendações**

2.48. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

#### *Recomendação 2.1*

Tomar medidas para evitar pressões indevidas sobre o nível das dotações de pagamento nos primeiros anos do QFP para 2021-2027, que poderão consistir, nomeadamente, em:

- a) aumentar a precisão das previsões das necessidades de pagamento;
- b) convidar o Parlamento Europeu e o Conselho a:
  - i) preverem um bom equilíbrio entre as dotações de autorização e as dotações de pagamento orçamentadas para o próximo QFP, o que poderá ser concretizado aumentando as dotações de pagamento, alterando as regras das anulações de autorizações e/ou diminuindo as dotações de autorização;
  - ii) ao fazê-lo, devem ter em conta a possibilidade de o número de pedidos de pagamento ser elevado em 2021 e 2022 e o facto de as dotações de pagamento não utilizadas não poderem ser transitadas para o próximo QFP;
- c) facilitar a adoção oportuna dos quadros jurídicos e promover o planeamento atempado dos programas pelos Estados-Membros.

**Prazo: até ao início do período pós-2020.**

#### *Recomendação 2.2*

Assegurar, logo que o fundo comum de provisionamento seja estabelecido, uma gestão eficaz e um acompanhamento atualizado da exposição do orçamento da UE às garantias conexas. Neste contexto, a Comissão deve basear o seu cálculo da taxa de provisionamento efetiva numa metodologia prudente baseada nas boas práticas reconhecidas.

**Prazo: até ao início do período pós-2020.**

#### *Recomendação 2.3*

Apresentar anualmente à autoridade orçamental o montante global e a repartição dos fundos transferidos do orçamento da UE para os instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI.

Desta forma, a autoridade orçamental teria ao seu dispor informações pertinentes para apoiar o seu trabalho de controlo do Grupo BEI e das suas operações, aumentando simultaneamente a transparência das mesmas.

**Prazo: até meados de 2020.**

## ANEXO 2.1

## MANDATOS CONFERIDOS AO BEI PELA UE — PRINCIPAIS CATEGORIAS

O BEI informou o Tribunal de que classifica os mandatos da UE em seis categorias principais, com base nos seguintes elementos subjacentes: estrutura, conceção e mobilização de fundos dos parceiros.

Categorias de mandatos	Exemplos
Mandato de <b>partilha de riscos</b> — os fundos dos parceiros são mobilizados para proporcionar uma <i>tranche</i> de primeira perda para proteger as operações elegíveis. Tem por base um mecanismo de partilha dos riscos associados às <i>operações</i> subjacentes incluídas na carteira (ou subcarteira) de empréstimos, que assenta em condições de partilha de risco predefinidas e está em consonância com os objetivos de mobilização definidos para as contribuições do BEI e do parceiro.	A iniciativa «InnovFin — Financiamento da UE para inovadores» está enquadrada no programa de investigação e inovação da UE Horizonte 2020 e inclui instrumentos de financiamento que abrangem uma vasta gama de empréstimos, garantias e financiamento por capitais próprios.  O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) é uma iniciativa conjunta da Comissão e do Grupo BEI para ajudar a ultrapassar o atual défice de investimento na UE.
Mandatos de <b>garantia de carteira</b> — o parceiro dá uma garantia que cobre uma proporção predefinida da exposição do BEI, até um limite máximo global.	O mandato de concessão de empréstimos externos é o quadro jurídico para a concessão de uma garantia da UE ao BEI em caso de perdas resultantes de empréstimos e de garantias de empréstimos para projetos realizados fora da UE.
Mandatos de <b>investimento direto de fundos de terceiros</b> — o BEI investe diretamente os fundos dos parceiros.	Mecanismo de Investimento de Cotonu — o Acordo de Cotonu foi celebrado entre a UE e os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico. O BEI é responsável pela gestão do mecanismo de investimento criado no âmbito deste Acordo.
Mandatos de <b>financiamento combinado</b> — o BEI solicita pontualmente acesso a subvenções externas. Estes mandatos baseiam-se numa combinação de empréstimos e outros instrumentos financeiros com diferentes características e condições financeiras (por exemplo, subsídios, empréstimos e garantias).	A plataforma de investimento para África é um mecanismo financeiro que combina subvenções com outros recursos, por exemplo empréstimos de instituições de financiamento do desenvolvimento, com o objetivo de mobilizar financiamentos adicionais para o desenvolvimento e aumentar o impacto da ajuda da UE.  A Plataforma de Investimento da Política de Vizinhança (PIPV) é um mecanismo que visa mobilizar financiamento adicional para financiar projetos de infraestruturas com grande intensidade de capital nos países parceiros da UE abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança.
<b>Fundos fiduciários</b> — os fundos dos doadores são agrupados num fundo fiduciário gerido pelo BEI, estando disponíveis para utilização exclusiva pelo BEI ou por todas as instituições financeiras elegíveis.	O fundo fiduciário de assistência técnica em favor dos países da Parceria Oriental é um fundo fiduciário multidoadores e multis-setorial.  O fundo da Iniciativa Resiliência Económica tem por finalidade apoiar a capacidade económica dos países da vizinhança meridional e dos Balcãs Ocidentais, na sequência de um apelo do Conselho Europeu.
Mandatos de <b>instrumento de garantia</b> — o BEI compromete-se a realizar um pagamento se ocorrerem as condições especificadas na garantia.	O instrumento de financiamento privado para a eficiência energética (PF4EE) é um acordo celebrado entre o BEI e a Comissão, financiado pelo programa LIFE, que proporciona proteção de risco de crédito a intermediários financeiros que co-financiam projetos de eficiência energética em conjunto com o BEI.

## ANEXO 2.2

## INSTRUMENTOS FINANCEIROS DA UE GERIDOS PELO GRUPO BEI

	Instrumentos financeiros à data de 31 de dezembro de 2018	Gerido por
1	Mecanismo de Garantia dos setores culturais e criativos	FEI
2	Mecanismo de Garantia para Empréstimos a Estudantes do Erasmus+	FEI
3	Mecanismo de garantia às <i>pequenas e médias empresas</i> (PME) no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI)	FEI
4	Mecanismo de capitais próprios do Programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial (MAP) (ETFSU 2001)	FEI
5	Reforço das Capacidades no domínio do Emprego e Inovação Social	FEI
6	Mecanismo a favor das PME Inovadoras e de Elevado Crescimento ao abrigo do PCI	FEI
7	Projetos-piloto de transferência de tecnologia	FEI
8	Vertente de garantias e vertente de reforço das capacidades do eixo Microfinanciamento e Empreendedorismo Social do Programa Emprego e Inovação Social	FEI
9	Fundo Europeu de Microfinanciamento Progress	FEI
10	Instrumento de Garantia do Microfinanciamento Europeu Progress	FEI
11	Mecanismo de Garantia de Empréstimos no âmbito do Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME)	FEI
12	Mecanismo de capitais próprios para o crescimento no âmbito do programa COSME	FEI
13	Mecanismo de garantia I no âmbito do mecanismo de desenvolvimento empresarial e inovação para os Balcãs Ocidentais (WB EDIF)	FEI
14	Mecanismo de garantia II no âmbito do WB EDIF	FEI
15	Mecanismo de garantia II no âmbito do WB EDIF — Secção Sérvia	FEI
16	Mecanismo de garantia no âmbito do WB EDIF — Emprego dos jovens	FEI
17	Iniciativa PME da UE	FEI
18	Horizonte 2020 FEI — Mecanismo de capitais próprios para investigação e inovação no quadro da iniciativa InnovFin	FEI
19	Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos ao abrigo do 7.º Programa-Quadro	FEI/BEI
20	Horizonte 2020 — Mecanismo de Garantia para PME no âmbito do Financiamento da UE para Inovadores (InnovFin)	FEI/BEI
21	Horizonte 2020 — Mecanismo de serviços de empréstimos para investigação e inovação no quadro da iniciativa InnovFin	BEI
22	Instrumento de financiamento privado para a eficiência energética	BEI
23	Instrumento de dívida com partilha de riscos do Mecanismo Interligar a Europa	BEI
24	Mecanismo de Financiamento do Capital Natural	BEI
25	Plataforma de Investimento da Política Europeia de Vizinhança (PIPV) — Mecanismo da zona de comércio livre abrangente e aprofundada da EU	BEI
26	Mecanismo de capital de risco para os países da vizinhança meridional (financiado pela PIPV)	BEI
27	Programa da UE para o comércio e a competitividade em Marrocos, na Tunísia, no Egito e na Jordânia (financiado pela PIPV)	BEI
28	Plataforma de investimento para África (PIA)	BEI

	Instrumentos financeiros à data de 31 de dezembro de 2018	Gerido por
29	Facilidade de Investimento para a Ásia Central (FIAC)	BEI
30	Facilidade de Investimento para a Ásia (FIA)	BEI
31	Facilidade de Investimento para a América Latina (FIAL)	BEI
32	Facilidade de Investimento para as Caraíbas (FIC)	BEI
33	Facilidade de Investimento para o Pacífico (FIP)	BEI

## CAPÍTULO 3

**Orçamento da UE: obter resultados**

## ÍNDICE

	Pontos
Introdução	3.1
Parte 1: O que revelam os indicadores de desempenho do orçamento da UE?	3.2-3.35
Secção A — Os indicadores demonstram uma variação significativa nas concretizações e sugerem que os progressos são globalmente moderados	3.7-3.20
Rubrica 1a: os indicadores demonstram bons progressos no caso do Erasmus+ e do FEIE e progressos moderados no caso do Horizonte 2020 e do Mecanismo Interligar a Europa	3.13
Rubrica 1b: os indicadores revelam progressos relativamente lentos no âmbito da coesão devido ao início tardio	3.14
Rubrica 2: os indicadores não permitiram determinar os progressos na maior parte das despesas do domínio dos «Recursos naturais»	3.15
Rubrica 3: os indicadores relativos à «Segurança e cidadania» revelam dois programas com bons progressos, um com progressos moderados e um outro atrasado	3.16-3.17
Rubrica 4: os indicadores demonstram progressos globais razoáveis nos programas «Europa global»	3.18-3.19
Instrumentos especiais: informações insuficientes sobre os progressos alcançados	3.20
Secção B — Os indicadores nem sempre proporcionaram uma imagem adequada dos progressos reais	3.21-3.35
Muitos indicadores não foram bem escolhidos	3.22-3.27
Não foi possível calcular os progressos de muitos indicadores	3.28-3.30
Relativamente a alguns programas, os dados disponíveis eram de qualidade insuficiente	3.31-3.33
Alguns programas incluem metas que não são suficientemente ambiciosas	3.34-3.35
Parte 2: Auditorias de resultados do Tribunal: principais conclusões e recomendações	3.36-3.71
Introdução	3.36
Rubricas 1a «Competitividade para o crescimento e o emprego» e 1b «Coesão económica, social e territorial»	3.37-3.49
Rubrica 2 «Recursos naturais»	3.50-3.52
Rubricas 3 «Segurança e cidadania» e 4 «Europa global»	3.53-3.61
Rubrica 5 «Administração»	3.62-3.64
Relatórios no domínio do «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável»	3.65-3.71
Parte 3: Seguimento dado às recomendações	3.72-3.78
O Tribunal analisou a execução de todas as recomendações de 2015 dirigidas à Comissão	3.73-3.74
De que forma a Comissão tratou as recomendações do Tribunal?	3.75-3.78
Conclusões e recomendações	3.79-3.85
Conclusões	3.79-3.83
Recomendações	3.84-3.85
Anexo 3.1 — Lista de programas incluídos na amostra do Tribunal	
Anexo 3.2 — Recomendações formuladas aos Estados-Membros em 2018	
Anexo 3.3 — Situação pormenorizada das recomendações de 2015 por relatório	
Anexo 3.4 — Melhorias alcançadas e insuficiências que subsistem nas recomendações parcialmente executadas por relatório	
Anexo 3.5 — Seguimento das recomendações anteriores relativas a questões no quadro do desempenho	

## Introdução

3.1. Todos os anos, neste capítulo, o Tribunal analisa vários aspetos relacionados com o *desempenho*, ou seja, 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 sobre:

- 1) as informações fornecidas pelos indicadores de desempenho do orçamento da UE;
- 2) os principais resultados dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2018;
- 3) a execução das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2015.

## Parte 1 — O que revelam os indicadores de desempenho do orçamento da UE?

3.2. Nos últimos dois anos, o Tribunal comparou a forma como a Comissão comunica as informações sobre o desempenho com as boas práticas. Avaliou também se a Comissão tinha utilizado de forma adequada os indicadores sobre o desempenho na tomada de decisões. Este ano, o Tribunal analisou as informações sobre o desempenho publicadas pela Comissão. Examinou, em especial, os indicadores sobre o desempenho contidos nos seguintes documentos:

- i) as fichas de programa que acompanham o projeto de orçamento para 2019 <sup>(2)</sup>;
- ii) a síntese do desempenho dos programas (SDP) do período de 2014-2020 financiados pelo orçamento da UE, publicada pela primeira vez em maio de 2018 <sup>(3)</sup>.

3.3. A SDP dedica duas páginas a cada programa, incluindo um resumo de meia página dos objetivos gerais e específicos e dos progressos alcançados a respeito de uma seleção de indicadores; contudo, as razões subjacentes à seleção dos indicadores não são bem explicadas. A publicação deste documento constitui um grande passo em frente e demonstra a disponibilidade da Comissão para elaborar relatórios de fácil leitura. A Comissão referiu que a SPD constituía um extrato das fichas de programa anexas ao projeto de orçamento para 2019. Foi concebida para apresentar todos os programas de despesas (2014-2020) da UE de uma forma concisa e uniforme; explicar do que trata cada programa e a forma como visa beneficiar os cidadãos da UE; prestar informações sobre a situação da execução; apresentar o quadro de desempenho dos programas; e salientar as principais concretizações recentes.

3.4. As fichas de programa consistem num documento de 557 páginas que não é de muito fácil leitura, nem contém uma síntese da qualidade do desempenho dos 60 programas do QFP para 2014-2020.

3.5. Para a sua análise, o Tribunal selecionou 22 dos 60 programas de despesas: os quatro programas com as maiores despesas previstas para cada uma das cinco rubricas do *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP) para 2014-2020 e mais dois programas para os instrumentos especiais. Os 22 programas selecionados abrangiam 97 % da programação financeira para o período de sete anos (o **anexo 3.1** contém a lista dos programas).

3.6. A secção A apresenta sucintamente a nível agregado as informações obtidas a partir dos indicadores de desempenho do orçamento da UE. Qualquer interpretação desta análise deve ter em conta as limitações dessas informações, que estão descritas na secção B.

---

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

<sup>(2)</sup> Ver projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2019, documento de trabalho parte I — Declarações de despesas operacionais — COM(2018) 600 de maio de 2018.

<sup>(3)</sup> Ver «EU Budget 2014-2020 Programmes' Performance Overview — Extract from Programme Statements of operational expenditure, Draft Budget 2019» (Síntese do desempenho dos programas de 2014-2020 financiados pelo orçamento da UE — Extrato das declarações de despesas operacionais, projeto de orçamento para 2019) — COM(2018) 600 de maio de 2018.

### **Secção A — Os indicadores demonstram uma variação significativa nas concretizações e sugerem que os progressos são globalmente moderados**

3.7. A medição das concretizações das prioridades, políticas e programas da UE é complexa. Por vezes é difícil isolar o efeito do orçamento da UE do efeito dos orçamentos nacionais e dos fatores externos. Todavia, o acompanhamento do desempenho é essencial para compreender a situação, detetar questões emergentes e tomar decisões baseadas em provas para assegurar um bom desempenho.

3.8. O Tribunal centrou o seu exame nas informações quantitativas proporcionadas pelos indicadores de desempenho. Como mencionado no Relatório Anual relativo a 2016 <sup>(4)</sup>, a Comissão não presta informações sobre a fiabilidade dos dados subjacentes nas fichas de programa.

3.9. O Tribunal apresenta dois conjuntos de informações sobre o desempenho para cada programa examinado:

- progressos calculados a partir da base de referência <sup>(5)</sup> até à meta, segundo os dados disponíveis nas fichas de programa: esta metodologia é amplamente utilizada e o cálculo é fácil de realizar <sup>(6)</sup>. A Comissão mencionou esta abordagem nas suas orientações para legislar melhor, alertando que a importância esperada dos *impactos* deve ser avaliada em termos de alterações relativamente à base de referência <sup>(7)</sup>;
- progressos calculados a partir de zero até à meta, como constam da SDP da Comissão <sup>(8)</sup>: os números apresentados são diferentes dos descritos no primeiro travessão devido ao facto de se basearem num conjunto de indicadores selecionados pela Comissão e de terem sido calculados, em geral, como o último resultado real dividido pelo valor da meta sem se ter em conta a base de referência. Incluíam também previsões em percentagem dos progressos no cumprimento da meta, que são muito mais elevadas no caso de dois programas, o *Fundo de Coesão* (FC) e o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER). Este facto explica a maior parte das diferenças entre os cálculos do Tribunal com base nas fichas de programa e os cálculos efetuados com base na SDP a nível global.

A **caixa 3.1** ilustra as diferenças entre estas duas formas de calcular os progressos.

**Caixa 3.1**  
Formas diferentes de calcular os progressos

	Base de referência	Resultado real	Meta	Progressos	Progressos (%)
Progressos calculados da base de referência até à meta	40	70	100	30	$30/(100-40)=50\%$
Progressos calculados de zero até à meta	40	70	100	70	$70/100=70\%$

Fonte: TCE.

3.10. Para cada programa, as percentagens dos progressos em relação à base de referência correspondem às médias de todos os indicadores cujos dados necessários constavam das fichas de programa. O Tribunal considera que estas médias devem proporcionar indicações úteis sobre o desempenho do programa se todos os indicadores do programa tiverem a qualidade necessária. No caso da SDP da Comissão, o Tribunal calculou a média dos progressos alcançados para os indicadores selecionados. Calculou também médias ponderadas para cada rubrica do QFP com base na programação financeira de 2014-2020 para os dois tipos de indicadores de progressos. Importa notar que essas informações podem ter limitações e que a melhor forma de obter uma imagem global do desempenho é complementá-las com informações qualitativas.

<sup>(4)</sup> Note-se que, na recomendação 5 do capítulo 3 do Relatório Anual relativo a 2016 (ponto 3.77), o Tribunal solicitou à Comissão que indicasse, «nos principais relatórios sobre o desempenho, se, tanto quanto é do seu conhecimento, as informações sobre o desempenho são de qualidade suficiente».

<sup>(5)</sup> As bases de referência dependiam da disponibilidade das informações, mas correspondiam em princípio aos dados sobre o aspeto em questão do programa disponíveis em 1 de janeiro de 2014.

<sup>(6)</sup> Ver, por exemplo, «Measuring distance to the Sustainable Development Goal (SDG) targets — An assessment of where OECD countries stand» (Medição da distância para as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) — Uma avaliação da posição dos países da OCDE), junho de 2017, OCDE, p. 15, quadro 3, relativo às vantagens e desvantagens dos diferentes procedimentos de normalização.

<sup>(7)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão, «Better Regulation Guidelines» (Orientações para Legislar Melhor), SWD(2017) 350 final de 7.7.2017, p. 26.

<sup>(8)</sup> Como explicado na nota metodológica da SDP, p. 2.

3.11. A disponibilidade de informações sobre o desempenho variava consoante o modo de gestão do programa. No caso dos programas sob *gestão direta* da Comissão, os últimos dados disponíveis eram geralmente do final de 2017. No que respeita aos programas sob *gestão partilhada*, os últimos dados fornecidos pelos Estados-Membros eram geralmente do final de 2016. Os dados dos programas sob *gestão indireta* eram essencialmente de 2017 ou 2016, mas em alguns casos datavam de 2015 ou mesmo de anos anteriores. Globalmente, para a amostra do Tribunal, os últimos dados disponíveis eram de 2016 em 42 % dos casos e de 2017 em 48 % dos casos.

3.12. Na maioria dos casos, os progressos esperados nos indicadores de desempenho de 2014 a 2020 não são lineares. No entanto, se o fossem, teriam registado 43 % em 2016 e 57 % em 2017 <sup>(9)</sup>. Em geral, os dados disponibilizados pela Comissão demonstram uma variação significativa das concretizações dos programas, com progressos globais moderados (ver **caixa 3.2**).

**Caixa 3.2****Amostra total de 22 programas — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE**

Rubrica do QFP	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
1a. Competitividade para o crescimento e o emprego	147	57	46 %	71 %
1b. Coesão económica, social e territorial	87	60	31 %	40 %
2. Recursos naturais	105	54	31 %	51 %
3. Segurança e cidadania	74	48	49 %	64 %
4. Europa global	65	49	49 %	68 %
Instrumentos especiais	2	1	100 %	100 %
Total	480	269		

**Nota:** Devido à falta de dados, os cálculos das médias ponderadas dos progressos no cumprimento da meta excluem o FEAGA e o FSUE (nos cálculos baseados quer nas fichas de programa quer na SDP).

**Fonte:** TCE.

*Rubrica 1a: os indicadores demonstram bons progressos no caso do Erasmus+ e do FEIE e progressos moderados no caso do Horizonte 2020 e do Mecanismo Interligar a Europa*

3.13. O Tribunal analisou os indicadores de quatro dos 23 programas da rubrica 1a do QFP «Competitividade para o crescimento e o emprego» (ver também o capítulo 5):

- os progressos medidos a respeito do Programa-Quadro de Investigação e Inovação (Horizonte 2020) foram moderados, situando-se em 40 % (ver **caixa 3.3**). A SDP da Comissão transmitiu uma mensagem mais positiva dos progressos realizados. Com base nos sete indicadores selecionados pela Comissão na sua SDP, o Tribunal calculou uma média dos progressos alcançados no cumprimento da meta de 73 %;

<sup>(9)</sup> Após três e quatro anos, respetivamente, dos sete que constituem o período.



- não foi possível medir os progressos do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) em 31 dos 44 indicadores devido a falta de dados. Os outros indicadores demonstraram progressos moderados (37 %). Os números da SDP apenas representam a soma das convenções de subvenção, ou seja, a *absorção* do orçamento e não o seu desempenho;
- a SDP da Comissão situou os progressos relativos ao Programa da União para a Educação, a Formação, a Juventude e o Desporto (Erasmus+) em 100 %. Contudo, esta medição comparou resultados reais com o objetivo intermédio de 2017 e não com a meta de 2020. Os progressos a partir da base de referência, de 69 %, baseiam-se nos 26 indicadores que permitiam o seu cálculo;
- o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) tem uma meta de mobilização de 500 mil milhões de euros em investimentos até 2020. O valor real de 2017 foi 256,3 mil milhões de euros. A SDP comparou os resultados com a meta de 315 mil milhões de euros para meados de 2018 inicialmente definida para os primeiros três anos de operação. O conjunto selecionado de seis indicadores da SDP revelou uma realização de 100 % das metas intermédias de 2017 <sup>(10)</sup>.

Caixa 3.3 Rubrica 1a do QFP — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE				
Programa	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
Horizonte 2020	52	13	40 %	73 %
MIE	44	13	37 %	23 %
Erasmus+	38	26	69 %	100 %
FEIE	13	5	82 %	100 %
Total	147	57		
Média ponderada			46 %	71 %

Fonte: TCE.

#### Rubrica 1b: os indicadores revelam progressos relativamente lentos no âmbito da coesão devido ao início tardio

3.14. Embora os progressos a partir do cálculo da percentagem de referência (31 %) tenham sido bastante lentos, o valor calculado pelo Tribunal com base na SDP da Comissão (40 %) revelou progressos moderados no âmbito da rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial» quando se incluem previsões em vez de dados reais. Estes resultados explicam-se sobretudo pela adoção tardia de legislação e pelo subsequente atraso na execução dos programas no domínio da coesão, ou seja, o FC, o FEDER e o Fundo Social Europeu (FSE). Esta rubrica inclui quatro programas (ver também o capítulo 6), todos inseridos na amostra do Tribunal:

- os indicadores relativos ao FC e ao FEDER revelaram poucos progressos, em parte porque apenas foram comunicados os resultados das operações totalmente executadas <sup>(11)</sup>. Mesmo incluindo previsões, cuja fonte não é explicada, o valor calculado pelo Tribunal com base na SDP da Comissão revelou apenas progressos moderados: 35 % para o FC e 34 % para o FEDER (ver **caixa 3.4**);

<sup>(10)</sup> Note-se que, para calcular os progressos a partir da base de referência, o Tribunal considerou que a base de referência dos indicadores era zero, apesar de esta informação não figurar nas fichas de programa.

<sup>(11)</sup> Está em curso uma alteração da legislação aplicável para permitir a comunicação de informações relativas a operações parcialmente executadas.

- no que se refere ao FSE, a percentagem de progressos a partir da base de referência (75 %) apenas pôde ser calculada com base em três dos 13 indicadores. O valor calculado pelo Tribunal com base na SDP <sup>(12)</sup> da Comissão foi inferior (55 %);
- no que se refere ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas, o Tribunal calculou progressos moderados a partir da base de referência (39 %) para o único indicador relativo a um objetivo específico que mede o «Número de pessoas que recebem assistência do Fundo». A percentagem global de progressos calculada pelo Tribunal (50 %), era superior, já que o único indicador relativo a um objetivo geral, o «Número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social», revelou progressos de 61 %.

**Caixa 3.4****Rubrica 1b do QFP — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE**

Programa	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
FEDER	50	42	13 %	34 %
FSE	13	3	75 %	55 %
FC	22	13	26 %	35 %
Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas	2	2	50 %	100 %
Total	87	60		
Média ponderada			31 %	40 %

Fonte: TCE.

*Rubrica 2: os indicadores não permitiram determinar os progressos na maior parte das despesas do domínio dos «Recursos naturais»*

3.15. Com base na amostra do Tribunal, a média ponderada dos progressos registados na rubrica 2 «Recursos naturais» foi de 31 % (ver **caixa 3.5**), que, juntamente com a da rubrica 1b, é a mais baixa de todas as rubricas do QFP. A UE executa a sua política relativa à rubrica 2 do QFP através de cinco programas (ver também o capítulo 7), tendo os quatro maiores sido incluídos na amostra do Tribunal:

- no que se refere ao *Fundo Europeu Agrícola de Garantia* (FEAGA), principalmente devido à falta de metas quantitativas, o Tribunal apenas pôde calcular os progressos a partir da base de referência num dos 27 indicadores incluídos na ficha do programa. O indicador em questão — «Percentagem de despesas (FEAGA+FEADER) com estatísticas ou verificações de 100 %» — não é suficiente para proporcionar uma imagem representativa das concretizações do programa. O FEAGA representa quatro quintos das despesas da rubrica 2;

<sup>(12)</sup> Com base em cinco indicadores.

- no que respeita ao *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER), os progressos foram de 28 %, com base em 24 indicadores. Na maior parte dos casos, este número refletia apenas concretizações no primeiro ano de execução. Os dados mais recentes eram de 2016, e a grande maioria dos programas de desenvolvimento rural através dos quais os Estados-Membros e as regiões executam o FEADER tinha tido início em 2015. Os progressos foram melhores nos 10 indicadores selecionados pela Comissão para a SDP;
- no caso do *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas* (FEAMP) e do Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE), o Tribunal conseguiu calcular os progressos a partir da base de referência relativamente a mais de metade dos indicadores. O resultado foi 58 % para o FEAMP (com base em oito dos 15 indicadores) e 77 % para o LIFE (com base em 21 dos 33 indicadores).

**Caixa 3.5****Rubrica 2 do QFP — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE**

Programa	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
FEAGA	27	1	n/a	n/a
FEADER	30	24	28 %	51 %
FEAMP	15	8	58 %	33 %
LIFE	33	21	77 %	89 %
Total	105	54		
Média ponderada excluindo FEAGA			31 %	51 %

**Nota:** Devido à falta de dados, os cálculos das médias ponderadas dos progressos no cumprimento da meta excluem o FEAGA (nos cálculos baseados quer nas fichas de programa quer na SDP).

**Fonte:** TCE.

*Rubrica 3: os indicadores relativos à «Segurança e cidadania» revelam dois programas com bons progressos, um com progressos moderados e um outro atrasado*

3.16. O Tribunal selecionou quatro dos 11 programas ao abrigo da rubrica 3 do QFP «Segurança e cidadania» (ver também o capítulo 8): o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, o Fundo para a Segurança Interna, o Programa Alimentos para Consumo Humano e Animal e o Programa Europa Criativa. A média ponderada combinada dos progressos registados a partir da base de referência situou-se em 49 %, um valor globalmente razoável (ver **caixa 3.6**).

3.17. A média dos progressos, nos casos em que pôde ser calculada e utilizando dados de 2017, sugere que tanto o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (53 %) como o Fundo para a Segurança Interna (56 %) estavam no bom caminho. O Programa Europa Criativa demonstrou progressos moderados (41 %), ao passo que o Programa Alimentos para Consumo Humano e Animal estava atrasado (com progressos de 20 %).

**Caixa 3.6****Rubrica 3 do QFP — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE**

Programa	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração	23	20	53 %	60 %
Fundo para a Segurança Interna	20	19	56 %	55 %
Alimentos para Consumo Humano e Animal	7	2	20 %	81 %
Programa Europa Criativa	24	7	41 %	84 %
Total	74	48		
Média ponderada			49 %	64 %

Fonte: TCE.

**Rubrica 4: os indicadores demonstram progressos globais razoáveis nos programas «Europa global»**

3.18. O Tribunal analisou quatro programas dos 15 inseridos na rubrica 4 do QFP «Europa global»: o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), o Instrumento Europeu de Vizinhaça (IEV), o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a ajuda humanitária (ver também o capítulo 9). A média ponderada dos progressos alcançados a partir da base de referência foi, de um modo geral, razoável, situando-se em 49 % (para os 49 — de um total de 65 — indicadores que permitiam o seu cálculo, ver **caixa 3.7**).

3.19. Para todos os programas exceto o ICD, a SDP da Comissão apresentou um nível muito mais elevado de progressos, devido à seleção dos indicadores. No caso do ICD, a Comissão calculou excepcionalmente os progressos no cumprimento da meta a partir da base de referência, sem explicar na SDP que esta metodologia tinha sido utilizada.

**Caixa 3.7****Rubrica 4 do QFP — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE**

Programa	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
ICD	11	11	50 %	31 %
IEV	24	18	46 %	79 %
IPA II	19	11	41 %	94 %
Ajuda humanitária	11	9	67 %	93 %
Total	65	49		
Média ponderada			49 %	68 %

Fonte: TCE.

*Instrumentos especiais: informações insuficientes sobre os progressos alcançados*

3.20. As fichas de programa indicam que as metas dos dois instrumentos especiais do QFP para 2014-2020 foram cumpridas, mas não fundamentam esta conclusão:

- no que respeita ao Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE), a Comissão considerou que a meta tinha sido alcançada em 2017, tendo a combinação das medidas adotadas abrangido 100 % da população afetada por uma situação de crise. No entanto, as informações relativas aos resultados reais incluídas nas fichas de programa emitidas em maio de 2018 apresentavam apenas alguns dados sobre quatro dos 10 pedidos de ajuda recebidos em 2017;
- os dados comunicados indicam que, graças ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), 57 % dos trabalhadores despedidos foram reintegrados no mercado de trabalho, um valor acima da meta de 50 %. No entanto, o objetivo previsto na legislação <sup>(13)</sup> é diferente, já que se refere a beneficiários que encontram «um emprego sustentável o mais rapidamente possível».

**Caixa 3.8**

**Instrumentos especiais — Progressos segundo os indicadores de desempenho do orçamento da UE**

Programa	Número de indicadores		Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta, calculados com diferentes metodologias (ver ponto 3.9)	
	Total	Progressos mensuráveis a partir da base de referência	com base nas fichas de programa	com base na SDP
FSUE	1	0	n/a	n/a
FEG	1	1	100 %	100 %
Total	2	1		
Média ponderada excluindo FSUE			100 %	100 %

Nota: Devido à falta de dados, os cálculos das médias ponderadas dos progressos no cumprimento da meta excluem o FSUE (nos cálculos baseados quer nas fichas de programa, quer na SDP).

Fonte: TCE.

**Secção B — Os indicadores nem sempre proporcionaram uma imagem adequada dos progressos reais**

3.21. A presente secção incide nas insuficiências detetadas pelo Tribunal nas informações sobre o desempenho comunicadas pela Comissão. Os atos jurídicos relativos aos programas do QFP para 2014-2020 definem os indicadores de desempenho que devem ser objeto dos relatórios da Comissão.

<sup>(13)</sup> Regulamento (UE) n.º 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014-2020) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1927/2006 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 855).

### Muitos indicadores não foram bem escolhidos

Indicadores centrados mais em recursos e realizações do que em resultados e impactos

3.22. Acompanhar o desempenho implica controlar os *recursos*, as *realizações*, os resultados e os impactos dos programas (ver **quadro 3.1**). Os indicadores de recursos e de realizações são importantes para a gestão diária dos programas de despesas públicas. Os indicadores de resultados e de impacto são mais úteis para avaliar os progressos no cumprimento dos objetivos dos programas e, conseqüentemente, são mais relevantes para relatórios de alto nível sobre o desempenho, como as fichas de programa.

Quadro 3.1 Recursos, realizações, resultados e impactos		
	Definição dos indicadores	Exemplos de indicadores nas fichas de programa
Recursos	Recursos financeiros, humanos e materiais que são mobilizados para a execução do programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Total do investimento em economias de energia e eficiência energética (FEADER)</li> <li>— Percentagem do total de <i>pagamentos diretos</i> que são dissociados (FEAGA)</li> <li>— Volume do investimento em projetos de interesse comum (MIE)</li> </ul>
Realizações <sup>(1)</sup>	Realizações específicas da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Número de intervenções para apoiar a execução do Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente (LIFE)</li> <li>— Quilometragem total das linhas de elétrico e de metropolitano novas ou melhoradas (FEDER)</li> <li>— Número de estudantes e estagiários que participam no programa, por país, por setor, por ação e por género (Erasmus+)</li> </ul>
Resultados	Efeitos imediatos da intervenção, tendo especialmente em conta os destinatários diretos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Número de empregos criados através de projetos LEADER apoiados (FEADER)</li> <li>— Redução do consumo anual de energia primária nos edifícios públicos (FEDER)</li> <li>— Pedidos de registo de patentes e patentes concedidas no domínio das tecnologias futuras e emergentes (Horizonte 2020)</li> </ul>
Impactos	Efeito pretendido da intervenção em termos de impacto na economia/sociedade em geral para além das pessoas diretamente visadas pela intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Quota de exportações agrícolas da UE no mercado mundial (FEAGA)</li> <li>— Valor da produção aquícola na UE (FEAMP)</li> <li>— Quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia (FC)</li> </ul>

<sup>(1)</sup> Para uma definição de «realizações», «resultados» e «impactos», ver o artigo 2.º do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União (julho de 2018) e a p. 49 das Orientações para Legislar Melhor [SWD(2017) 350 final].

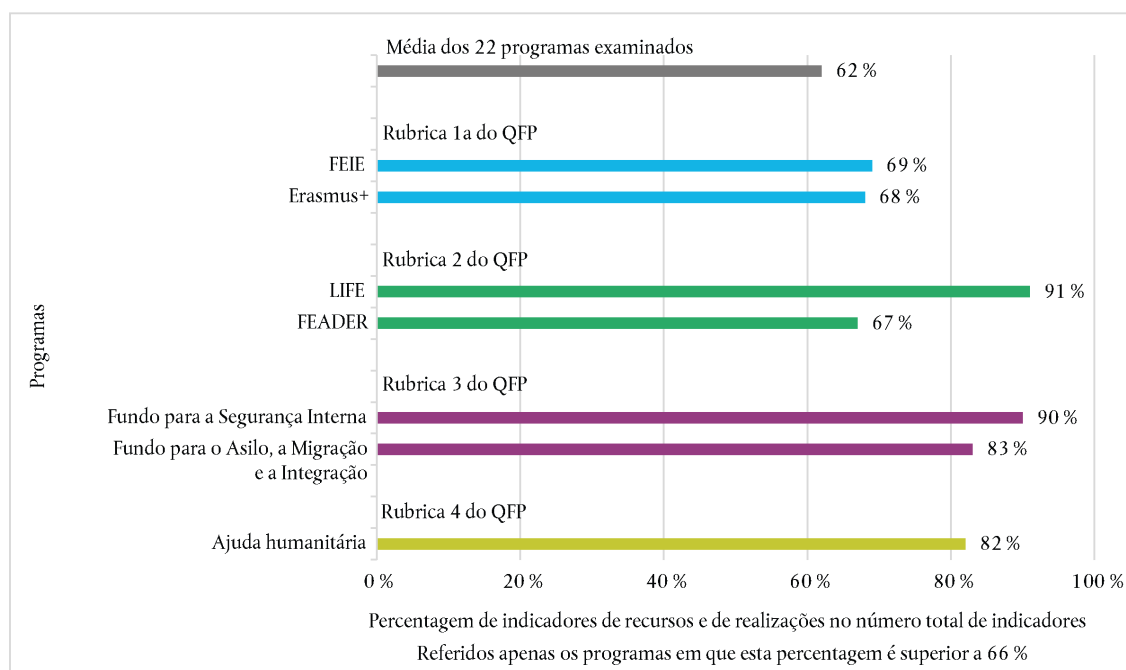
Fonte: TCE.

3.23. A análise do Tribunal mostra que mais de 60 % dos indicadores incluídos nas fichas de programa eram indicadores de recursos ou de realizações <sup>(14)</sup> (ver **caixa 3.9**). Esta predominância limita a utilidade das informações comunicadas sobre os progressos na realização dos objetivos <sup>(15)</sup>.

<sup>(14)</sup> Em alguns casos, a classificação de indicadores do Tribunal era diferente da utilizada pela Comissão ou prevista na legislação da UE aplicável.

<sup>(15)</sup> O documento «OECD Best Practices for Performance Budgeting» (Boas práticas da OCDE para a orçamentação baseada no desempenho), publicado pela Direção de Governação Pública, Comité da Governação Pública, da OCDE [GOV/PGC/SBO(2018)7, 23 de novembro de 2018] também defende este argumento. A boa prática n.º 3 estabelece, nomeadamente, que os governos devem utilizar uma combinação de medidas de desempenho, equilibrando a necessidade de medir a longo prazo os efeitos das políticas com a necessidade de acompanhar os progressos a curto prazo.

**Caixa 3.9**  
**Percentagem elevada de indicadores de recursos e de realizações**



Fonte: TCE.

Alguns indicadores de desempenho não tinham uma ligação clara com as despesas da UE

3.24. Uma das principais funções das fichas de programa é comunicar informações sobre cada um dos programas de despesas no que respeita aos progressos no desempenho do programa e à respetiva contribuição para as principais políticas e objetivos da UE <sup>(16)</sup>. A melhor forma de o conseguir é utilizar indicadores de resultados e de impacto que estejam estreitamente ligados aos objetivos do programa e que este possa influenciar de forma significativa <sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> COM(2018) 600 de maio de 2018: Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2019, documento de trabalho parte I — Declarações de despesas operacionais, p. 5.

<sup>(17)</sup> Se for o caso, também pela correspondente política não relacionada com as despesas (por exemplo, através da regulamentação da UE).

3.25. O Tribunal encontrou casos em que os indicadores utilizados eram quase totalmente irrelevantes para os efeitos das despesas da UE (ver **quadro 3.2**). Em certos casos, as fichas de programa salientavam até o facto de os programas não terem tido influência sobre os indicadores <sup>(18)</sup>.

**Quadro 3.2**  
Exemplos de indicadores com ligação pouco clara às despesas e aos objetivos da UE

Programa	Objetivo declarado	Indicador	Análise
Ajuda humanitária	Prestar pontualmente assistência, socorro e proteção às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana, de modo a fazer face às necessidades humanitárias resultantes dessas diferentes situações.	Número de vítimas mortais provocadas por catástrofes naturais	A execução do programa só muito indiretamente tem influência no indicador.
FEAGA	Dar à Comissão garantias razoáveis de que os Estados-Membros criaram sistemas de gestão e controlo destinados a proteger os interesses financeiros da UE.	Percentagem de despesas (FEAGA+FEADER) com estatísticas ou integralmente submetidas a controlo	O objetivo e o indicador não têm uma ligação direta com os resultados do programa.

Fonte: TCE.

#### Ausência de indicadores para alguns aspetos de determinados objetivos do programa

3.26. As fichas de programa têm uma estrutura hierárquica, com objetivos organizados em dois níveis: «objetivos gerais» num nível superior e «objetivos específicos» num nível inferior <sup>(19)</sup>. Cada objetivo (geral ou específico) tem pelo menos um indicador e, normalmente, tem mais do que um. As ligações entre objetivos gerais e específicos são claras na maior parte dos casos, mas não são explicitamente indicadas nas fichas de programa. Alguns objetivos específicos podem estar ligados a mais do que um objetivo geral, e vice-versa.

3.27. A análise realizada pelo Tribunal às 22 fichas de programa seleccionadas para exame revelou que alguns aspetos dos objetivos não eram abrangidos por nenhum indicador, nomeadamente:

- FC: o objetivo específico 4 («Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes») tinha seis indicadores, mas nenhum se referia à eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes;
- ICD: o objetivo específico 1 («Reduzir a pobreza e promover um desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável») tinha cinco indicadores, mas nenhum abrangia o desenvolvimento ambiental sustentável;
- FEDER: o objetivo específico 9 («Promover a inclusão social e combater a pobreza e qualquer tipo de discriminação») tinha quatro indicadores relacionados com a inclusão social, mas nenhum sobre o combate à pobreza e à discriminação.

<sup>(18)</sup> Ver, por exemplo, a nota de rodapé relativa aos dois indicadores objetivos gerais do programa de ajuda humanitária («Número de vítimas mortais provocadas por catástrofes naturais segundo os registos da base de dados EM-DAT» e «Número de países com risco muito elevado de catástrofes no índice INFORM»), segundo a qual uma parte muito importante dos resultados e da evolução anuais deste indicador depende de fatores externos que estão totalmente fora do controlo da Comissão, sendo o contributo específico da ajuda humanitária para a evolução deste indicador difícil de avaliar.

<sup>(19)</sup> Todos os programas tinham objetivos específicos. Contudo, alguns não tinham objetivos gerais.

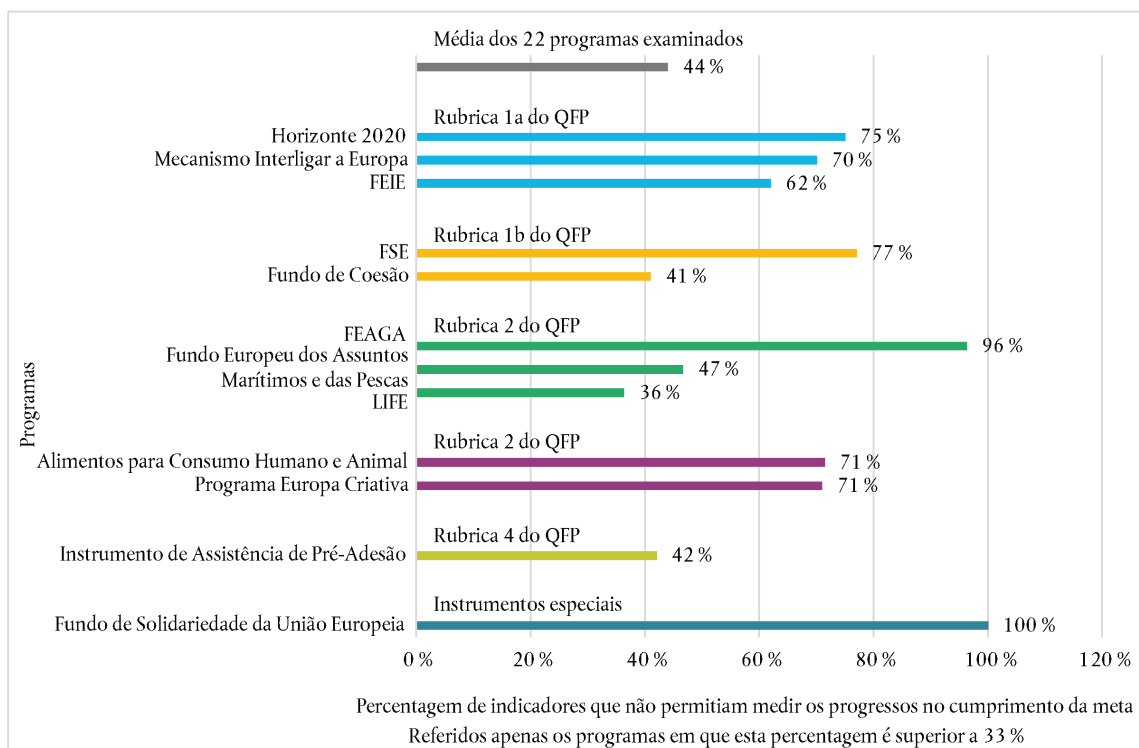


### Não foi possível calcular os progressos de muitos indicadores

3.28. Na secção A, o Tribunal apresentou as suas percentagens de progressos para as várias rubricas do QFP. No entanto, como demonstrado na **caixa 3.10**, era impossível calcular esta percentagem relativamente a quase metade dos indicadores da amostra do Tribunal (44 %), principalmente porque:

- não existia uma meta específica e quantificada (por exemplo, uma meta definida como «aumentar», «manter», etc.);
- o valor de referência não era comunicado;
- não estavam disponíveis dados sobre os progressos alcançados;
- a base de referência, os dados sobre os progressos alcançados e a meta não eram apresentados no mesmo formato.

**Caixa 3.10**  
Não é possível calcular os progressos no cumprimento da meta em quase metade dos indicadores



Fonte: TCE.

3.29. O FEAGA e o Horizonte 2020 são dois exemplos de programas relativamente aos quais não foi possível calcular a percentagem de progressos de muitos indicadores (26 dos 27 indicadores e 39 dos 52 indicadores, respetivamente). No caso do FSUE, houve apenas um indicador <sup>(20)</sup> em que a grande quantidade de dados disponíveis não permitiu um cálculo dos progressos.

3.30. Muitas vezes, não existiam objetivos intermédios anuais. Quando estes estavam disponíveis, a Comissão tinha reservas quanto à sua utilização <sup>(21)</sup>, mas o Tribunal considera-os importantes para o acompanhamento do desempenho.

<sup>(20)</sup> O «Número de pessoas que receberam apoio para ultrapassar uma situação de crise em que as condições de vida foram afetadas».

<sup>(21)</sup> Os quadros de desempenho do anexo 11 do RAA da DG REGIO, por exemplo, salientam que os valores dos objetivos intermédios incluídos nos quadros são estimativas meramente indicativas que não devem ser utilizadas para assinalar casos de desempenho insuficiente.

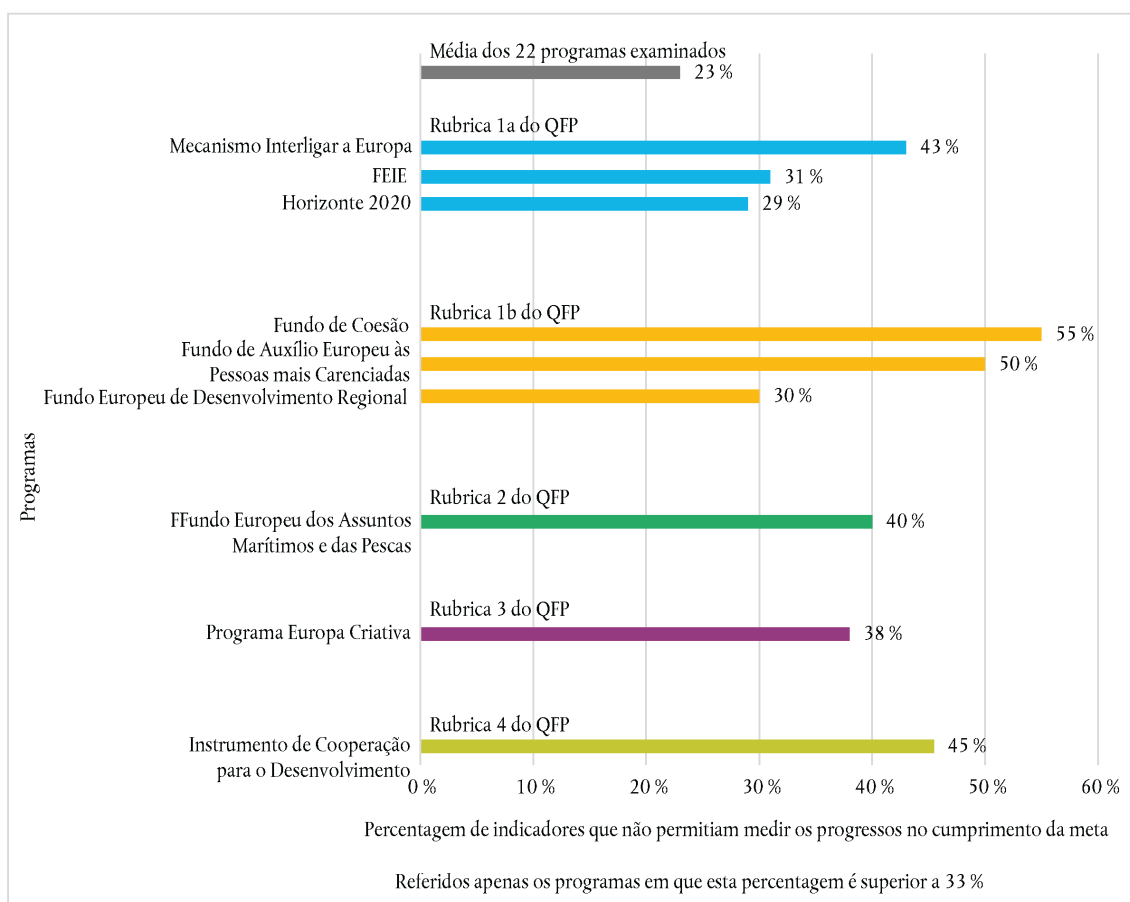
*Relativamente a alguns programas, os dados disponíveis eram de qualidade insuficiente*

No que respeita a alguns programas, muitos indicadores não tinham dados posteriores a 2015 ou não tinham quaisquer dados sobre os progressos alcançados

3.31. O Tribunal constatou que, no que respeita a alguns programas (ver **caixa 3.11**), mais de 25 % dos indicadores não tinham dados posteriores a 2015 ou não tinham quaisquer dados sobre os progressos alcançados. Observou também que o quadro de desempenho incluía determinados indicadores apesar de existirem problemas conhecidos sobre a disponibilidade dos dados <sup>(22)</sup>.

3.32. Na recomendação sobre a *quitação* para o exercício de 2017, o Conselho sublinhou a «necessidade de incluir informações atualizadas sobre os progressos registados na concretização dos objetivos» <sup>(23)</sup>. De igual modo, o Parlamento Europeu, na *quitação* para 2017, instou a Comissão a «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» <sup>(24)</sup>.

**Caixa 3.11**  
Ausência de dados recentes ou de quaisquer dados em muitos indicadores



Fonte: TCE.

<sup>(22)</sup> Por exemplo, o indicador 2 do objetivo específico 1 do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (IDC), «Percentagem de alunos (de cada sexo) que completam o ensino primário do primeiro ao último ano», remete para uma nota de rodapé que indica que este indicador ainda não está disponível, porque a metodologia não foi definida e não existem dados. A nota acrescenta que são necessários três a cinco anos para que o indicador possa ser utilizado segundo a UNESCO, que lidera a definição dos indicadores dos ODS sobre a educação.

<sup>(23)</sup> «Recomendação do Conselho relativa à quitação a dar à Comissão quanto à execução do orçamento geral da União Europeia do exercício de 2017», capítulo 3, n.º 3.

<sup>(24)</sup> «Quitação 2017: Orçamento geral da UE — Comissão e agências de execução» [P8\_TA(2019)0242, n.º 236].

Outras questões relacionadas com a qualidade dos dados

3.33. Existem outras questões relacionadas com a qualidade dos dados que complicam ainda mais a análise dos progressos, nomeadamente:

- **alterações significativas no âmbito de aplicação de um indicador, que provocam incoerências entre a base de referência, os dados sobre os progressos alcançados e a meta**, como no caso do indicador 2 do objetivo específico 2 do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (IDC), «Número de projetos financiados pelo IDC para promover a democracia, o Estado de direito, a boa governação e o respeito pelos direitos humanos nos países beneficiários do IDC». Os códigos do Sistema de Informação Comum Relex (CRIS) utilizados para extrair dados relativos a este indicador foram significativamente alargados a partir de 2016 para abranger um leque mais vasto de setores incluídos no indicador;
- **diferenças de formato entre a base de referência, os objetivos intermédios e os dados sobre os progressos realizados, que impossibilitam a avaliação dos progressos alcançados**, como no caso do indicador 2 dos objetivos específicos 8 a 12 do programa Horizonte 2020. Os resultados («número de pedidos de registo de patentes») deste indicador não se encontram no mesmo formato que a base de referência e a meta, que mostram o «número de pedidos de registo de patentes por cada 10 milhões de euros de financiamento»;
- **desatualização das bases de referência dos indicadores, que conduzem a resultados irrealistas de «progressos no cumprimento da meta» e «distância para a meta»**, como no caso do indicador 3 do objetivo geral 1 do FEDER, «Emissões de gases com efeito de estufa» (também utilizado para o indicador 1 do objetivo geral 1 do Fundo de Coesão). A base de referência para a redução prevista de 20 % nas emissões de gases com efeito de estufa até 2020 é o ano de 1990, mas, segundo as fichas de programa, já ocorrera uma redução de 19,8 % antes do início dos programas, em 2014.

*Alguns programas incluem metas que não são suficientemente ambiciosas*

3.34. Vários programas (17 dos 22 programas examinados) incluíam metas que o Tribunal considerou pouco ambiciosas. A apreciação do grau de ambição de uma meta pode ser uma questão de juízo profissional. O Tribunal assinalou as seguintes categorias que considerou incontestavelmente pouco ambiciosas:

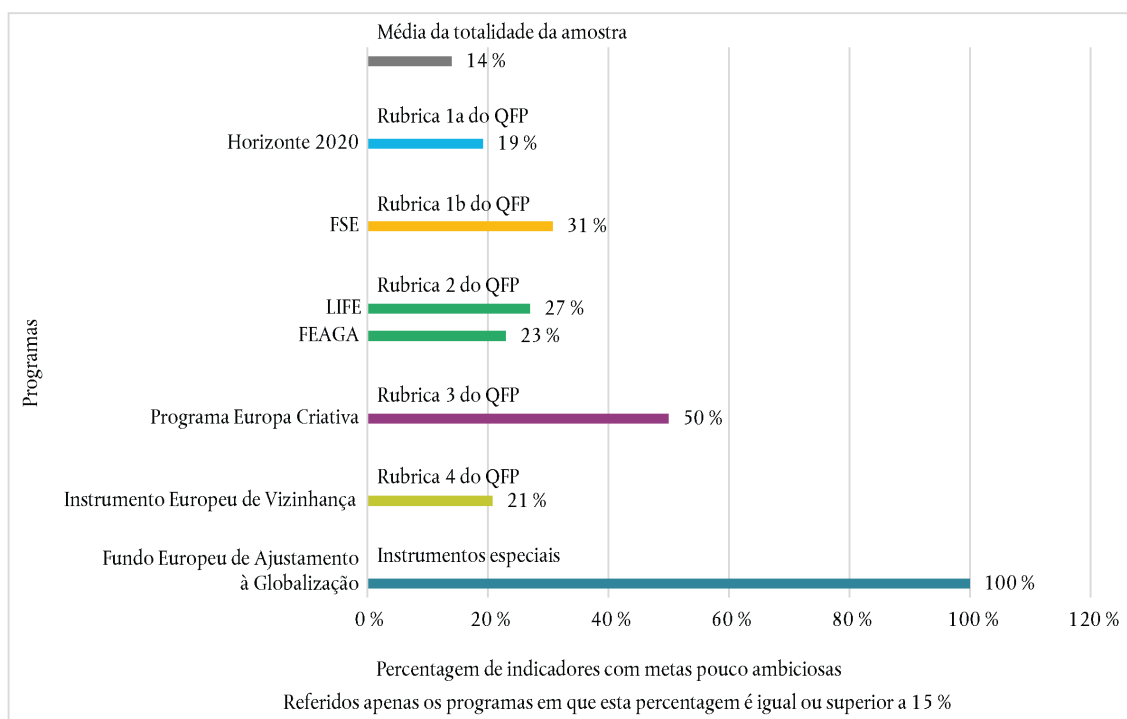
- 1) **metas plenamente alcançadas nos primeiros anos do período de sete anos de execução do programa**: por exemplo, a meta do indicador «Rentabilidade da frota de pesca da UE, por segmento de frota» do FEAMP, que consistia em obter uma margem de lucro líquida média de 10 % a 12 % para a frota de pesca da UE, já tinha sido alcançada em 2015;
- 2) **metas particularmente baixas**: por exemplo, a meta do indicador «Quilometragem total da nova linha férrea» do Fundo de Coesão, foi definida em 64 km (RTE-T) para todo o período de programação, ou seja, cerca de 9 km por ano no conjunto da UE <sup>(25)</sup>;
- 3) **metas equivalentes ou próximas da base de referência**: por exemplo, o indicador «Pedidos de registo de patentes e patentes concedidas nas diferentes tecnologias facilitadoras e industriais» do objetivo específico 5 «Liderança Industrial» do programa Horizonte 2020, cuja meta era até inferior à base de referência <sup>(26)</sup>.

<sup>(25)</sup> Enquanto a rede global na UE corresponde a mais de 138 000 km de linha férrea.

<sup>(26)</sup> A base de referência e a meta eram, respetivamente, 3,2 e 3,0 pedidos de registo de patentes por cada 10 milhões de euros de financiamento.

3.35. A **caixa 3.12** mostra os programas em que a percentagem de indicadores com metas pouco ambiciosas era igual ou superior a 15 %.

**Caixa 3.12**  
**Muitas metas pouco ambiciosas para alguns programas**



Fonte: TCE.

## Parte 2 — Auditorias de resultados do Tribunal: principais conclusões e recomendações

### Introdução

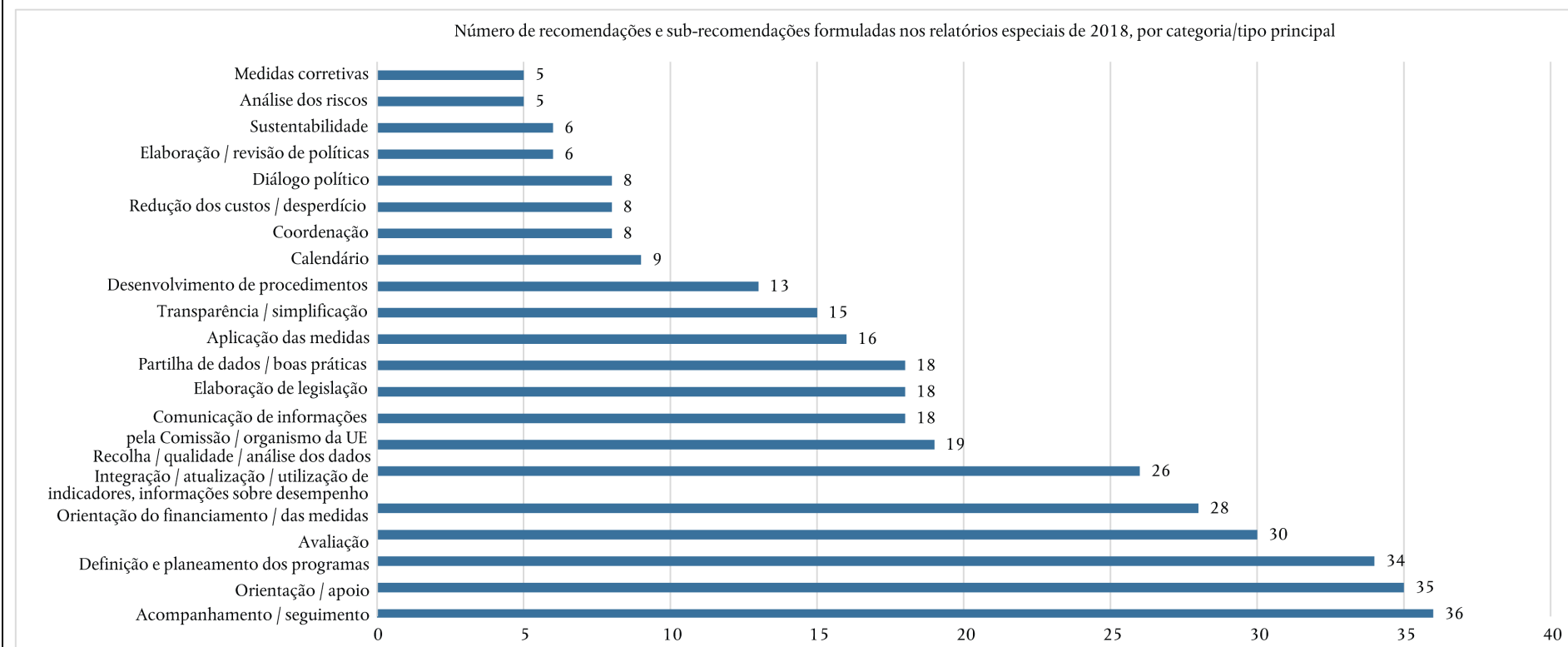
3.36. Todos os anos o Tribunal publica relatórios especiais nos quais examina se os princípios da *boa gestão financeira* foram aplicados na execução do orçamento da UE. Em 2018, o Tribunal publicou 35 relatórios especiais <sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup>, que incidiam sobre todas as rubricas do QFP <sup>(29)</sup> e continham 380 recomendações sobre um vasto leque de temas (ver **caixa 3.13**). As respostas publicadas nos relatórios do Tribunal mostram que as entidades auditadas aceitaram totalmente 78 % das recomendações, em comparação com 68 % em 2017 (ver **caixa 3.14**). O **anexo 3.2** apresenta uma síntese das recomendações dirigidas aos Estados-Membros nos relatórios especiais de 2018.

<sup>(27)</sup> <https://www.eca.europa.eu>

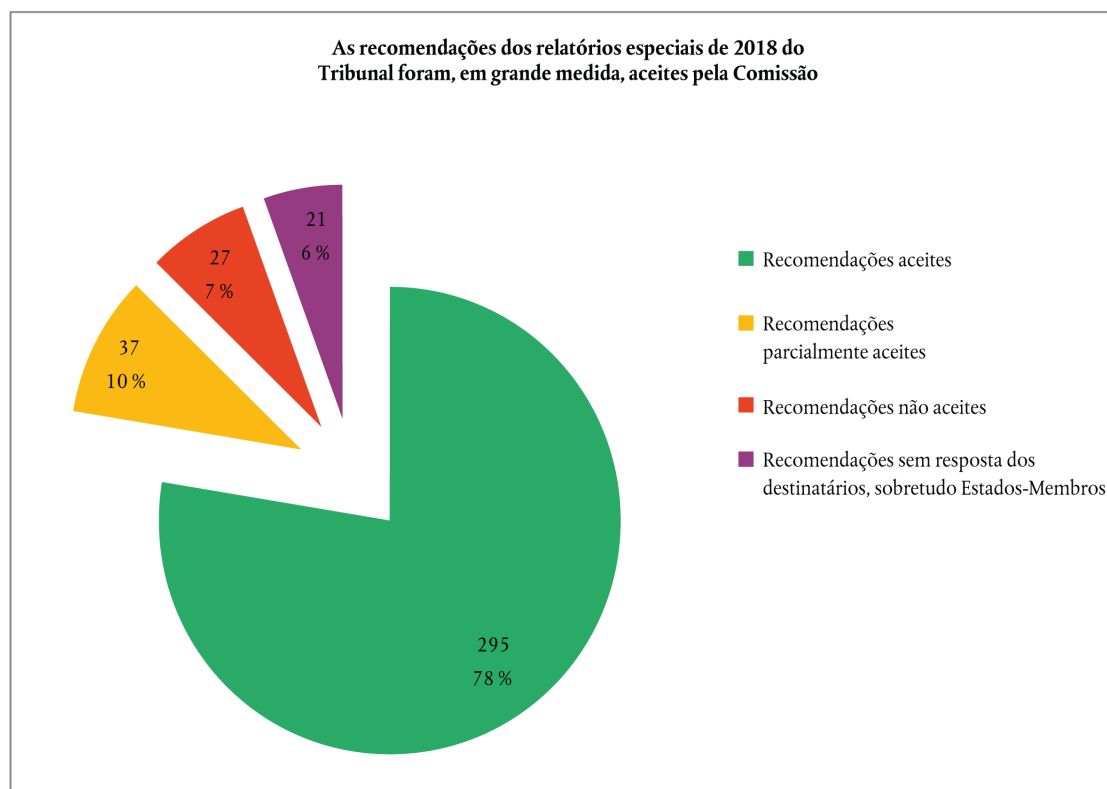
<sup>(28)</sup> As publicações do Tribunal em 2018 incluíram também nove documentos baseados em exames: dois exames panorâmicos, seis documentos informativos e um exame rápido de casos.

<sup>(29)</sup> Rubricas 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 3.13**  
**As recomendações abrangem um vasto leque de temas**



Fonte: TCE.

**Caixa 3.14****As entidades auditadas aceitaram a grande maioria das recomendações do Tribunal**

Fonte: TCE.

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

3.37. Em 2018, o Tribunal publicou 12 relatórios especiais relativos a estas rubricas do QFP <sup>(30)</sup>. O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações formuladas em seis destes relatórios.

a) Relatório Especial n.º 8/2018 — Durabilidade do apoio da UE a investimentos produtivos em empresas

3.38. O Tribunal concluiu que os projetos auditados tinham, de um modo geral, produzido as realizações previstas e, na maioria dos casos, essas realizações ainda existiam e eram utilizadas. Contudo, num quinto dos casos, os resultados obtidos não perduraram. O Tribunal concluiu que essa situação se deveu principalmente à falta de ênfase colocada pela Comissão e pelas autoridades nacionais/regionais na durabilidade dos resultados durante a gestão ao nível dos programas e dos projetos.

3.39. O Tribunal formulou as seguintes recomendações:

- a Comissão deve prestar uma atenção especial à forma como os Estados-Membros abordam a durabilidade dos resultados dos projetos durante o processo de aprovação dos *programas operacionais*;
- os Estados-Membros devem melhorar os processos e critérios de seleção de projetos.

<sup>(30)</sup> Note-se que os relatórios especiais que examinam a ação ambiental e climática da UE estão incluídos na rubrica 2.

b) Relatório Especial n.º 9/2018 — Parcerias Público-Privadas (PPP) na UE

3.40. O Tribunal constatou que, apesar de as PPP terem potencial para acelerar a execução das políticas públicas e assegurar bons níveis de manutenção ao longo do seu tempo de vida, as PPP apoiadas pela UE que foram auditadas nem sempre foram geridas de forma eficaz e não proporcionaram uma otimização dos recursos adequada. Frequentemente, os potenciais benefícios das PPP auditadas não se concretizaram, pois, à semelhança do que acontece com os projetos sujeitos a um procedimento de contratação tradicional, ocorreram atrasos, aumentos de custos e subutilização das realizações dos projetos. Além disso, não existiam análises adequadas sobre o potencial das PPP para proporcionarem uma maior otimização dos recursos, estratégias adequadas para a utilização das PPP nem quadros institucionais e jurídicos.

3.41. O Tribunal recomendou que a Comissão e os Estados-Membros evitassem promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até que as questões identificadas fossem resolvidas.

c) Relatório Especial n.º 12/2018 — A banda larga nos Estados-Membros da UE

3.42. O Tribunal constatou que, embora a cobertura de banda larga tenha melhorado globalmente em toda a UE, nem todos os objetivos definidos para 2020 seriam cumpridos. Todos os Estados-Membros tinham desenvolvido estratégias no domínio da banda larga, mas os objetivos das que o Tribunal examinou nem sempre eram coerentes com os da Estratégia Europa 2020. Além disso, nem todos os Estados-Membros tinham instituído um ambiente jurídico e regulamentar adequado no que se refere à concorrência entre os prestadores de serviços. Por último, nem sempre foi prestada atenção suficiente às necessidades de financiamento das infraestruturas de banda larga nas zonas rurais e suburbanas.

3.43. O Tribunal formulou as seguintes recomendações:

- os Estados-Membros devem elaborar novos planos para o período após 2020;
- a Comissão Europeia deve clarificar a aplicação das orientações relativas aos *auxílios estatais* e apoiar os esforços dos Estados-Membros para promover a concorrência na banda larga;
- o Banco Europeu de Investimento deve centrar o seu apoio em projetos de dimensão pequena e média nos domínios em que o apoio do setor público é mais necessário.

d) Relatório Especial n.º 17/2018 — Absorção

3.44. O Tribunal constatou que, nos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020, a aprovação tardia do quadro legislativo levou à aprovação tardia também dos programas operacionais, o que teve repercussões sobre o início da utilização dos fundos atribuídos. Embora algumas das medidas tomadas pela Comissão tenham conduzido a um aumento acentuado da absorção durante o período de 2007-2013, foi dada pouca atenção aos resultados.

3.45. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- propor um calendário às autoridades legislativas que garanta que a execução pudesse começar no início do período de programação;
- assegurar que a ênfase é colocada na obtenção de resultados.

e) Relatório Especial n.º 30/2018 — Direitos dos passageiros

3.46. O Tribunal constatou que os principais modos de transporte público estão cobertos pelos regulamentos, o que torna este quadro regulamentar da UE único a nível mundial. Contudo, muitos passageiros não estavam suficientemente cientes dos seus direitos e frequentemente não os podiam fazer valer devido a problemas de aplicação da lei. Além disso, embora os principais direitos devam proteger todos os passageiros nos quatro modos de transporte público, o grau de proteção depende do modo de transporte utilizado.

3.47. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- melhorar a coerência, clareza e eficácia do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros;
- tomar medidas para promover e coordenar o lançamento de campanhas de sensibilização por parte dos organismos nacionais de execução;
- na sua proposta de alteração dos regulamentos existentes, dar resposta à necessidade de fornecer aos organismos nacionais de execução mais instrumentos para a aplicação dos direitos dos passageiros.

f) Relatório Especial n.º 28/2018 — Horizonte 2020

3.48. O Tribunal concluiu globalmente neste relatório especial que a maioria das medidas de simplificação tomadas pela Comissão foi eficaz na redução dos encargos administrativos dos beneficiários do Horizonte 2020, embora nem todas as ações tenham produzido o resultado pretendido e ainda fosse possível melhorar. Os beneficiários necessitam de orientações e instrumentos mais fáceis de utilizar e a Comissão tem de continuar a testar a adequação e a facilidade de utilização dos novos regimes de financiamento. É também importante que as regras sejam estáveis, já que os beneficiários conseguem adaptar-se à complexidade, mas a alteração frequente das orientações pode gerar confusão e incerteza.

3.49. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- melhorar a comunicação com os requerentes e os beneficiários;
- intensificar os testes relacionados com os montantes fixos;
- explorar uma maior utilização das avaliações de propostas em duas fases;
- reavaliar as condições de remuneração dos peritos avaliadores;
- aumentar o reconhecimento do selo de excelência;
- garantir a estabilidade das regras e orientações fornecidas aos participantes;
- reforçar a qualidade das auditorias externalizadas;
- prosseguir a simplificação dos instrumentos e das orientações para as PME.

## **Rubrica 2 «Recursos naturais»**

3.50. O Tribunal publicou oito relatórios especiais relativos ao crescimento sustentável e aos recursos naturais, bem como à ação ambiental e climática. Publicou também um documento informativo sobre o futuro da *Política Agrícola Comum* (PAC), seguido do Parecer n.º 7/2018 sobre as propostas de regulamentos no âmbito da PAC para o período pós-2020.

3.51. Os relatórios especiais do Tribunal que tratam diferentes aspetos da política agrícola incluíam recomendações para a melhoria do desempenho dos instrumentos, do financiamento e dos regimes da PAC:

- no Relatório Especial n.º 5/2018, o Tribunal salientou as sinergias possíveis entre a política de energias renováveis e os fundos destinados a facilitar o desenvolvimento rural sustentável, mas assinalou que essas sinergias estão na sua maioria por explorar. As recomendações do Tribunal incidiram sobre a sustentabilidade da futura política de energias renováveis;
- no Relatório Especial n.º 10/2018, o Tribunal concluiu que o *regime de pagamento de base* para agricultores, embora estivesse operacionalmente no bom caminho, tinha um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda. O Tribunal recomendou que as medidas propostas para o apoio ao rendimento dos agricultores fossem associadas a objetivos operacionais e valores de referência adequados que permitissem comparar o seu desempenho;



— no Relatório Especial n.º 11/2018, o Tribunal examinou as novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural, as quais, embora fossem mais simples, não se centravam nos resultados. O Tribunal recomendou que a Comissão avaliasse as possibilidades de passar do reembolso dos custos para o reembolso baseado nos resultados.

3.52. Os outros relatórios especiais, que abrangiam domínios de intervenção como a energia, o clima, o ambiente, a qualidade do ar e o bem-estar dos animais, também incluíam recomendações destinadas a melhorar o desempenho do orçamento da UE através do reforço das sinergias entre setores e de uma maior prestação de contas. Por exemplo:

- integrar a política de qualidade do ar noutras políticas da UE (Relatório Especial n.º 23/2018);
- reforçar as ligações entre o sistema de condicionalidade e o bem-estar dos animais (Relatório Especial n.º 31/2018);
- melhorar a coerência entre os quadros relativos à agricultura, ao clima, ao ambiente e à investigação para reforçar a proteção do solo (Relatório Especial n.º 33/2018);
- melhorar alguns elementos essenciais em matéria de governação e de prestação de contas no programa da UE para a demonstração de tecnologias de captura e armazenamento de dióxido de carbono em condições de segurança ambiental e de tecnologias de energias renováveis inovadoras a uma escala comercial (Relatório Especial n.º 24/2018);
- melhorar a seleção de projetos com base em critérios objetivos e pertinentes para projetos de prevenção de inundações (Relatório Especial n.º 25/2018) e projetos de captura de dióxido de carbono ou de energias renováveis inovadoras (Relatório Especial n.º 24/2018).

### **Rubricas 3 «Segurança e cidadania» e 4 «Europa global»**

3.53. O Tribunal publicou oito relatórios especiais relativos a estas rubricas do QFP. O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações formuladas em quatro destes relatórios.

a) Relatório Especial n.º 7/2018 — Turquia

3.54. O Tribunal concluiu que a assistência era, de forma geral, bem concebida e que os projetos produziram as suas realizações. No entanto, sobretudo devido à falta de vontade política e ao facto de a Comissão raramente ter recorrido à condicionalidade, a assistência da UE não tinha suprido de forma satisfatória algumas das necessidades fundamentais do país nos domínios da governação e do Estado de direito. Além disso, a sustentabilidade dos resultados estava muitas vezes em risco. Por conseguinte, o Tribunal considerou que a eficácia do financiamento era limitada.

3.55. O Tribunal recomendou que a Comissão e, se aplicável, o Serviço Europeu para a Ação Externa deve(m):

- orientar melhor os fundos do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão nos domínios em que as reformas estão em atraso;
- melhorar as avaliações da abordagem setorial;
- aumentar o recurso à condicionalidade;
- melhorar o acompanhamento do desempenho dos projetos;
- reduzir os atrasos acumulados através da aplicação seletiva da gestão indireta.

b) Relatório Especial n.º 20/2018 — Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA)

3.56. O Tribunal constatou que o apoio da UE, prestado ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento, teve pouco efeito e necessitava de ser reorientado. Apesar de estar em vigor um quadro estratégico abrangente, o apoio da UE à APSA estava desde há muito orientado para a contribuição para os custos operacionais de base. Devido à reduzida contribuição financeira concedida pela União Africana, a APSA estava há largos anos altamente dependente do apoio dos doadores. Apesar das contribuições financeiras da UE para as componentes da APSA, as capacidades eram muito variáveis e subsistiam vários desafios.

3.57. O Tribunal recomendou que a Comissão e, se aplicável, o Serviço Europeu para a Ação Externa deve(m):

- incentivar o reforço da contribuição concedida pela União Africana à APSA a fim de esta alcançar a independência financeira, bem como orientar o apoio da UE para medidas de reforço das capacidades em detrimento do apoio aos custos operacionais;
- fazer com que as intervenções sejam sistematicamente baseadas em resultados, reduzir os atrasos na contratação e a utilização de financiamento retroativo, melhorar o acompanhamento e utilizar os instrumentos financeiros de forma coerente.

c) Relatório Especial n.º 27/2018 — Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia

3.58. O Tribunal constatou que, num contexto difícil, o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia rapidamente mobilizara 3 mil milhões de euros a fim de dar uma resposta rápida à crise dos refugiados. No entanto, não atingira plenamente o seu objetivo de coordenar esta resposta de forma eficaz. Os projetos auditados tinham prestado um apoio útil aos refugiados. A maioria tinha concretizado as suas realizações, mas metade ainda não produzira os efeitos esperados. Além disso, o Tribunal constatou que era possível aumentar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro. Concluiu, assim, que o Mecanismo poderia ter sido mais eficaz e que poderia obter uma melhor otimização dos recursos.

3.59. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- dar uma resposta mais eficaz às necessidades dos refugiados nos domínios das infraestruturas municipais e do apoio socioeconómico;
- melhorar a simplificação e a complementaridade da assistência, com uma divisão clara das tarefas entre as diferentes fontes de financiamento;
- executar uma estratégia para assegurar a transição da ajuda humanitária para a ajuda ao desenvolvimento;
- melhorar a eficiência dos projetos de ajuda em dinheiro;
- trabalhar com as autoridades turcas para melhorar o ambiente operacional das ONG internacionais;
- intensificar o acompanhamento e a elaboração de relatórios do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia.

d) Relatório Especial n.º 32/2018 — Fundo Fiduciário da UE (FFUE) para África

3.60. O Tribunal constatou que o Fundo Fiduciário da UE para África (FFUE) era um instrumento flexível. Contudo, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocavam, deveria ter sido concebido de forma mais direcionada. Comparativamente aos instrumentos tradicionais, permitia um arranque mais rápido, mas enfrentava dificuldades semelhantes às dos instrumentos tradicionais, que atrasavam a sua execução. Os projetos auditados encontravam-se numa fase inicial, mas tinham começado a produzir realizações.

3.61. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- melhorar a qualidade dos objetivos do FFUE para África;
- rever o procedimento de seleção de projetos;
- adotar medidas para acelerar a execução dos projetos;
- melhorar o acompanhamento do FFUE para África.

## **Rubrica 5 «Administração»**

3.62. Em 2018, o Tribunal publicou três relatórios especiais no domínio da administração. O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações formuladas num destes relatórios.

a) Relatório Especial n.º 34/2018 — Escritórios das instituições da UE

3.63. O Tribunal constatou que as instituições geriam as suas despesas em escritórios de forma eficiente, mas que as estratégias imobiliárias nem sempre eram oficialmente documentadas. As instituições cooperavam e aplicavam princípios de decisão semelhantes. Contudo, os relatórios apresentados às *autoridades orçamentais* não permitiam uma comparação e análise da eficiência. Os mecanismos de financiamento dos grandes projetos de construção analisados eram muitas vezes complexos, o que afetava a transparência. Na sua maioria, estes projetos registavam atrasos, dando origem, em alguns casos, a um aumento dos custos.

3.64. O Tribunal recomendou que as instituições devem:

- atualizar e formalizar as suas estratégias imobiliárias e atualizar regularmente os documentos de planeamento;
- aumentar a transparência orçamental no que respeita à utilização dos mecanismos de financiamento dos projetos de construção;
- estabelecer procedimentos de gestão adequados para os grandes projetos de construção e renovação;
- melhorar a coerência dos dados e o acompanhamento da carteira imobiliária.

**Relatórios no domínio do «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável»**

3.65. O Tribunal publicou ainda quatro relatórios especiais no domínio do «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável». O Tribunal chama a atenção para algumas das principais conclusões e recomendações formuladas em três destes relatórios.

a) Relatório Especial n.º 2/2018 — A eficácia operacional da gestão de crises bancárias pelo BCE

3.66. Esta auditoria avaliou a eficácia operacional da gestão, pelo Banco Central Europeu (BCE), de uma função específica de supervisão: a gestão de crises. O BCE tinha definido um quadro para a gestão de crises, mas existiam algumas falhas de conceção e sinais de uma execução ineficaz que era necessário corrigir. Existiam procedimentos para avaliar os planos de recuperação dos bancos e os avaliadores tinham acesso a orientações e instrumentos úteis. No entanto, os resultados das avaliações dos planos de recuperação não eram sistematicamente utilizados para a identificação de crises e a resposta a situações de crise. O BCE não tinha um sistema para utilizar fatores de desencadeamento específicos, que poderiam sinalizar qualquer deterioração provável da situação financeira de um banco. Além disso, os sistemas e as orientações para as avaliações das intervenções precoces não estavam suficientemente desenvolvidos, enquanto a informação de gestão sobre baixa qualidade dos ativos dos bancos e a correspondente capacidade de intervenção no local precisavam de ser melhoradas.

3.67. O Tribunal recomendou que o BCE deve:

- continuar a aprofundar as suas orientações sobre as avaliações precoces, incluindo a resposta rápida a crises;
- definir um conjunto claro de indicadores para a identificação e a resposta a situações de crise;
- melhorar o acompanhamento e a utilização de informações dos planos de recuperação.

b) Relatório Especial n.º 3/2018 — Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)

3.68. O Tribunal examinou a aplicação, pela Comissão Europeia, do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que procura identificar, prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos que possam ter um impacto negativo sobre a estabilidade económica. O TCE concluiu que, embora o PDM estivesse, em geral, bem concebido, a Comissão não o executava de um modo que garantisse a prevenção e a correção eficazes dos desequilíbrios. Em termos mais gerais, as recomendações específicas por país emitidas pela Comissão apresentavam várias insuficiências, a classificação dos Estados-Membros com desequilíbrios era pouco transparente, a análise aprofundada da Comissão apresentava um bom nível, mas tornara-se menos visível e existia falta de conhecimento público sobre o procedimento e as suas implicações. Acresce que o processo não facilitava devidamente a identificação precoce dos desequilíbrios, uma vez que utilizava indicadores baseados em dados desatualizados e em médias móveis que não permitiam detetar os acontecimentos recentes.

3.69. O Tribunal recomendou que a Comissão deve melhorar substancialmente determinados aspetos da sua gestão e conferir maior proeminência ao PDM.

c) Relatório Especial n.º 18/2018 — O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi atingido?

3.70. O Tribunal constatou que, em vários Estados-Membros com elevados níveis de dívida, o PEC não assegurou progressos suficientes rumo aos objetivos de médio prazo num período razoável. A Comissão Europeia exercera os seus poderes discricionários exaustivamente, quer ao definir as regras de execução quer em decisões específicas, a fim de reduzir os requisitos em matéria de ajustamentos.

3.71. O Tribunal recomendou que a Comissão deve:

- alterar as taxas de ajustamento exigidas contidas na «matriz de requisitos» para aumentar os requisitos de ajustamento para os Estados-Membros com um rácio da dívida superior a 60 % e colmatar os efeitos cumulativos dos desvios permitidos quando são concedidas várias cláusulas;
- reformar a aplicação atual das cláusulas de flexibilidade, limitando a flexibilidade aos custos orçamentais reais das reformas e assegurando que a cláusula de investimento deixa de ser utilizada na sua forma atual; essa cláusula deve ser reformada para que as despesas adicionais resultantes dos desvios à trajetória original no sentido dos OMP (ou seja, em todos os anos após conceder a cláusula) estejam relacionadas com investimentos e assegurem um aumento do investimento público em relação ao PIB;
- assegurar a coerência entre os requisitos da vertente preventiva e da vertente corretiva;
- incluir requisitos mais explícitos nas recomendações específicas por país, explicando melhor os ajustamentos e os riscos de não serem aplicados atempadamente.

### **Parte 3 — Seguimento dado às recomendações**

3.72. Todos os anos, o Tribunal examina a forma como as entidades auditadas tomaram medidas em resposta às suas recomendações. Este seguimento das recomendações do Tribunal é uma etapa importante no ciclo de auditoria. Proporciona informações sobre o impacto do seu trabalho e incentiva as entidades auditadas a executarem as recomendações.

#### ***O Tribunal analisou a execução de todas as recomendações de 2015 dirigidas à Comissão***

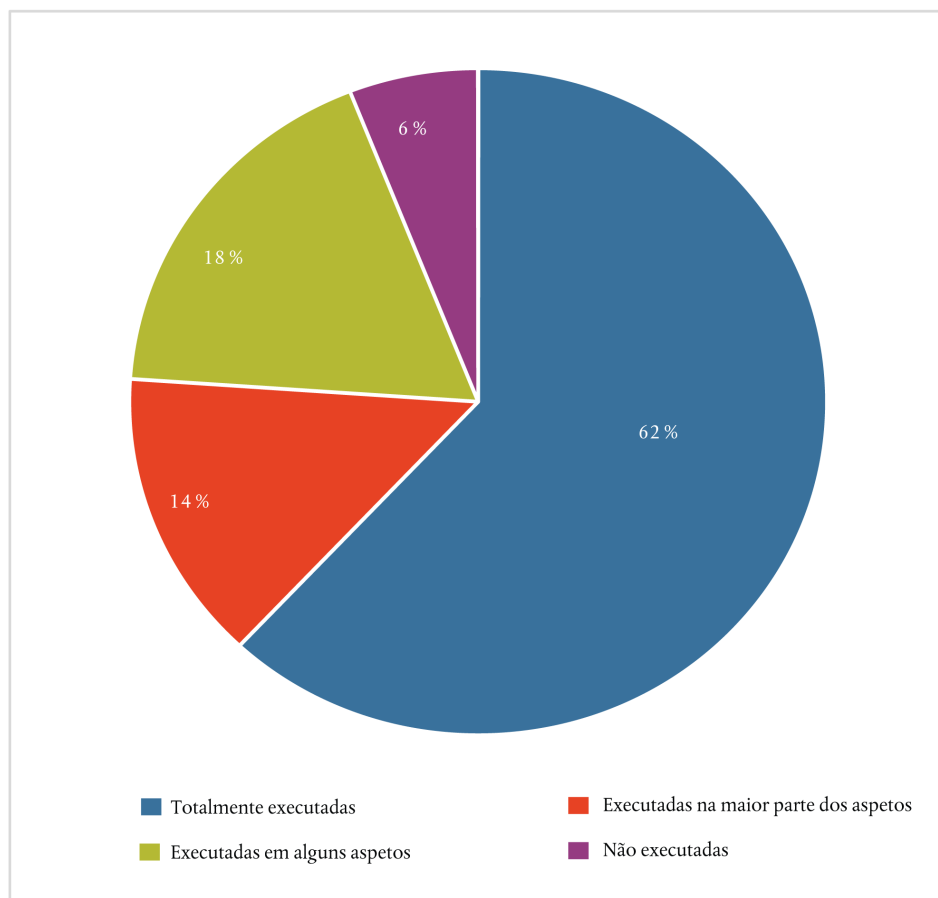
3.73. Em anos anteriores, o Tribunal apenas analisou uma seleção das recomendações formuladas três anos antes. Este ano, analisou as 185 recomendações dirigidas à Comissão nos 25 relatórios especiais adotados em 2015. O Tribunal não examinou a execução de uma das recomendações porque esta deixou de ser relevante. Também não efetuou o seguimento das 48 recomendações dirigidas aos Estados-Membros.

3.74. Para o seu seguimento, o Tribunal utilizou exames documentais e entrevistas com funcionários da Comissão. A fim de assegurar uma análise fiel e equilibrada, enviou as suas constatações à Comissão e teve em conta as respostas desta na análise final.

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

3.75. Das 184 recomendações seguidas, a Comissão executou totalmente 114 (62 %). A Comissão executou 26 das recomendações remanescentes (14 %) na maior parte dos aspetos, 33 (18 %) em alguns aspetos e 11 (6 %) não foram executadas (ver **caixa 3.15**). A situação da execução das recomendações é apresentada em pormenor no **anexo 3.3**.

Caixa 3.15  
Execução das recomendações do Tribunal formuladas nas auditorias de resultados de 2015



Fonte: TCE.

3.76. Em alguns domínios, a Comissão foi particularmente sensível às recomendações do Tribunal. No caso de três relatórios especiais, relacionados com as energias renováveis na África Oriental (RE n.º 15/2015), a assistência financeira prestada a países em dificuldades (RE n.º 18/2015) e a assistência técnica à Grécia (RE n.º 19/2015), todas as recomendações foram plenamente executadas.

3.77. A Comissão não aceitou 15 recomendações e aceitou parcialmente 17. Contudo, das 17 recomendações parcialmente aceites, 10 acabariam por ser totalmente executadas e das recomendações rejeitadas, duas foram totalmente executadas e outras duas foram executadas em alguns aspetos.

3.78. Em conclusão, o Tribunal verificou que as suas auditorias de resultados conduziram a várias melhorias fundamentais, embora persistam algumas das insuficiências detetadas. O **anexo 3.4** descreve as insuficiências que subsistem nas recomendações parcialmente executadas.

## Conclusões e recomendações

### Conclusões

1) *Os indicadores demonstram uma variação significativa nas concretizações e sugerem que os progressos são globalmente moderados (pontos 3.7 a 3.20)*

3.79. Globalmente, os dados incluídos nas fichas de programa sugerem que os progressos no cumprimento das metas de desempenho são moderados. O início tardio e lento dos programas no âmbito quer da coesão quer do desenvolvimento rural foi um fator de restrição significativo.

2) *Os indicadores nem sempre proporcionaram uma imagem adequada dos progressos reais (pontos 3.21 a 3.35)*

3.80. Os cálculos dos progressos no cumprimento da meta a partir da base de referência e dos progressos no cumprimento da meta comunicados pela Comissão no SDP devem ser tratados com cautela por vários motivos:

a) *muitos indicadores não foram bem escolhidos (pontos 3.22 a 3.27)*

- os indicadores estavam centrados em recursos e realizações e não em resultados e impactos;
- alguns indicadores não mediam as concretizações do orçamento da UE;
- não existiam indicadores para alguns aspetos de determinados objetivos do programa;

b) *não foi possível calcular os progressos de muitos indicadores (pontos 3.28 a 3.30)*

- em quase metade dos indicadores, não foi possível calcular os progressos no cumprimento da meta a partir da base de referência. Embora esta situação possa ser explicada por vários fatores, o motivo principal era a ausência de uma base de referência, de progressos alcançados e/ou de metas quantificadas;

c) *relativamente a alguns programas, os dados disponíveis tinham qualidade insuficiente (pontos 3.31 a 3.33)*

- no que respeita a alguns programas, muitos indicadores não tinham dados posteriores a 2015 ou não tinham quaisquer dados sobre os progressos alcançados;
- existiam outras questões relacionadas com a qualidade dos dados que complicavam ainda mais a análise dos progressos;

d) *alguns programas incluem metas que não são suficientemente ambiciosas (pontos 3.34 a 3.35)*

- Muitos programas incluíam metas que o Tribunal considera pouco ambiciosas. Em sete programas, estas metas constituíam, pelo menos, 15 % do total.

3.81. A **caixa 3.16** apresenta uma síntese das conclusões do Tribunal sobre a forma como os programas foram especialmente afetados pelas insuficiências mencionadas nas alíneas a) a d):

- a) programas com uma percentagem de indicadores de recursos e de realizações superior a 66 %;
- b) programas em que, relativamente a mais de 33 % dos indicadores, não foi possível medir os progressos;
- c) programas em que, relativamente a pelo menos 25 % dos indicadores, não existiam dados posteriores a 2015 ou não havia quaisquer dados sobre os progressos alcançados;
- d) programas em que pelo menos 15 % dos indicadores tinham metas pouco ambiciosas.

Esta síntese demonstra que não há qualquer programa na amostra do Tribunal que não tenha sido afetado por estas insuficiências.

Caixa 3.16 Síntese das conclusões			
Programas examinados e % da programação financeira (2014-2020) da amostra em cada caixa	Média dos progressos alcançados no cumprimento da meta: cálculo do TCE (a partir da base de referência)		
	Média igual ou inferior a 20 %	Média entre 20 % e 50 %	Média igual ou superior a 50 %
Quadro de desempenho sem nenhuma das quatro insuficiências mencionadas			
Quadro de desempenho com uma das quatro insuficiências mencionadas	FEDER, Alimentos para Consumo Humano e Animal	FEADER, IEV, IPA II	Erasmus+, Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carentes, Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, Fundo para a Segurança Interna, ICD, Ajuda humanitária, Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização
	21 % da programação financeira da amostra	13 % da programação financeira da amostra	6 % da programação financeira da amostra
Quadro de desempenho com, pelo menos, duas das quatro insuficiências mencionadas		Horizonte 2020, MIE, FC, Programa Europa Criativa	FEIE, FSE, FEAMP, LIFE
		17 % da programação financeira da amostra	11 % da programação financeira da amostra
Nota: Não foi possível calcular os progressos para o FEAGA e o Fundo de Solidariedade da União Europeia (32 % da programação financeira da amostra).			
Fonte: TCE.			

3.82. Nos pontos 3.36 a 3.71, o Tribunal apresenta as principais conclusões e recomendações de uma seleção de relatórios especiais publicados em 2018.

3.83. O seguimento deste ano relativo a recomendações anteriores (ver pontos 3.72 a 3.78) confirmou que, como em anos anteriores, 76 % das recomendações examinadas pelo Tribunal foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos. Em 18 % dos casos, as recomendações foram executadas apenas em alguns aspetos, subsistindo várias insuficiências. Apenas 6 % das recomendações não foram executadas.

### Recomendações

3.84. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no capítulo 3 do Relatório Anual relativo a 2015 são apresentadas no **anexo 3.5**. As três foram executadas em alguns aspetos.

3.85. Na sequência das conclusões relativas ao exercício de 2018, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

*Recomendação 3.1 — A Comissão deve promover a inclusão, nas suas fichas de programa, de indicadores que:*

- forneçam informações mais pertinentes acerca das concretizações dos programas de despesas da UE, mediante um melhor equilíbrio entre os indicadores de recursos, de realizações, de resultados e de impactos;
- tenham uma ligação clara com as medidas financiadas pelos programas de despesas da UE;
- reflitam as concretizações dos programas de despesas da UE e não o desempenho da Comissão e de outros organismos que os executam;
- englobem os objetivos do programa.

**Prazo de execução: publicação em 2022 das fichas de programa para o orçamento de 2023**

*Recomendação 3.2 — A Comissão deve propor quadros de desempenho para todos os programas com as características enunciadas em seguida para os indicadores de desempenho, para poder calcular os progressos no cumprimento da meta a partir da base de referência. Caso a Comissão considere que não são importantes para um indicador específico, deve explicar a sua escolha nas fichas de programa.*

- a) bases de referência quantitativas, estipulando o ano para a base de referência;
- b) objetivos intermédios quantitativos;
- c) metas quantitativas, estipulando o ano para a meta;
- d) dados com o nível de qualidade necessário para que os progressos no cumprimento da meta a partir da base de referência possam ser facilmente calculados.

**Prazo de execução: publicação em 2022 das fichas de programa para o orçamento de 2023**

*Recomendação 3.3 — A Comissão deve procurar receber informações sobre o desempenho atempadas para todos os indicadores de desempenho, nomeadamente introduzindo novas ferramentas de comunicação de informações em plataformas na Internet*

**Prazo de execução: lançamento dos projetos em 2021**

*Recomendação 3.4 — A Comissão deve documentar as metas propostas, para que a autoridade orçamental possa avaliar o respetivo nível de ambição, o que implicará propor metas para todos os indicadores dos programas de despesas.*

**Prazo de execução: publicação em 2022 das fichas de programa para o orçamento de 2023**

*Recomendação 3.5 — A Comissão deve continuar a melhorar a síntese de desempenho dos programas, especialmente:*

- a) utilizando um método único para calcular os progressos no cumprimento da meta a partir da base de referência. Caso a Comissão considere que não é viável para um indicador específico, deve explicar o seu método na SDP;
- b) explicando os motivos que ditaram a escolha dos indicadores de desempenho de cada programa.

**Prazo de execução: publicação em 2021 da síntese de desempenho dos programas**



## ANEXO 3.1

## LISTA DE PROGRAMAS INCLuíDOS NA AMOSTRA DO TRIBUNAL

Rubrica do QFP	Acrónimo/sigla	Nome do programa
1a	MIE	Mecanismo Interligar a Europa
1a	FEIE	Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos
1a	Erasmus+	Programa da União para a Educação, a Formação, a Juventude e o Desporto
1a	Horizonte 2020	Programa-Quadro de Investigação e Inovação
1b	FC	Fundo de Coesão
1b	FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
1b	FSE	Fundo Social Europeu
1b	—	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas
2	FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
2	FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
2	FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
2	LIFE	Programa para o Ambiente e a Ação Climática
3	—	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
3	—	Programa Europa Criativa
3	—	Alimentos para Consumo Humano e Animal
3	—	Fundo para a Segurança Interna
4	ICD	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
4	IEV	Instrumento Europeu de Vizinhança
4	IPA II	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão
4	—	Ajuda humanitária
Instrumentos especiais	FEG	Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização
Instrumentos especiais	FSUE	Fundo de Solidariedade da União Europeia

Fonte: TCE.

## ANEXO 3.2

## RECOMENDAÇÕES FORMULADAS AOS ESTADOS-MEMBROS EM 2018

Número do RE	Título do RE	Número e domínio/síntese da recomendação aos Estados-Membros
5/2018	Energias renováveis para um desenvolvimento rural sustentável: muitas sinergias possíveis, mas na sua maioria por explorar	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dotar a futura política de energias renováveis de um mecanismo de verificação da adaptação às zonas rurais (ou seja, ao conceberem a sua futura política de energias renováveis devem ter em conta as circunstâncias e as necessidades da comunidade e da economia rurais)</li> <li>Melhorar a seleção de projetos tendo em conta o valor acrescentado para as zonas rurais e a viabilidade dos projetos</li> </ol> <p>Nota: a recomendação 1 foi dirigida à Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, e a recomendação 5 à Comissão e aos Estados-Membros.</p>
6/2018	Livre circulação de trabalhadores: a liberdade fundamental está assegurada, mas uma melhor orientação dos fundos da UE ajudaria a mobilidade dos trabalhadores	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Avaliar até que ponto os cidadãos da UE conhecem os instrumentos existentes de prestação de informações relativas à livre circulação de trabalhadores e de denúncia de discriminação</li> <li>Melhorar a recolha e a utilização dos dados sobre padrões e fluxos de mobilidade laboral e desequilíbrios do mercado de trabalho</li> <li>b) Melhorar o acompanhamento da eficácia do eixo EURES do EaSI, sobretudo no que diz respeito às colocações profissionais</li> </ol> <p>Nota: as recomendações 1a), 3 e 5b) foram dirigidas à Comissão e aos Estados-Membros.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Corrigir as limitações do Portal Europeu da Mobilidade Profissional EURES</li> </ol>
8/2018	Apoio da UE a investimentos produtivos em empresas — é necessário dar mais ênfase à durabilidade	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Promover a durabilidade dos resultados</li> <li>Tomar em consideração a durabilidade nos processos de seleção</li> <li>Dar ênfase à durabilidade no acompanhamento e nos relatórios</li> <li>Tomar em consideração a durabilidade nas avaliações</li> </ol> <p>Nota: a recomendação 4 foi dirigida à Comissão e aos Estados-Membros.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>b) Aplicar de forma coerente medidas corretivas claras</li> </ol>
9/2018	Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados	<ol style="list-style-type: none"> <li>Não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até que as questões identificadas estejam resolvidas e as recomendações formuladas em seguida tenham sido executadas com êxito</li> </ol> <p>Nota: a recomendação 1 foi dirigida à Comissão e aos Estados-Membros.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro público</li> <li>a) Fundamentar a escolha da opção PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública</li> <li>a) Definir políticas e estratégias claras em matéria de PPP</li> <li>b) Melhorar o quadro da UE com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP</li> </ol>

Número do RE	Título do RE	Número e domínio/síntese da recomendação aos Estados-Membros
12/2018	A banda larga nos Estados-Membros da UE: apesar dos progressos, nem todos os objetivos da Estratégia Europa 2020 serão alcançados	<ol style="list-style-type: none"><li>2. Planeamento estratégico (ou seja, os Estados-Membros devem elaborar planos revistos que demonstrem de que modo tencionam cumprir os objetivos de alto nível em matéria de banda larga após 2020)</li><li>4. Ambiente regulamentar (ou seja, os Estados-Membros devem rever o mandato das suas entidades reguladoras nacionais nos termos da revisão do quadro regulamentar da UE para as telecomunicações)</li></ol>
21/2018	Seleção e acompanhamento dos projetos do FEDER e do FSE no período de 2014-2020: ainda maioritariamente orientados para as realizações	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Seleção orientada para os resultados (ou seja, os Estados-Membros devem aplicar critérios de seleção que exijam aos beneficiários a definição de, pelo menos, um verdadeiro indicador de resultados, e incluir uma avaliação destes resultados esperados e indicadores no relatório de avaliação das candidaturas)</li><li>2. a) Acompanhamento orientado para os resultados (ou seja, os Estados-Membros devem incluir indicadores de resultados quantificados no acordo de subvenção, contribuindo para os indicadores de resultados definidos a nível do PO)</li></ol>
33/2018	Combater a desertificação na UE: uma ameaça crescente que exige mais ação	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Recomendação dirigida à «Comissão, em cooperação com os Estados-Membros»: Compreender a degradação dos solos e a desertificação na UE</li></ol>

Fonte: TCE.

## SITUAÇÃO PORMENORIZADA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2015 POR RELATÓRIO

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
RE n.º 1/2015	Transporte por vias navegáveis interiores na Europa: não se registaram desde 2001 melhorias significativa na quota modal nem nas condições de navegabilidade	1	52, Rec. 1, alínea a)					x	
		2	52, Rec. 1, alínea b)			x			
		3	54, Rec. 2, alínea a)			x			
		4	54, Rec. 2, alínea b)			x			
		5	54, Rec. 2, alínea c)					x	
RE n.º 2/2015	Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política da UE em matéria de águas residuais	1	108, Rec. 1, alínea a)				x		
		2	108, Rec. 1, alínea b)	x					
		3	108, Rec. 1, alínea c)	x					
		4	108, Rec. 1, alínea d)	x					
		5	108, Rec. 1, alínea e)	x					
		6	110, Rec. 2, alínea a)			x			
		7	110, Rec. 2, alínea b)	x					
		8	115, Rec. 3, alínea a)				x		
		9	115, Rec. 3, alínea b)				x		
		10	115, Rec. 3, alínea c)		x				
		11	115, Rec. 3, alínea d)			x			
		12	115, Rec. 3, alínea e)	x					
		13	117, Rec. 4, alínea a)				x		
		14	117, Rec. 4, alínea b)		x				
		15	119, Rec. 5, alínea a)	x					
		16	119, Rec. 5, alínea b)				x		
RE n.º 3/2015	Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas preveem-se riscos de execução	1	89, Rec. 1					x	
		2	90, Rec. 2	x					
		3	91, Rec. 3	x					

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
RE n.º 4/2015	Assistência técnica: qual a sua contribuição para a agricultura e o desenvolvimento rural?	1	90, Rec. 1		x				
		2	90, Rec. 2				x		
		3	90, Rec. 3	x					
		4	93, Rec. 4			x			
RE n.º 5/2015	Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?	1	98, Rec. 1	x					
		2	99, Rec. 2	x					
		3	100, Rec. 3		x				
		4	101, Rec. 4	x					
		5	102, Rec. 5					x	
		6	103, Rec. 6						x
RE n.º 6/2015	Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia	1	91, Rec. 1, alínea a)			x			
		2	91, Rec. 1, alínea b)	x					
		3	91, Rec. 1, alínea c)	x					
		4	92, Rec. 2			x			
		5	93, Rec. 3, alínea a)			x			
		6	93, Rec. 3, alínea b)		x				
		7	93, Rec. 3, alínea c)	x					
		8	93, Rec. 3, alínea d)					x	
		9	93, Rec. 3, alínea e)					x	
		10	94, Rec. 4, alínea a)	x					
		11	94, Rec. 4, alínea b)	x					
		12	94, Rec. 4, alínea c)					x	
		13	94, Rec. 4, alínea d)					x	
		14	94, Rec. 4, alínea e)					x	
		15	94, Rec. 4, alínea f)					x	
		16	96, Rec. 5, alínea a)	x					
		17	96, Rec. 5, alínea b)	x					

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
		18	96, Rec. 5, alínea c)					x	
		19	97, Rec. 6, alínea a)	x					
		20	97, Rec. 6, alínea b)					x	
		21	97, Rec. 6, alínea c)					x	
RE n.º 7/2015	A missão de polícia da UE no Afeganistão: resultados desiguais (SEAE)	1	81, Rec. 1	x					
		2	85, Rec. 2, alínea a)			x			
		3	85, Rec. 2, alínea b)	x					
		4	85, Rec. 2, alínea c)	x					
		5	86, Rec. 3, alínea a)	x					
		6	86, Rec. 3, alínea b)			x			
		7	86, Rec. 3, alínea c)	x					
		8	86, Rec. 3, alínea d)			x			
		9	86, Rec. 3, alínea e)			x			
		10	86, Rec. 3, alínea f)			x			
		11	87, Rec. 4					x	
		12	88, Rec. 5, alínea a)			x			
		13	88, Rec. 5, alínea b)		x				
RE n.º 8/2015	O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?	1	68, Rec. 1		x				
		2	68, Rec. 2	x					
		3	69, Rec. 3		x				
		4	72, Rec. 4				x		
RE n.º 9/2015	Apoio da UE à luta contra a tortura e à abolição da pena de morte	1	54, Rec. 1	x					
		2	55, Rec. 2	x					
		3	55, Rec. 3	x					
		4	55, Rec. 4				x		
		5	56, Rec. 5	x					
		6	56, Rec. 6				x		

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
RE n.º 10/2015	Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia	1	99, Rec. 1, alínea a)		x				
		2	99, Rec. 1, alínea b)					x	
		3	100, Rec. 2				x		
		4	101, Rec. 3	x					
		5	104, Rec. 4	x					
		6	102, Rec. 5		x				
		7	105, Rec. 6, alínea a)			x			
		8	105, Rec. 6, alínea b)					x	
RE n.º 11/2015	Os acordos de parceria no domínio da pesca são bem geridos pela Comissão?	1	90, Rec. 1, alínea a)	x					
		2	90, Rec. 1, alínea b)			x			
		3	90, Rec. 1, alínea c)	x					
		4	90, Rec. 1, alínea d)	x					
		5	90, Rec. 1, alínea e)	x					
		6	93, Rec. 2, alínea a)			x			
		7	93, Rec. 2, alínea b)	x					
		8	93, Rec. 2, alínea c)	x					
		9	95, Rec. 3, alínea a)	x					
		10	95, Rec. 3, alínea b)	x					
		11	95, Rec. 3, alínea c)	x					
RE n.º 12/2015	A prioridade da União Europeia de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos	1	94, Rec. 1, alínea a)					x	
		2	94, Rec. 1, alínea b)		x				
		3	94, Rec. 1, alínea c)					x	
		4	94, Rec. 1, alínea d)		x				
		5	96, Rec. 2, alínea a)					x	
		6	96, Rec. 2, alínea b)		x				
		7	98, Rec. 3, alínea a)		x				
		8	98, Rec. 3, alínea b)		x				

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
		9	100, Rec. 4, alínea a)					x	
		10	100, Rec. 4, alínea b)			x			
		11	102, Rec. 5		x				
RE n.º 13/2015	Apoio da UE aos países produtores de madeira ao abrigo do Plano de Ação FLEGT	1	58, Rec. 1		x				
		2	58, Rec. 2	x					
		3	58, Rec. 3	x					
		4	58, Rec. 4	x					
		5	59, Rec. 5		x				
		6	59, Rec. 6	x					
RE n.º 14/2015	A Facilidade de Investimento ACP permite obter um valor acrescentado? (BEI)	1	40, Rec. 1	x					
		2	41, Rec. 2	x					
RE n.º 15/2015	Apoio prestado às energias renováveis na África Oriental pela Facilidade ACP-UE para a Energia	1	42, Rec. 1, ponto i)	x					
		2	42, Rec. 1, ponto ii)	x					
		3	43, Rec. 2, ponto i)	x					
		4	43, Rec. 2, ponto ii)	x					
		5	43, Rec. 2, ponto iii)	x					
		6	43, Rec. 2, ponto iv)	x					
		7	43, Rec. 2, ponto v)	x					
		8	44, Rec. 3, ponto i)	x					
		9	44, Rec. 3, ponto ii)	x					
RE n.º 16/2015	Melhoria da segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços	1	115, Rec. 1	x					
		2	116, Rec. 2, alínea a)					x	
		3	116, Rec. 2, alínea b)	x					
		4	117, Rec. 3		x				
		5	118, Rec. 4	x					
		6	121, Rec. 5, alínea a)	x					
		7	121, Rec. 5, alínea b)	x					



RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
		8	122, Rec. 6, alínea a)	x					
		9	122, Rec. 6, alínea b)	x					
		10	122, Rec. 6, alínea c)	x					
		11	123, Rec. 7, alínea a)	x					
		12	123, Rec. 7, alínea b)			x			
		13	123, Rec. 7, alínea c)		x				
		14	125, Rec. 8		x				
		15	126, Rec. 9			x			
RE n.º 17/2015	Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados	1	81, Rec. 1					x	
		2	84, Rec. 2, alínea a)		x				
		3	84, Rec. 2, alínea b)			x			
		4	84, Rec. 2, alínea c)			x			
		5	84, Rec. 2, alínea d)	x					
		6	86, Rec. 3		x				
RE n.º 18/2015	Assistência financeira prestada a países em dificuldades	1	182, Rec. 1	x					
		2	183, Rec. 2	x					
		3	184, Rec. 3	x					
		4	189, Rec. 4	x					
		5	190, Rec. 5	x					
		6	191, Rec. 6	x					
		7	192, Rec. 7	x					
		8	194, Rec. 8	x					
		9	204, Rec. 9	x					

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
RE n.º 19/2015	É necessário prestar mais atenção aos resultados para melhorar a assistência técnica à Grécia	1	75, Rec. 1	x					
		2	76, Rec. 2	x					
		3	76, Rec. 3	x					
		4	76, Rec. 4	x					
		5	76, Rec. 5	x					
		6	78, Rec. 6	x					
		7	78, Rec. 7	x					
RE n.º 20/2015	Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural	1	74, Rec. 1, alínea a)			x			
		2	74, Rec. 1, alínea b)					x	
		3	75, Rec. 2, alínea a)					x	
		4	75, Rec. 2, alínea b)	x					
		5	77, Rec. 3, alínea a)			x			
		6	77, Rec. 3, alínea b)					x	
		7	80, Rec. 4, alínea a)					x	
		8	80, Rec. 4, alínea b)	x					
		9	80, Rec. 4, alínea c)					x	
		10	80, Rec. 4, alínea d)	x					
		11	80, Rec. 4, alínea e)	x					
		12	81, Rec. 5, alínea a)					x	
		13	81, Rec. 5, alínea b)	x					
RE n.º 21/2015	Exame dos riscos associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da União Europeia para o desenvolvimento e a cooperação	1	83, Rec. 1		x				
		2	83, Rec. 2		x				
		3	83, Rec. 3	x					
		4	83, Rec. 4	x					
		5	83, Rec. 5	x					

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
RE n.º 22/2015	Supervisão das agências de notação de risco pela UE: bem estabelecida, mas ainda não completamente eficaz	1	110, Rec. 1	x					
		2	110, Rec. 2	x					
		3	110, Rec. 3	x					
		4	110, Rec. 4	x					
		5	110, Rec. 5	x					
		6	110, Rec. 6			x			
		7	110, Rec. 7			x			
		8	110, Rec. 8	x					
RE n.º 23/2015	Qualidade da água na bacia do rio Danúbio: foram realizados progressos na aplicação da Diretiva-Quadro da Água, mas ainda há algum caminho a percorrer	1	172, Rec. 1, alínea a)	x					
		2	172, Rec. 1, alínea b)	x					
		3	172, Rec. 1, alínea c)	x					
		4	172, Rec. 1, alínea d)					x	
		5	172, Rec. 1, alínea e)					x	
		6	172, Rec. 1, alínea f)					x	
		7	182, Rec. 2, alínea a)	x					
		8	182, Rec. 2, alínea b)					x	
		9	182, Rec. 2, alínea c)					x	
		10	182, Rec. 2, alínea d)					x	
		11	191, Rec. 3, alínea a)	x					
		12	191, Rec. 3, alínea b)			x			
		13	191, Rec. 3, alínea c)	x					
		14	191, Rec. 3, alínea d)			x			
		15	191, Rec. 3, alínea e)			x			
		16	191, Rec. 3, alínea f)					x	
		17	191, Rec. 3, alínea g)					x	

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
RE n.º 24/2015	Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas	1	113, Rec. 1	x					
		2	114, Rec. 2					x	
		3	114, Rec. 3	x					
		4	115, Rec. 4, alínea a)	x					
		5	115, Rec. 4, alínea b)	x					
		6	115, Rec. 4, alínea c)	x					
		7	115, Rec. 4, alínea d)	x					
		8	115, Rec. 4, alínea e)	x					
		9	116, Rec. 5					x	
		10	116, Rec. 6				x		
		11	117, Rec. 7				x		
		12	118, Rec. 8	x					
		13	118, Rec. 9					x	
		14	118, Rec. 10					x	
		15	119, Rec. 11					x	
		16	120, Rec. 12	x					
		17	121, Rec. 13	x					
		18	122, Rec. 14					x	
RE n.º 25/2015	Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos	1	101, Rec. 1, alínea a)					x	
		2	101, Rec. 1, alínea b)			x			
		3	101, Rec. 1, alínea c)					x	
		4	101, Rec. 1, alínea d)			x			
		5	106, Rec. 2, alínea a)					x	
		6	106, Rec. 2, alínea b)		x				
		7	106, Rec. 2, alínea c)					x	

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Não pôde ser verificada	Já não é pertinente
		8	106, Rec. 2, alínea d)					x	
		9	109, Rec. 3, alínea a)			x			
		10	109, Rec. 3, alínea b)					x	

## MELHORIAS ALCANÇADAS E INSUFICIÊNCIAS QUE SUBSISTEM NAS RECOMENDAÇÕES PARCIALMENTE EXECUTADAS POR RELATÓRIO

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 1/2015	Transporte por vias navegáveis interiores na Europa: não se registaram desde 2001 melhorias significativas na quota modal nem nas condições de navegabilidade	2	52, Rec. 1, alínea b)	Executada em alguns aspetos	Os critérios de atribuição definidos para os convites à apresentação de propostas do MIE, incluindo os convites que dão prioridade às vias navegáveis interiores, referem a relevância, a maturidade, o impacto e a qualidade das ações propostas.	Não existem melhorias no que respeita aos FEEI. A Comissão não pode impor a seleção dos projetos mais relevantes ou avançados aos Estados-Membros. A Comissão não concentra o seu financiamento nos projetos com planos avançados de eliminação dos estrangulamentos próximos.
		3	54, Rec. 2, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A Comissão está a realizar estudos relacionados com o potencial do transporte marítimo/fluvial. Os planos de trabalho anuais relativos aos corredores da rede principal (CRP) contêm informações sobre os potenciais benefícios da navegação interior.	Não existem provas de esforços reais de coordenação nos Estados-Membros.
		4	54, Rec. 2, alínea b)	Executada em alguns aspetos	Os planos de trabalho anuais relativos aos CRP são finalizados com os Estados-Membros e têm em conta as informações mais recentes recebidas dos Estados-Membros e de partes interessadas, bem como os resultados dos últimos convites à apresentação de propostas.	Não existem provas de que a Comissão e os Estados-Membros tenham acordado objetivos específicos e concretizáveis e metas precisas para eliminação dos estrangulamentos em corredores, que a coordenação entre os diferentes Estados-Membros seja eficaz e que os planos de trabalho anuais relativos aos CRP sejam vinculativos.
RE n.º 2/2015	Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política da UE em matéria de águas residuais	6	110, Rec. 2, alínea a)	Executada em alguns aspetos	Relativamente às aglomerações com um e.p. superior a 2 000, os novos formatos para comunicação de informações ao abrigo do artigo 17.º da Diretiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (TARU) prestam informações sobre os investimentos previstos para garantir o cumprimento.	Não foram recolhidas informações relativamente às aglomerações com um e.p. inferior a 2 000.
		10	115, Rec. 3, alínea c)	Executada na maior parte dos aspetos	Foi realizado um estudo específico. As recomendações subsequentes estão atualmente a ser analisadas no quadro da avaliação da Diretiva TARU.	A conclusão da DG ENV relativa à recomendação do Tribunal sobre a necessidade de medições obrigatórias dos extravasamentos continua pendente.
		11	115, Rec. 3, alínea d)	Executada em alguns aspetos	A qualidade da análise custos-benefícios melhorou, permitindo em alguns casos reduzir a sobredimensão das estações de tratamento de águas residuais (ETAR).	Persiste o risco de existirem estações de tratamento de águas residuais sobredimensionadas.
		14	117, Rec. 4, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	Em março de 2016, a Comissão adotou a proposta de regulamento relativo a produtos fertilizantes.	A adoção da versão revista do regulamento relativo a produtos fertilizantes continua pendente. A inclusão das lamas de depuração na lista de fertilizantes depende dos resultados de um estudo técnico em curso.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 4/2015	Assistência técnica: qual a sua contribuição para a agricultura e o desenvolvimento rural?	1	90, Rec. 1	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão executou formalmente a recomendação. Para elucidar o âmbito e a aplicação da assistência técnica (AT), a Comissão emitiu uma ficha de orientações para os Estados-Membros. A fim de acompanhar a execução pelos Estados-Membros, a Comissão (como recomendado pelo Tribunal) introduziu uma divisão no quadro de informações entre os custos administrativos e os outros custos para verificar a utilização da AT (com exceção das redes rurais nacionais) pelos Estados-Membros.  Foi fornecida uma ficha de orientações aos Estados-Membros sobre o âmbito e os custos elegíveis da AT. A Comissão introduziu a divisão recomendada entre custos administrativos e outros custos no quadro de acompanhamento da AT.	O valor acrescentado das medidas tomadas no seguimento da recomendação é questionável. Embora a Comissão tenha executado a recomendação 1 (clarificar e acompanhar), as suas medidas não deram resposta à constatação subjacente apresentada pelo Tribunal no relatório, ou seja, que uma elevada percentagem das despesas dos Estados-Membros com AT «equivale efetivamente a apoio orçamental». A utilização da AT para pagar custos administrativos gerais não viola os regulamentos da UE e, por conseguinte, é permitida pela Comissão. No âmbito do acompanhamento, uma avaliação adequada destes custos e uma comparação entre os Estados-Membros poderia ajudar a determinar as boas/más práticas a incluir na ficha de orientações e nas recomendações aos Estados-Membros.
		4	93, Rec. 4	Executada em alguns aspetos	A Comissão aplicou a recomendação segundo a qual todos os Estados-Membros deveriam introduzir um sistema de desempenho adequado para avaliar o contributo da AT para a política em questão, incluindo objetivos SMART.	Segundo as provas de que os auditores dispunham, a Comissão não tomou medidas suficientes para instituir o quadro de desempenho a nível da própria Comissão. Incentivou os Estados-Membros, através da recomendação formulada nas suas cartas de observações relativas à aprovação dos PDR de 2014-2020, a definir indicadores adequados para a AT, mas esta medida não é obrigatória. A Comissão não disponibilizou informações sobre o estado da execução do quadro de desempenho a nível dos Estados-Membros. Estavam disponíveis muito poucos dados de acompanhamento obrigatórios, que não eram utilizados na prática. Os indicadores relativos às redes rurais nacionais e aos outros custos (que também abrangem o apoio da AT ao desenvolvimento de capacidades) não são equilibrados tendo em conta a dimensão relativa das despesas relacionadas com estes elementos.
RE n.º 5/2015	Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?	3	100, Rec. 3	Executada na maior parte dos aspetos	Melhor alinhamento da alavancagem com grupos-alvo específicos no desenvolvimento rural e uma alavancagem padrão de 5 prevista no novo mecanismo de garantia AGRI do FEI (ou seja, 1 € investido pelo fundo da UE resulta em 5 € investidos no total). Maiores efeitos de renovação relacionados com uma gestão mais rigorosa dos fundos e menos sobrecapitalização.	A Comissão não definiu metas exatas para os efeitos de renovação. O impacto real da gestão mais rigorosa dos fundos nos efeitos de renovação ainda é uma questão em aberto.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 6/2015	Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia	1	91, Rec. 1, alínea a)	Executada em alguns aspetos	Em maio de 2019, um grupo de trabalho sobre instrumentos derivados de matérias-primas, constituído por elementos da ESMA (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados) e da Comissão (DG FISMA), está a realizar atividades adicionais. A Comissão efetuará uma reavaliação dos riscos potenciais relacionados com a concessão das isenções previstas na Diretiva DMIF II a operadores de conformidade e pequenos operadores do mercado no âmbito da revisão intercalar da Diretiva, que terá lugar no início de 2020.	Os resultados da avaliação de risco e as potenciais medidas corretivas ainda estão pendentes.
		4	92, Rec. 2	Executada em alguns aspetos	O estudo, que será a base para a avaliação do estatuto jurídico do RCLE, foi finalizado e aprovado em dezembro de 2018. Este estudo permitiria à Comissão analisar a forma como deve reagir.	O caráter jurídico das licenças de emissão e dos seus benefícios ou desvantagens ainda não foi analisado pela Comissão, e esta, por conseguinte, não tem informações sobre a eventual necessidade e a natureza das medidas que poderiam ser tomadas.
		5	93, Rec. 3, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A Diretiva DMIF II e o Regulamento RAM são aplicáveis, o que altera o estatuto de todas as licenças de emissão do RCLE para instrumentos financeiros. Implica também a comunicação de informações e recolha de dados que facilitem o controlo das transações no âmbito do RCLE. A aplicação do mecanismo de autoliquidação do IVA pela maioria dos Estados-Membros reduz o risco de fraude ao IVA.	A análise e a resposta (corretiva) da Comissão ao pacote DMIF II agora aplicável ainda estão pendentes. Existe também falta de coordenação trans-fronteiras.
		6	93, Rec. 3, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	Quadro de controlo reforçado ao abrigo da Diretiva DMIF II e projeto de novo Regulamento do Registo. Intercâmbio reforçado e sistemático de informações, orientações e coordenação proporcionado pela Comissão aos Estados-Membros.	O pacote DMIF II é aplicável neste momento, e é necessário avaliar os seus resultados. O novo Regulamento do Registo foi adotado pela Comissão e, na sequência de um período de controlo legislativo até 12 de maio de 2019, aguarda publicação no Jornal Oficial da UE. Será aplicável a partir de 2021, e só então poderá ser avaliado.



RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 7/2015	A missão de polícia da UE no Afeganistão: resultados desiguais (SEAE)	2	85, Rec. 2, alínea a)	Executada em alguns aspetos	Existem elementos que comprovam a existência de uma formação anterior ao destacamento para agentes internacionais contratados e destacados.	Não há provas de cursos de formação concretos. Não há elementos específicos por país. Não há provas de formação anterior ao destacamento para agentes locais.
		6	86, Rec. 3, alínea b)	Executada em alguns aspetos	A sensibilização dos agentes da missão para a cultura local aumentou devido a formação específica.	As provas disponíveis não demonstram a execução da recomendação relativamente a formadores/formandos locais.
		8	86, Rec. 3, alínea d)	Executada em alguns aspetos	A entidade auditada forneceu algumas provas de avaliações das necessidades para atividades de orientação.	Não foram encontradas provas de processos, metas intermédias e registos das atividades de orientação.
		9	86, Rec. 3, alínea e)	Executada em alguns aspetos	Os agentes que cessam as suas funções são obrigados a fornecer informações escritas para efeitos de passagem de testemunho, com orientações específicas para as diferentes populações e situações visadas.	Não foram encontradas nos documentos comprovativos orientações específicas para a passagem de testemunho dos orientadores.
		10	86, Rec. 3, alínea f)	Executada em alguns aspetos	O SEAE introduziu uma metodologia melhorada para reforçar as ligações entre os planos de execução das missões e o planeamento / acompanhamento operacional.	Os auditores não encontraram instruções ou elementos de provas específicos para criar sinergias com as atividades de orientação e estabelecer uma articulação clara entre os objetivos dos projetos e as metas intermédias do plano de implementação da missão.
		12	88, Rec. 5, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A Comissão e o SEAE melhoraram as suas orientações relativas aos riscos relacionados com o encerramento das missões. Alguns elementos de apoio central normalizado a partir dos serviços centrais estão a ser criados ou já foram parcialmente aplicados, como por exemplo a Plataforma de Apoio a Missões.	Ainda não foi elaborada uma estratégia abrangente e comum do SEAE e da Comissão no que se refere à redução dos efetivos e ao encerramento das missões no âmbito da PCSD. A insuficiência relativa ao facto de os planos de encerramento das missões só terem de ser apresentados três meses antes do final da fase operacional do mandato ainda não foi corrigida. As orientações disponíveis não cobrem de forma exaustiva os diferentes riscos inerentes ao processo de redução dos efetivos e de encerramento.
		13	88, Rec. 5, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	Desenvolvimento de um apoio melhorado a partir dos serviços centrais: Plataforma de Apoio às Missões, sistema informático de planeamento de recursos, sistemas normalizados de inventário/contabilidade, projeto Warehouse II para disponibilizar capacidades reforçadas: todos estes elementos proporcionam economias de escala, etc.	Os auditores não encontraram instruções e elementos de prova específicos sobre formas de evitar uma acumulação de ativos e a exposição a riscos financeiros resultantes dessa acumulação; também não encontraram exemplos de instruções e elementos de prova destinados a evitar a acumulação de ativos que tenham sido comunicados de forma centralizada e em tempo útil pelo SEAE e pela Comissão às missões do âmbito da PCSD.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 8/2015	O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?	1	68, Rec. 1	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão emitiu orientações sobre a avaliação <i>ex ante</i> dos PO, sobre as condições <i>ex ante</i> e sobre os objetivos temáticos. Forneceu também orientações pormenorizadas separadas para as avaliações <i>ex ante</i> dos instrumentos financeiros.	Uma vez que não há um indicador específico para os microempresários, ainda não estão disponíveis informações, relativamente ao período de 2014-2020, sobre o montante do financiamento atribuído a microempresários através de subvenções.
		3	69, Rec. 3	Executada na maior parte dos aspetos	Os requisitos para a criação de instrumentos financeiros no período de 2014-2020 incluem medidas adequadas para detetar falhas específicas dos mercados e conceber instrumentos adequados.  Através da sua função consultiva nos comités de acompanhamento, a Comissão pode formular recomendações sobre os critérios de seleção das operações e outras questões pertinentes para a execução do programa.	No que diz respeito aos regimes de subvenções, a Comissão só poderá aplicar eficazmente a recomendação se analisar os critérios de elegibilidade debatidos nos comités de acompanhamento e utilizar efetivamente a possibilidade de formular recomendações sempre que necessário.
RE n.º 10/2015	Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia	1	99, Rec. 1, alínea a)	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão atualizou a categorização no SGI, que passou a incluir 26 subcategorias de erros que afetam a contratação pública. Além disso, os preparativos para a criação da ferramenta analítica estão a ser finalizados. Quando os testes dos painéis de indicadores pretendidos tiverem sido concluídos, a ferramenta será disponibilizada a todos os utilizadores. As análises da base de dados já foram realizadas e os resultados transmitidos às autoridades nacionais.	Atualmente, apenas cerca de um quarto dos processos no SGI contém informações pormenorizadas sobre a subcategoria, mas este número deverá aumentar com o registo de novos processos e o encerramento de processos antigos. A ferramenta de análise e as interfaces entre as bases de dados do SGI e dos Estados-Membros estão numa fase avançada, mas ainda não foram finalizadas.
		6	102, Rec. 5	Executada na maior parte dos aspetos	No âmbito de alguns processos por infração e interrupções de pagamentos, foram detetados problemas sistemáticos na contratação pública. A Comissão deve continuar a aplicar interrupções e suspensões de pagamentos sempre que existam deficiências graves na contratação pública.	As auditorias da legalidade e da regularidade realizadas pela Comissão devem conduzir a correções financeiras líquidas dos erros de contratação pública nos casos de deficiências sistemáticas graves não detetadas e corrigidas pelos Estados-Membros antes da apresentação das contas. Em 2018, a Comissão iniciou a realização de auditorias de conformidade.
		7	105, Rec. 6, alínea a)	Executada em alguns aspetos	Melhoria da execução das fases de contratação pública eletrónica nos Estados-Membros. Os Estados-Membros estão no bom caminho para cumprir os prazos estabelecidos pela diretiva.	As fases seguintes da contratação pública eletrónica têm de ser executadas conforme previsto na diretiva (faturação eletrónica até abril de 2019). A Comissão deve instar todos os Estados-Membros a participar ativamente na base de dados ARACHNE e a utilizá-la.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 11/2015	Os acordos de parceria no domínio da pesca são bem geridos pela Comissão?	2	90, Rec. 1, alínea b)	Executada em alguns aspetos	Os serviços da Comissão promovem disposições técnicas similares nos acordos de parceria no domínio da pesca sustentável a nível regional.	Contudo, uma vez que não há estratégias regionais documentadas, ainda é preciso realizar progressos no que respeita à definição e documentação das estratégias regionais pela Comissão.
		6	93, Rec. 2, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A DG MARE tomou medidas para simplificar o processo de licenciamento, como o recurso à comunicação direta com o parceiro do país terceiro.	Contudo, os procedimentos atuais para acompanhar o processo de licenciamento ainda apresentam insuficiências. Continua a ser necessário realizar progressos no que respeita ao acompanhamento da Comissão e ao seguimento do processo de licenciamento.
RE n.º 12/2015	A prioridade da União Europeia de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos	2	94, Rec. 1, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	O documento de orientação relativo à medida 1 foi atualizado com um parágrafo sobre a análise das necessidades de formação.	As informações contidas no documento de orientação não são suficientemente pormenorizadas no que respeita às formas de realizar uma análise recorrente das necessidades de formação.
		4	94, Rec. 1, alínea d)	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão atualizou o documento de orientação relativo à medida 2, inserindo um parágrafo específico sobre a necessidade de os Estados-Membros criarem serviços de aconselhamento.	O cumprimento pelos Estados-Membros da criação de serviços de aconselhamento não é acompanhado pela Comissão nos comités de acompanhamento e nas reuniões de avaliação anuais.
		6	96, Rec. 2, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	Os documentos de orientação relativos à medida 2 e à contratação pública foram atualizados com informações sobre o fornecimento interno.	O acompanhamento dos procedimentos dos Estados-Membros efetuado pela Comissão, em resposta à recomendação do Tribunal, não é suficiente.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
		7	98, Rec. 3, alínea a)	Executada na maior parte dos aspetos	<p>A Comissão executou a recomendação de que devia reforçar os controlos da razoabilidade dos custos e executou na maior parte dos aspetos a recomendação de que devia cooperar com os Estados-Membros para assegurar sistemas de controlo eficazes das autoridades de gestão, em especial no que se refere aos riscos de fraude e à razoabilidade dos custos dos projetos. As novas listas de verificação da DG AGRI para os testes de conformidade, aplicadas desde o início de 2018, reforçaram os controlos da razoabilidade dos custos.</p> <p>Além disso, a Comissão publicou o documento de orientações sobre as regras em matéria de controlos e sanções no quadro do desenvolvimento rural para os Estados-Membros, que contém no anexo 1 a lista de verificação que o Tribunal recomendou para avaliar a conceção dos sistemas de controlo face aos riscos associados ao custo dos projetos de desenvolvimento rural.</p>	A Comissão apresentou poucas provas de formação adicional prestada às autoridades de gestão sobre a questão da razoabilidade dos custos quando não são utilizadas opções de custos simplificadas. Apesar de terem alguns objetivos comuns, os controlos da razoabilidade dos custos e a utilização de opções de custos simplificadas são questões diferentes. As opções de custos simplificadas abrangem apenas uma pequena parte do total das despesas do desenvolvimento rural (ver Relatório Especial n.º 11/2018), pelo que subsiste a necessidade de as autoridades de gestão avaliarem a razoabilidade dos custos. (A Comissão não encontrou na plataforma da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural qualquer outra boa prática em termos de procedimentos administrativos para avaliar a razoabilidade dos custos.)
		8	98, Rec. 3, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão tomou várias medidas, incluindo a introdução e aprovação de acordos de parceria, e uma abordagem mais rigorosa para assegurar a complementaridade dos fundos da UE no período de programação de 2014-2020 em comparação com o período anterior.	Os temas de debate dos grupos interserviços são gerais e não abrangem medidas específicas dos programas. Além disso, o relatório do Tribunal (Relatório Especial n.º 16/2017) constatou insuficiências nos acordos de parceria e nos programas de desenvolvimento rural no que respeita à complementaridade e às sinergias.
		10	100, Rec. 4, alínea b)	Executada em alguns aspetos	O documento de orientação relativo à medida 1, «Transferência de conhecimentos e ações de informação», foi atualizado com um parágrafo sobre a análise das necessidades de formação.	O documento de orientação atualizado relativo à medida 1 não fornece orientações claras para a execução de procedimentos de retorno de informações pelos Estados-Membros. Embora o exemplo de metodologia normalizada constante do relatório do Tribunal também inclua a avaliação dos programas de formação, esta não é mencionada no documento de orientação, o que pode resultar numa perceção comum de que a metodologia se destina apenas à análise das necessidades.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
		11	102, Rec. 5	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão iniciou a realização de auditorias de conformidade no domínio do conhecimento e da inovação.	Várias auditorias programadas não foram realizadas na prática, eventualmente porque obtiveram uma pontuação baixa da análise dos riscos.  Os auditores do Tribunal reconhecem que a DG AGRI iniciou a realização de auditorias de conformidade no domínio da transferência de conhecimentos e da inovação após a publicação do relatório especial do TCE sobre este tema. Contudo, segundo o programa de trabalho plurianual da DG AGRI relativo a 2016-2018 (p. 49), a explicação para a ausência de auditorias antes do RE n.º 12/2015 é o baixo montante de despesas durante o período de programação de 2007-2013.  O Tribunal não tem qualquer garantia de que o perfil de risco das medidas de transferência de conhecimentos e aconselhamento tenha sido aumentado na medida indicada na resposta da Comissão.
RE n.º 13/2015	Apoio da UE aos países produtores de madeira ao abrigo do Plano de Ação FLEGT	1	58, Rec. 1	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão elaborou um plano de trabalho geral para a Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Setor Florestal (FLEGT) para 2018-2022, que inclui atividades com prazos (anos de referência), uma parte responsável (Comissão e/ou Estados-Membros) e resultados efetivos.  A Comissão Europeia celebrou um contrato com uma organização externa (CIFOR) que permitiria a criação de um plano de ação abrangente e um sistema de acompanhamento e avaliação com indicadores, metas e valores de referência.  A Comissão está a desenvolver uma base de dados de concretizações do FLEGT, que acompanha os progressos realizados pelos países signatários de um Acordo de Parceria Voluntário.	O plano de trabalho destina-se a 2018-2022 e não a 2016-2020. A mudança de calendário tem impacto no acompanhamento e na elaboração de relatórios a respeito do programa FLEGT (ver recomendação 5).  O projeto de plano de trabalho ainda não é formalmente vinculativo para a Comissão, estando em falta todas as aprovações necessárias. Por outro lado, não tem um orçamento de execução específico, o que dificulta o acompanhamento do desempenho e a prestação de contas.
		5	59, Rec. 5	Executada na maior parte dos aspetos	O plano de trabalho, que servirá de base aos relatórios recomendados, já foi redigido. Foi publicada em 2016 uma avaliação do FLEGT, que constitui uma boa alternativa ao simples relatório sobre os progressos realizados.  A Comissão tenciona elaborar o próximo relatório sobre os progressos em 2019. Este relatório deve abranger as atividades do plano de trabalho, que contém os principais elementos de informação referidos na recomendação do Tribunal.	O plano de trabalho carece de todas as aprovações necessárias até ao momento. O prazo para o relatório sobre os progressos de 2018 não foi cumprido.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 16/2015	Melhoria da segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços	4	117, Rec. 3	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão realizou progressos no desenvolvimento e na execução do quadro jurídico.	A execução ainda está em curso. A ineficiência do mercado ainda está por resolver.
		12	123, Rec. 7, alínea b)	Executada em alguns aspetos	A Comissão utiliza ferramentas para modelar os mercados da energia, e as metodologias de análise custo-benefício têm melhorado continuamente.	A Comissão aceitou e executou parcialmente a recomendação. Gerar capacidades de análise e modelação internamente pode ter implicações significativas em termos de recursos, quer para a Comissão quer para a ACER.
		13	123, Rec. 7, alínea c)	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão trabalha com as REORT-E e as REORT-G para que a avaliação das necessidades contribua para o planeamento de infraestruturas relacionadas com o mercado interno da energia na UE.	A aprovação do novo modelo a apresentar pelas REORT está pendente.
		14	125, Rec. 8	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão aperfeiçoou os seus procedimentos de planeamento e, em especial, a hierarquização e o financiamento dos projetos de interesse comum.	A aprovação do novo modelo a apresentar pelas REORT está pendente.
		15	126, Rec. 9	Executada em alguns aspetos	A Comissão seguiu a ideia subjacente da recomendação.	A Comissão não apresentou propostas legislativas.
RE n.º 17/2015	Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados	2	84, Rec. 2, alínea a)	Executada na maior parte dos aspetos	O requisito de explicar os efeitos pretendidos em termos de eficácia esperada em relação aos objetivos da UE e dos PO está codificado no quadro jurídico dos FEEL (ver artigo 30.º do RDC).	Existem insuficiências na aplicação no requisito de justificar o impacto esperado das alterações na estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.
		3	84, Rec. 2, alínea b)	Executada em alguns aspetos	Uma lista de verificação documenta as conclusões da avaliação das alterações aos PO (incluindo o contributo dos PO para a Estratégia Europa 2020 e a realização da coesão económica, social e territorial, os resultados esperados, os indicadores e o quadro de desempenho).	A lista de verificação não documenta a análise da razoabilidade dos resultados adicionais.
		4	84, Rec. 2, alínea c)	Executada em alguns aspetos	A reprogramação/ reafetação de fundos é comunicada nos relatórios anuais de execução.	A eficácia anterior e esperada das alterações aos PO não são comunicadas de forma suficiente nos relatórios anuais de execução.
		6	86, Rec. 3	Executada na maior parte dos aspetos	As listas de verificação documentam os controlos de coerência e plausibilidade realizados pela Comissão a respeito de dados comunicados nos relatórios anuais de execução. Estão previstas auditorias da fiabilidade dos dados de desempenho.	Não existem provas de controlos sistemáticos da fiabilidade nos dados dos relatórios anuais de execução ou de controlos sobre as informações recebidas após pedidos pontuais.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 20/2015	Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural	1	74, Rec. 1, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A Comissão emitiu orientações técnicas sobre os relatórios anuais de execução. Além disso, a Comissão, através das reuniões do Comité de Acompanhamento, presta apoio aos Estados-Membros na comunicação de informações no relatório anual de execução.	A recomendação à Comissão para que realizasse um acompanhamento através dos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros ainda é válida, e a sua execução só poderá ser verificada após a avaliação intercalar de 2019.
		5	77, Rec. 3, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A Comissão introduziu orientações para incentivar os Estados-Membros a criarem os indicadores de resultados adicionais.	Uma vez que o documento contendo as orientações não é vinculativo e obrigatório para os Estados-Membros, a Comissão não pode «garantir» em que medida os Estados-Membros seguiram efetivamente as orientações e definiram os indicadores específicos adicionais. A forma como as ações da Comissão asseguraram o acompanhamento ou a avaliação recomendados do contributo dos investimentos não produtivos durante as avaliações para o período de programação de 2014-2020 só poderá ser analisada a partir das avaliações dos relatórios anuais de execução melhorados em 2019.
RE n.º 21/2015	Exame dos riscos associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da União Europeia para o desenvolvimento e a cooperação	1	83, Rec. 1	Executada na maior parte dos aspetos	Foi publicado em outubro de 2018 um documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo a uma revisão do Quadro da UE para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento baseado em Resultados em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Novo Consenso Europeu para o Desenvolvimento — SWD(2018) 444 — que contém um anexo expressamente dedicado à terminologia relacionada com os resultados.	O guia prático para a gestão de intervenções da UE para a cooperação internacional, com fichas destinadas a clarificar conceitos e termos fundamentais relacionados com os resultados, ainda não estava disponível na altura do seguimento. Além disso, persistiam incoerências na utilização da terminologia em documentos metodológicos essenciais. Por exemplo, um diagrama apresentado pela Comissão nas suas ferramentas para avaliadores das ações de desenvolvimento da UE ainda continha definições que eram incoerentes com a terminologia adotada no contexto do quadro de resultados. Além disso, continuam a faltar metas e bases de referência em alguns documentos das ações.
		2	83, Rec. 2	Executada na maior parte dos aspetos	A Comissão aplicou várias medidas para assegurar o estabelecimento de uma ligação clara entre as ações e os resultados esperados, incluindo questões transversais, nomeadamente instruções e um modelo para elaborar documentos das ações e disposições pertinentes no manual para um acompanhamento orientado para os resultados.	Algumas orientações ainda estavam por concluir, incluindo o guia prático para a gestão de intervenções da UE para a cooperação internacional.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 22/2015	Supervisão das agências de notação de risco pela UE: Bem estabelecida, mas ainda não completamente eficaz	6	110, Rec. 6	Executada em alguns aspetos	A ESMA atualizou as suas «Perguntas e respostas» relativas à aplicação do regulamento sobre as agências de notação, acrescentando uma nova secção (parte V) referente à divulgação e apresentação das notações de risco.	Finalização da consulta em curso e publicação de um relatório final com vista à emissão das orientações sobre requisitos de divulgação aplicáveis às notações de risco.
		7	110, Rec. 7	Executada em alguns aspetos	Integração do sistema CEREP no sistema de comunicação de informações RADAR. Durante o processo de integração, a ESMA reveriu os dados a nível de notação em ambos os sistemas e corrigiu incoerências detetadas, melhorando assim a qualidade dos dados.	Apesar do trabalho realizado até ao momento pela ESMA para melhorar o conteúdo das informações do CEREP, as seguintes informações ainda não estão disponíveis: taxas de incumprimento médias, matrizes de transição médias, descarregamentos em consultas múltiplas, informações e explicações sobre correções de erros passados nos dados comunicados, informações sobre alterações nas metodologias.
RE n.º 23/2015	Qualidade da água na bacia do rio Danúbio: foram realizados progressos na aplicação da Diretiva-Quadro da Água, mas ainda há algum caminho a percorrer	12	191, Rec. 3, alínea b)	Executada em alguns aspetos	A Comissão prossegue a avaliação dos requisitos mínimos no que se refere à sua existência e pertinência, bem como à existência e à adequação das normas BCAA.	A Comissão não aceitou esta recomendação.
		14	191, Rec. 3, alínea d)	Executada em alguns aspetos	A Comissão identificou possibilidades de simplificação.	A Comissão já tomou medidas concretas para executar esta recomendação e deve prosseguir nesta via quando da elaboração dos próximos relatórios ao abrigo da Diretiva Nitratos (2020) e da Diretiva-Quadro da Água (2022).
		15	191, Rec. 3, alínea e)	Executada em alguns aspetos	A Comissão está a elaborar recomendações, que prevê dirigir a vários Estados-Membros, sobre a inclusão, no próximo relatório de execução, dos custos ligados ao ambiente e aos recursos na recuperação dos custos.	No âmbito da Estratégia Comum de Aplicação, os Estados-Membros acordaram recentemente elaborar um relatório técnico que indique os métodos atualmente adotados para a recuperação dos custos nos serviços hídricos em conformidade com o artigo 9.º da Diretiva-Quadro da Água (incluindo no domínio da poluição difusa). Está previsto um exame das necessidades de dados e informações neste domínio. Será criado um grupo de trabalho <i>ad hoc</i> em questões económicas para realizar esta tarefa sob a direção do Grupo de Coordenação Estratégica. Prevê-se que os seus trabalhos estejam concluídos até ao final de 2020 (ver o programa de trabalho para 2019-2021 da Estratégia Comum de Aplicação).



RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
RE n.º 25/2015	Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos	2	101, Rec. 1, alínea b)	Executada em alguns aspetos	Como recomendado pelo Tribunal, a Comissão promoveu a adoção de boas práticas de atenuação do risco de efeito de inércia assegurando que os programas de desenvolvimento rural contêm disposições eficazes em matéria de complementaridade. Antes da aprovação dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, a DG AGRI enviou observações para melhorias às autoridades de gestão, solicitando que fossem tidas em conta nas versões posteriores.	A Comissão não forneceu qualquer documento de orientação específico sobre formas de atenuar o risco de efeito de inércia ou de evitar a simples substituição de outros fundos pelos recursos do PDR. Não existem provas de que o efeito de inércia tenha sido eficazmente atenuado para os programas de 2017-2020. A DG AGRI tenciona realizar uma avaliação inicial a este respeito com base na avaliação intercalar de 2019. A Comissão não tem provas de que o risco de substituição de fundos nacionais por financiamento do FEADER tenha sido atenuado.
		4	101, Rec. 1, alínea d)	Executada em alguns aspetos	A DG AGRI melhorou o exame das disposições destinadas a garantir a complementaridade entre os fundos da UE devido à maior atenção prestada a estas questões e com a ajuda dos recém-criados acordos de parceria. A DG AGRI estima que poderão ser retiradas conclusões iniciais sobre a sua eficácia com base na avaliação intercalar dos programas prevista para 2019, conforme recomendado pelo Tribunal.	Não se conhece ainda a eficácia das disposições destinadas a garantir a complementaridade entre os diferentes fundos da UE do atual período de programação. Os relatórios anuais de execução apenas estarão disponíveis mais tarde no decurso de 2019. Além disso, no Relatório Especial n.º 16/2017, o Tribunal constatou insuficiências nos acordos de parceria e nos programas de desenvolvimento rural no que respeita à complementaridade e às sinergias.
		6	106, Rec. 2, alínea b)	Executada na maior parte dos aspetos	A recomendação de que a Comissão devia reforçar os controlos da razoabilidade dos custos foi executada, e a recomendação de que a Comissão e os Estados-Membros deviam cooperar para assegurar sistemas de controlo eficazes das autoridades de gestão, em especial no que se refere ao risco de fraude e à razoabilidade dos custos do projetos, foi executada na maior parte dos aspetos. As novas listas de verificação da DG AGRI para os testes de conformidade, aplicadas desde o início de 2018, reforçaram os controlos da razoabilidade dos custos. Além disso, a Comissão publicou o documento de orientações sobre as regras em matéria de controlos e sanções no quadro do desenvolvimento rural, dirigido aos Estados-Membros, que contém no anexo 1 a lista de verificação que o Tribunal recomendou para avaliar a conceção dos sistemas de controlo face aos riscos associados ao custo dos projetos de desenvolvimento rural.	A Comissão não apresentou mais provas de ter sido ministrada formação adicional às autoridades de gestão em matéria de razoabilidade dos custos desde o seguimento realizado pelo Tribunal em 2017. A Comissão não encontrou na plataforma da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural qualquer outra boa prática em termos de procedimentos administrativos para avaliar a razoabilidade dos custos.

RE	Título do relatório	N.º	Ponto do RE	Avaliação final do TCE	Melhorias	Insuficiências
		9	109, Rec. 3, alínea a)	Executada em alguns aspetos	A Comissão forneceu orientações sobre a avaliação dos programas de desenvolvimento rural às autoridades de gestão através do sítio Internet da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural e do seu Serviço de Apoio à Avaliação.	A recolha dos dados necessários para avaliar os indicadores de desempenho e os resultados dos programas em geral ainda é insuficiente. Segundo a sua resposta à auditoria de seguimento, a Comissão pretende avaliar informações que permitam tirar conclusões sobre a eficiência e a eficácia dos fundos despendidos durante as avaliações previstas pelo QCAA em 2019.

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES RELATIVAS A QUESTÕES NO QUADRO DO DESEMPENHO

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	<b>Recomendação 1:</b> Comissão deve converter os objetivos de alto nível estabelecidos na legislação relativa ao Horizonte 2020 em objetivos operacionais a nível do programa de trabalho, de modo a que, ao avaliar o desempenho dos programas de trabalho e dos convites, estes possam ser efetivamente utilizados como vetores de desempenho.			X			
	<b>Recomendação 2:</b> A Comissão deve clarificar as relações entre a estratégia Europa 2020 (2010-2020), o quadro financeiro plurianual (2014-2020) e as prioridades da Comissão (2015-2019) através, por exemplo, do processo de planeamento estratégico e de comunicação de informações (2016-2020). Ficariam assim reforçados os mecanismos de acompanhamento e de comunicação de informações e a Comissão poderia prestar contas de modo eficaz sobre a contribuição do orçamento da UE para os objetivos da Europa 2020.			X			
	<b>Recomendação 3:</b> A Comissão deve, em todas as suas atividades, utilizar os termos recursos, realizações, resultados e impacto de forma coerente e em conformidade com as suas orientações para legislar melhor.			X			

Fonte: TCE.



## CAPÍTULO 4

**Receitas**

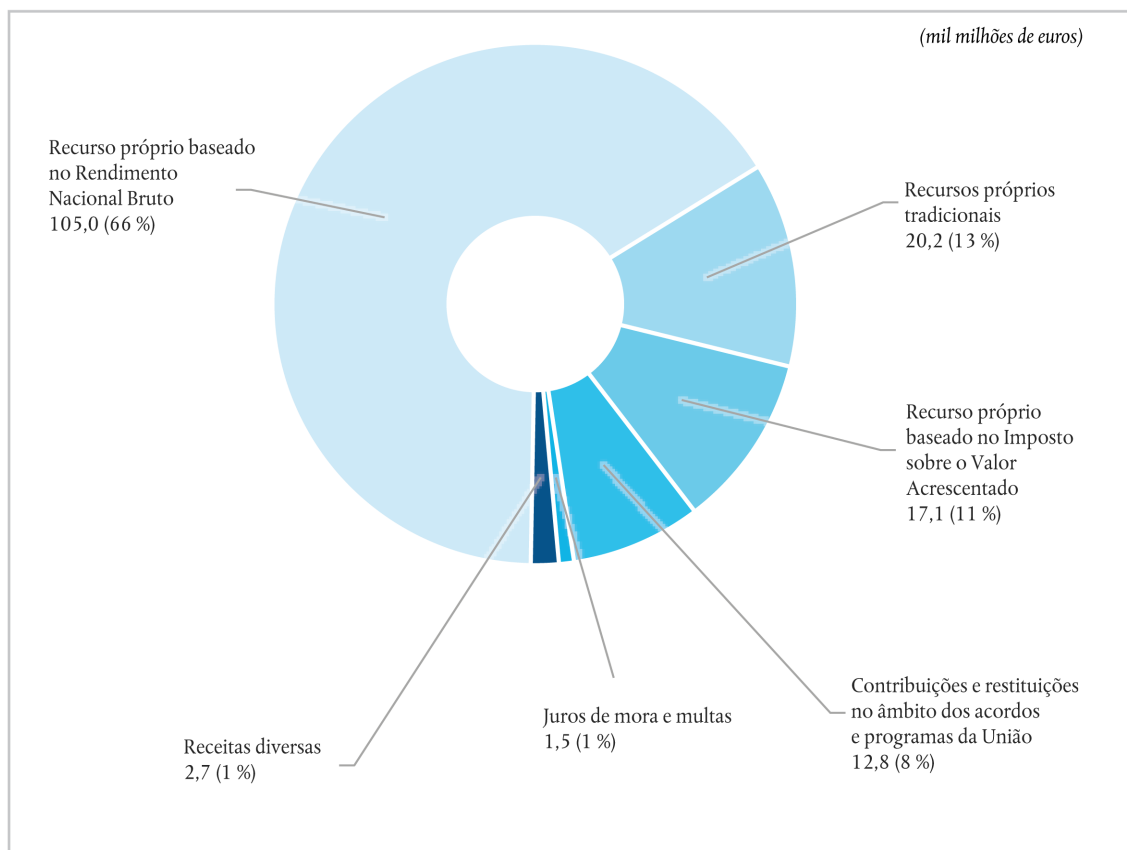
## ÍNDICE

	<i>Pontos</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 de elementos dos sistemas de controlo interno e dos Relatórios Anuais de Atividades	4.6-4.22
Insuficiências na gestão dos RPT pelos Estados-Membros	4.7-4.10
Insuficiências nas verificações das declarações dos RPT dos Estados-Membros efetuadas pela Comissão	4.11-4.13
O número de reservas relativas ao RNB e ao IVA permanece globalmente inalterado, embora os pontos em aberto relativos aos RPT tenham aumentado	4.14-4.15
O Tribunal observou atrasos no seguimento e no encerramento, pela Comissão, de pontos em aberto relativos aos RPT	4.16
A Comissão prevê encerrar o seu ciclo plurianual de verificação do RNB em 2019, mas continuará a avaliar o impacto da globalização nas contas nacionais até 2024	4.17-4.20
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	4.21-4.22
Conclusão e recomendações	4.23-4.25
Conclusão	4.23
Recomendações	4.24-4.25
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 2018	
Anexo 4.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas	

## 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 2018.

**Caixa 4.1**  
**Receitas — Repartição em 2018**



**Total de receitas de 2018 <sup>(1)</sup> 159,3 mil milhões de euros**

<sup>(1)</sup> Este montante representa as receitas reais do orçamento da UE. Na demonstração dos resultados financeiros, o montante de 163,1 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2018.

## Breve descrição das receitas

4.2. A maioria das receitas (90 %) provém das três categorias de recursos próprios:

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

<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.

- b) os **recursos próprios tradicionais (RPT)** representam 13 % das receitas da UE. Incluem sobretudo os direitos aduaneiros de importação e são 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 11 % 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> (8 % das receitas da UE).

### **Âmbito e método da auditoria**

4.4. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no **anexo 1.1**, o Tribunal obteve garantias para a sua opinião de auditoria relativa às receitas através da avaliação dos principais sistemas selecionados, complementada por testes das operações. O Tribunal examinou os seguintes aspetos relativos às receitas de 2018:

- a) uma amostra de 55 ordens de cobrança <sup>(4)</sup> da Comissão, concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas;
- b) 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, verificar a fiabilidade das informações comunicadas pelos Estados-Membros e garantir que estes dispõem de sistemas eficazes para recolher, comunicar e disponibilizar os montantes corretos de RPT;
  - iii) gerir as multas e sanções;
  - iv) calcular os montantes decorrentes dos mecanismos de correção;
- c) os sistemas contabilísticos dos RPT <sup>(6)</sup> em três Estados-Membros selecionados (Itália, França e Espanha) <sup>(7)</sup>;
- d) a fiabilidade das informações sobre a regularidade nos *Relatórios Anuais de Atividades* da DG Orçamento e do Eurostat.

### **Regularidade das operações**

4.5. Esta secção apresenta as observações do Tribunal sobre a *regularidade* das operações. A conclusão do Tribunal sobre a regularidade das operações de receitas subjacentes às contas da UE baseou-se na avaliação dos sistemas da Comissão para calcular e cobrar as receitas <sup>(8)</sup> e no exame de uma amostra de 55 ordens de cobrança, nenhuma das quais estava afetada por *erros quantificáveis*. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**.

### **Exame de elementos dos sistemas de controlo interno e dos Relatórios Anuais de Atividades**

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 capítulo 1). No entanto, evidenciam insuficiências significativas para determinadas categorias de recursos próprios ou domínios em que o cálculo e a cobrança das receitas poderiam ser melhorados.

<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 por receitas relativas ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (em especial o *apuramento das contas* e as *irregularidades*), pela participação de países terceiros em programas de investigação e por outras contribuições e reembolsos a programas e atividades da UE.

<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 com base no volume da sua contribuição para os RPT e na avaliação dos riscos realizada pelo Tribunal.

<sup>(8)</sup> Ver ponto 12 do anexo 1.1.

### **Insuficiências na gestão dos RPT pelos Estados-Membros**

4.7. Cada Estado-Membro envia à Comissão uma declaração mensal dos direitos aduaneiros cobrados («contabilidade A») e uma declaração trimestral dos direitos apurados, mas ainda não cobrados («contabilidade B»). A fiabilidade destas declarações é crucial para o cálculo dos RPT.

4.8. O Tribunal analisou a elaboração das contabilidades A e B em Itália, França e Espanha, e os procedimentos de cobrança dos montantes de RPT devidos ao orçamento da UE.

4.9. O Tribunal não detetou problemas significativos na elaboração das declarações mensais dos direitos aduaneiros cobrados em Itália ou em França. No entanto, em Espanha, detetou insuficiências nos sistemas de controlo para a compilação destas declarações (ver **caixa 4.2**).

#### **Caixa 4.2**

##### **Insuficiências nos sistemas de controlo dos RPT em Espanha**

O Tribunal detetou uma falta de supervisão das alterações efetuadas no sistema contabilístico dos RPT em Espanha. A declaração da contabilidade A de maio de 2018 continha uma entrada que reduzia os montantes colocados à disposição do orçamento da UE em meio milhão de euros. As autoridades nacionais espanholas explicaram que um contabilista fez esta entrada manualmente para compensar uma inscrição automática gerada pelo sistema contabilístico em 2008. Contudo, não existiam provas de que os seus superiores hierárquicos tivessem aprovado essa entrada.

Após investigar o caso, as autoridades espanholas concluíram que a redução de maio de 2018 não deveria ter sido efetuada e corrigiram este erro. Esta situação revela insuficiências nos sistemas de controlo, que deveriam ter impedido que esta entrada fosse sequer realizada.

4.10. Nos três Estados-Membros visitados, o Tribunal constatou insuficiências na gestão dos direitos apurados ainda não cobrados. Estas diziam principalmente respeito a atrasos na execução da cobrança das dívidas aduaneiras e ao registo ou à anulação tardios das dívidas no sistema contabilístico <sup>(9)</sup>. O Tribunal constatou insuficiências semelhantes noutros Estados-Membros nos anos anteriores <sup>(10)</sup>. Nas suas inspeções, a Comissão continua também a detetar e a comunicar lacunas relativas à contabilidade B. Anteriormente, o Tribunal formulou recomendações <sup>(11)</sup> relativas à contabilidade B, mas estas ainda não foram plenamente executadas.

### **Insuficiências nas verificações das declarações dos RPT dos Estados-Membros efetuadas pela Comissão**

4.11. O Tribunal examinou os sistemas da Comissão para verificar a fiabilidade das informações comunicadas pelos Estados-Membros e garantir que estes dispõem de sistemas eficazes para recolher, comunicar e disponibilizar os montantes corretos de RPT. O Tribunal concentrou-se nas inspeções anuais realizadas pela Comissão nos Estados-Membros e nos controlos de coerência sobre as declarações das contabilidades A e B.

4.12. O Tribunal constatou que o programa de inspeções da Comissão para 2018 não estava suficientemente apoiado por uma avaliação dos riscos estruturada e documentada, e que não classificava os Estados-Membros por nível de risco nem apresentava o impacto e a probabilidade dos riscos. Por conseguinte, o Tribunal não pôde confirmar se as inspeções abrangeram devidamente os domínios de risco mais elevado.

4.13. Além disso, o Tribunal constatou que a Comissão, após receber as declarações mensais ou trimestrais dos RPT, não procedeu a uma análise sistemática das alterações inabituais nas declarações nem recolheu informações pertinentes que expliquem as razões dessas alterações.

### **O número de reservas relativas ao RNB e ao IVA permanece globalmente inalterado, embora os pontos em aberto relativos aos RPT tenham aumentado**

4.14. Quando a Comissão deteta casos de potencial incumprimento dos regulamentos relativos aos recursos próprios <sup>(12)</sup> em dados fornecidos pelos Estados-Membros, deixa-os abertos para possíveis alterações até se ter certificado da conformidade desses dados. 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. A Comissão determina o impacto das reservas e dos pontos em aberto sobre o orçamento da UE após ter obtido as informações necessárias junto dos Estados-Membros.

<sup>(9)</sup> O Tribunal não detetou um impacto significativo sobre os montantes recuperáveis aos Estados-Membros comunicados nas contas consolidadas da UE.

<sup>(10)</sup> Ver o ponto 4.15 do Relatório Anual relativo a 2017, 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 e 2.33 do Relatório Anual relativo a 2012.

<sup>(11)</sup> Ver recomendações 2 e 3 do **anexo 4.3**.

<sup>(12)</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).



4.15. O **anexo 4.2** contém uma síntese das reservas pendentes e dos pontos em aberto resultantes das verificações e inspeções da Comissão. De um modo geral, o número de reservas relativas ao RNB <sup>(13)</sup> e ao IVA manteve-se semelhante ao do ano anterior, ao passo que o número de pontos em aberto relativos aos RPT aumentou 14 %.

**O Tribunal observou atrasos no seguimento e no encerramento, pela Comissão, de pontos em aberto relativos aos RPT**

4.16. O exame realizado pelo Tribunal a uma seleção de pontos em aberto relativos aos RPT com impacto financeiro revelou alguns atrasos no seguimento e no encerramento destes pontos pela Comissão. Além disso, o Tribunal constatou que 27 % dos pontos em aberto se encontravam pendentes há mais de cinco anos.

**A Comissão prevê encerrar o seu ciclo plurianual de verificação do RNB em 2019, mas continuará a avaliar o impacto da globalização nas contas nacionais até 2024**

4.17. A Comissão prosseguiu as suas verificações plurianuais do RNB nos Estados-Membros, que espera concluir até ao final de 2019. Estas verificações examinam se os procedimentos utilizados pelos Estados-Membros para a compilação das contas nacionais estão em conformidade com o SEC 2010 <sup>(14)</sup> e se os dados relativos ao RNB são comparáveis, fiáveis e exaustivos <sup>(15)</sup>.

4.18. Em 2018, a Comissão emitiu uma reserva geral relativa à estimativa do RNB da França. Esta decisão, a título excecional, deveu-se ao facto de o país não ter fornecido informações suficientes sobre a compilação do seu RNB (ver **caixa 4.3**). A falta de informações suficientes de França dificulta a conclusão oportuna do ciclo de verificação da Comissão e aumenta o risco de ter de corrigir as contribuições do país numa fase posterior. Pode ainda ter impacto no cálculo das contribuições dos outros Estados-Membros.

**Caixa 4.3**

**A Comissão atuou rapidamente para proteger os interesses financeiros da UE, emitindo uma reserva geral relativa aos dados do RNB da França**

A Comissão verifica a comparabilidade, a fiabilidade e a exaustividade dos dados utilizados pelos Estados-Membros para compilar o seu RNB para efeitos de cálculo das contribuições de recursos próprios, o que inclui a verificação dos inventários do RNB dos Estados-Membros. Estes inventários descrevem as fontes de compilação e os métodos utilizados para estimar o RNB.

A qualidade do inventário inicial do RNB da França era insuficiente em termos de formato, conteúdo e pormenores. Por conseguinte, a Comissão não pôde realizar a verificação de acordo com o calendário acordado com os Estados-Membros. A Comissão utilizou os dados do RNB da França para calcular a contribuição do país, mas, não obstante, emitiu uma reserva geral relativa a estes dados, devido a preocupações quanto à sua qualidade. A Comissão utiliza esta categoria de reservas a título excecional, quando considera que há um risco significativo que afeta a proteção dos interesses financeiros da UE.

4.19. No Relatório Anual relativo a 2016, o Tribunal indicou que a Comissão teria de realizar trabalhos adicionais para avaliar o potencial impacto da globalização nos dados do RNB <sup>(16)</sup>. Em 2018, a Comissão continuou a colaborar com os Estados-Membros na elaboração de uma metodologia para avaliar o impacto da globalização na compilação dos dados do RNB, em especial no que diz respeito à deslocalização das grandes empresas multinacionais.

4.20. A Comissão e os Estados-Membros acordaram que o final de 2024 será o prazo para a introdução das melhorias necessárias. Esta situação implica que, no final do ciclo de verificação, a Comissão terá de emitir reservas relacionadas com a globalização para manter os dados do RNB dos Estados-Membros abertos a eventuais alterações na sua estimativa das atividades multinacionais.

<sup>(13)</sup> Existem duas categorias principais de reservas relativas ao RNB — específicas e gerais. As reservas específicas dividem-se em reservas específicas das operações, transversais e específicas dos processos. Neste ponto, o Tribunal refere-se às reservas específicas das operações. No final de 2018, não existiam reservas transversais pendentes. Existem reservas específicas dos processos em todos os Estados-Membros, a fim de garantir que, durante o ciclo de verificação, estes podem ter em consideração os resultados dos trabalhos da Comissão quando calculam os seus recursos próprios baseados no RNB a partir de 2010. Em relação às reservas gerais, ver o ponto 4.18.

<sup>(14)</sup> O sistema europeu de contas nacionais e regionais SEC 2010 é o quadro contabilístico da UE compatível a nível internacional. É utilizado para dar uma descrição sistemática e pormenorizada de uma economia. Ver Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

<sup>(15)</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). Este regulamento foi substituído pelo Regulamento (UE) 2019/516 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado, que revoga a Diretiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho («Regulamento RNB») (JO L 91 de 29.3.2019, p. 19), ver em especial o artigo 5.º, n.º 2.

<sup>(16)</sup> Ver os pontos 4.10 a 4.13 e 4.23 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.

## **Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação**

4.21. As informações fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2018 publicados pela DG Orçamento e pelo Eurostat confirmam as observações e as conclusões do Tribunal. Pelo terceiro 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 em resultado das importações subavaliadas de têxteis e de calçado provenientes da China. O Tribunal constata que o âmbito da reserva deste ano foi alargado de forma a incluir as possíveis perdas de RPT de outros Estados-Membros em resultado da subavaliação mencionada, que ainda não foram estimadas.

4.22. No Relatório Anual relativo a 2017 <sup>(17)</sup>, o Tribunal comunicou informações sobre o *procedimento de infração* <sup>(18)</sup> iniciado contra o Reino Unido por este país não ter adotado as medidas adequadas para atenuar o risco de fraude aduaneira por subavaliação. Em 2018, a Comissão enviou um parecer fundamentado ao Reino Unido e calculou o total das perdas (capital e juros) para o orçamento da UE em 2,8 mil milhões de euros <sup>(19)</sup>. Em março de 2019, a Comissão remeteu o processo para o Tribunal de Justiça.

## **Conclusão e recomendações**

### **Conclusão**

4.23. 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 pontos 4.7 a 4.13).

### **Recomendações**

4.24. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às cinco recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 são apresentadas no **anexo 4.3**. A Comissão executou totalmente uma recomendação, enquanto três foram executadas na maior parte dos aspetos e uma em alguns aspetos.

4.25. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2018, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

#### *Recomendação 4.1*

Aplicar uma avaliação dos riscos mais estruturada e documentada para o planeamento das inspeções dos RPT, incluindo uma análise ao nível de risco de cada Estado-Membro e aos riscos relativos à elaboração das contabilidades A e B (ver ponto 4.12).

#### **Prazo: até ao final de 2020**

#### *Recomendação 4.2*

Reforçar o âmbito dos controlos mensais e trimestrais das declarações de RPT das contabilidades A e B pela realização de uma análise mais aprofundada das alterações inabituais para garantir uma reação rápida em caso de possíveis anomalias (ver pontos 4.9 e 4.13).

#### **Prazo: até ao final de 2020**

<sup>(17)</sup> Ver ponto 4.17 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(18)</sup> Esta é a principal medida coerciva que a Comissão pode tomar quando os Estados-Membros não aplicam o direito da União.

<sup>(19)</sup> Os créditos sobre o Reino Unido ascendem a um total de 3,5 mil milhões de euros, incluindo este caso de infração. Este montante está registado nas contas consolidadas da UE de 2018 como parte do montante a recuperar junto dos Estados-Membros.

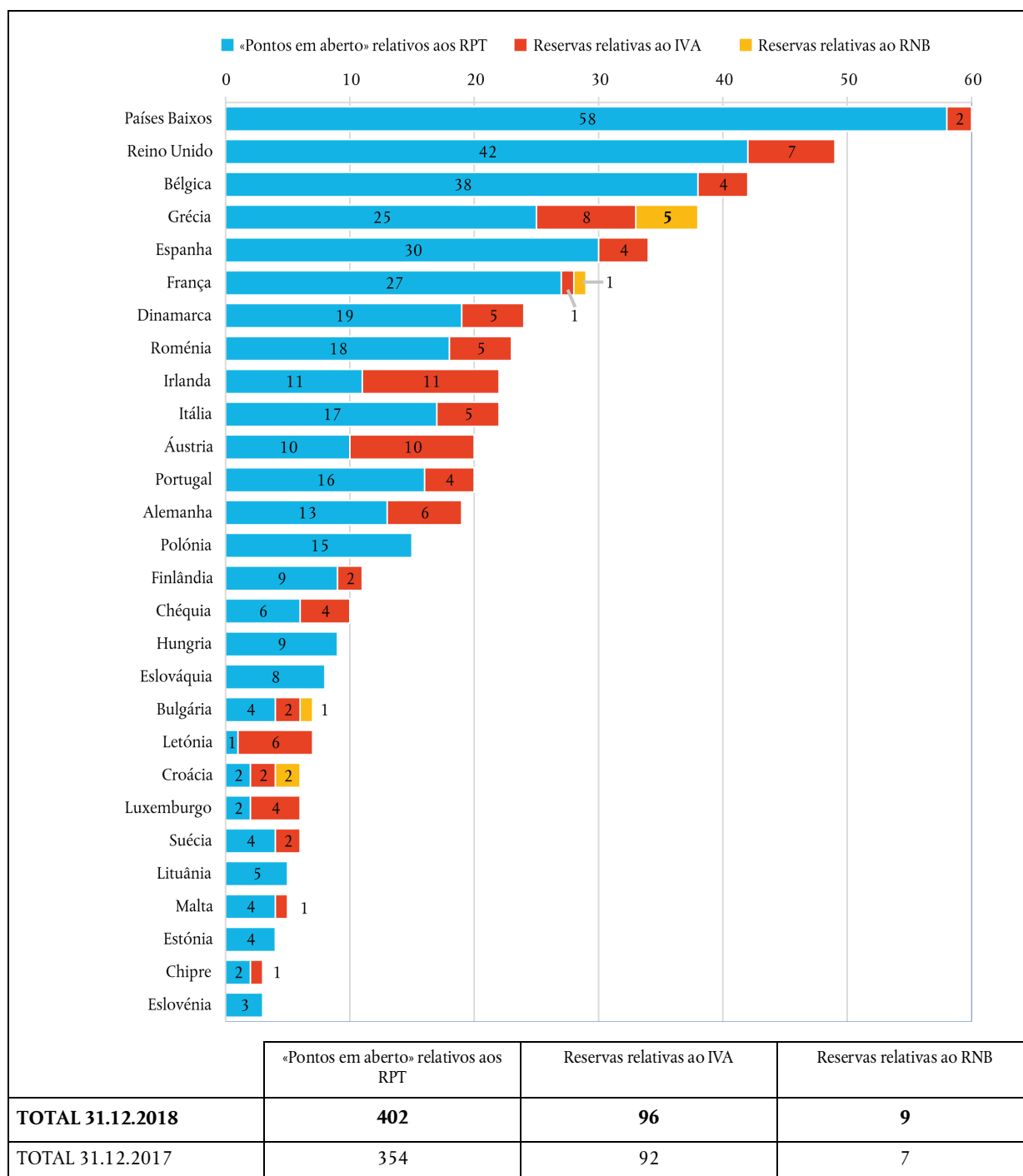
## ANEXO 4.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

	2018	2017
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações:	55	55
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	Isentas de erros materiais	Isentas de erros materiais

## 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 2018



Fonte: Tribunal de Contas Europeu <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Os números das reservas relativas ao RNB apenas representam as reservas específicas das operações (abrangendo a compilação das componentes específicas das contas nacionais de cada Estado-Membro). Existem também reservas específicas dos processos relativos ao RNB 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), e uma reserva geral em França (ver ponto 4.18).

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	A Comissão deve:						
	<b>Recomendação 1:</b> tomar as medidas necessárias para garantir que os operadores económicos beneficiam de um tratamento equivalente em todos os Estados-Membros no que diz respeito à prescrição das notificações da dívida na sequência de uma auditoria <i>a posteriori</i> .		X				
	<b>Recomendação 2:</b> fornecer aos Estados-Membros orientações para melhorar a sua gestão dos elementos registados na contabilidade B.		X				
	<b>Recomendação 3:</b> assegurar que os Estados-Membros declaram e colocam à disposição corretamente os montantes cobrados da contabilidade B.		X				
	<b>Recomendação 4:</b> facilitar, na medida do possível, a cobrança das dívidas aduaneiras por parte dos Estados-Membros, quando os devedores não estejam sedeados num Estado-Membro da UE.			X			
	<b>Recomendação 5:</b> melhorar os controlos dos cálculos das contribuições EEE/EFTA e dos mecanismos de correção.	X					

**Notas sobre a análise do Tribunal aos progressos realizados:**

**Recomendação 1:** A Comissão apresentou uma proposta de diretiva relativa ao quadro jurídico da União aplicável às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções (que ainda não foi aprovada pelo Conselho) e ponderou realizar um inquérito em todos os Estados-Membros com vista a iniciar inquéritos jurídicos, nos casos em que seja necessário.

**Recomendação 2:** A Comissão realizou várias atividades de informação e publicou dois documentos de orientação que contribuem para a melhoria da gestão da contabilidade B pelos Estados-Membros. Contudo, o Tribunal entende que a Comissão poderia oferecer mais orientações práticas sobre os lançamentos contabilísticos nas diferentes colunas das declarações das contabilidades A e B (como exige a Decisão de Execução (UE, Euratom) 2018/194 da Comissão, de 8 de fevereiro de 2018) (ver ponto 4.10).

**Recomendação 3:** As incoerências detetadas nas declarações das contabilidades A e B de alguns Estados-Membros foram eliminadas. No caso de um Estado-Membro, este problema persiste, embora em menor medida do que nos anos anteriores. A Comissão refere que continuará a seguir a situação, até que esta esteja resolvida (ver ponto 4.10).

**Recomendação 4:** A entrada em vigor do Código Aduaneiro da União (CAU) em 2016 proporcionou meios adicionais para garantir a recolha de dados pertinentes. Contudo, estas melhorias não resolveram plenamente o problema. A Comissão está a avaliar a eficácia das disposições do CAU para resolver as questões assinaladas pelo Tribunal relativas à cobrança das dívidas aduaneiras. Este trabalho está ainda em curso.

**Recomendação 5:** A Comissão melhorou e reforçou os procedimentos e as listas de verificação utilizados para os cálculos das contribuições do Espaço Económico Europeu (EEE)/da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) e dos mecanismos de correção.

## CAPÍTULO 5

**Competitividade para o crescimento e o emprego**

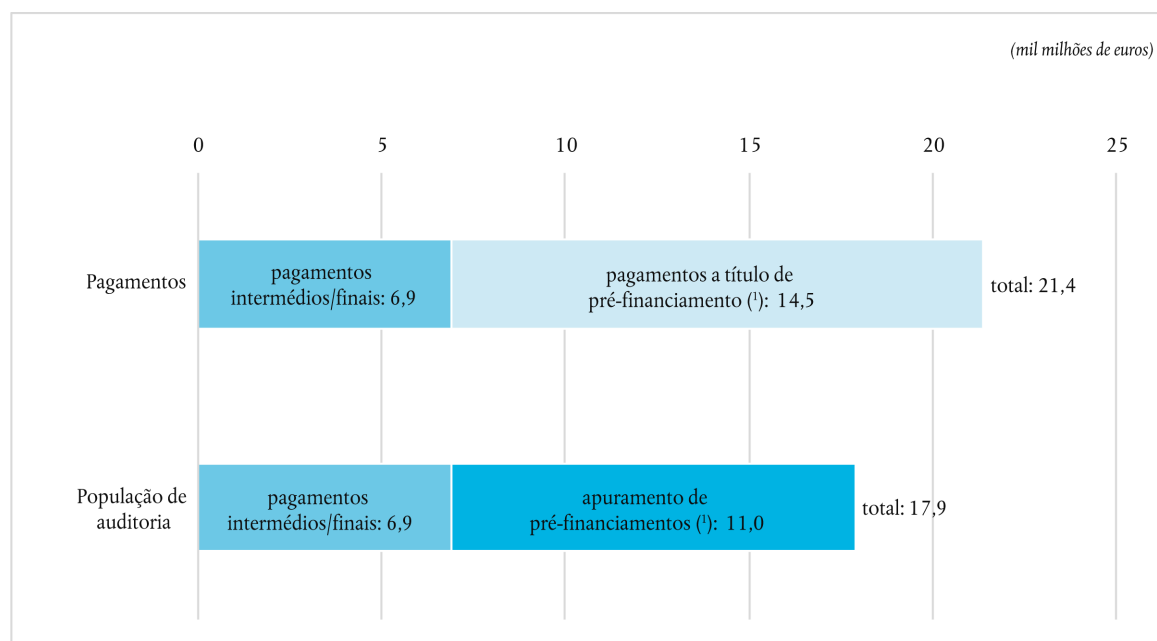
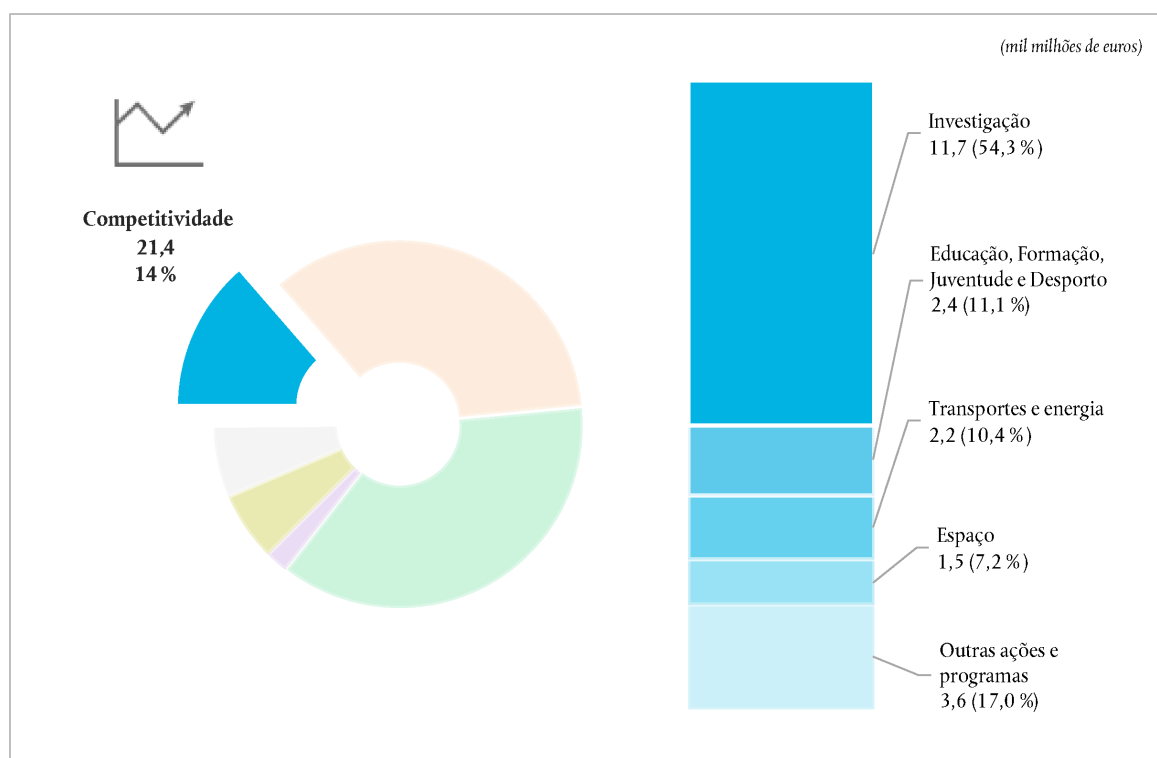
## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.8
Breve descrição do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego»	5.2-5.6
Âmbito e método da auditoria	5.7-5.8
Parte 1 — Regularidade das operações	5.9-5.36
Uma parte significativa dos erros quantificáveis detetados diz respeito a custos de pessoal inelegíveis	5.16-5.17
Erros frequentes noutros custos diretos	5.18
As entidades privadas, em especial as PME e os novos operadores, são mais propensas a cometer erros	5.19
A maior parte dos erros não quantificáveis refere-se ao registo do tempo e a atrasos na distribuição dos fundos	5.20-5.21
Horizonte 2020: custos de grandes infraestruturas de investigação — os procedimentos de verificação <i>ex ante</i> são complexos e têm pouco impacto na prevenção de erros	5.22
Erasmus+: divergências entre as regras nacionais e as da UE	5.23
Erasmus+: a EACEA deve continuar a melhorar a gestão das subvenções	5.24-5.26
Os Relatórios Anuais de Atividades apresentam uma avaliação correta da gestão financeira	5.27-5.30
Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada	5.31-5.36
Conclusões e recomendações	5.37-5.40
Conclusão	5.37-5.38
Recomendações	5.39-5.40
Parte 2 — Questões relativas ao desempenho no domínio da investigação e inovação	5.41-5.43
A maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados	5.43
 Anexo 5.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»	
Anexo 5.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»	

## 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 2018.

**Caixa 5.1**  
Sub-rubrica do QFP «Competitividade para o crescimento e o emprego» — Repartição de 2018



<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2018.



**Breve descrição do domínio «Competitividade para o crescimento e o emprego»**

5.2. Os programas financiados pelas dotações afetadas a esta sub-rubrica estão no cerne do projeto europeu e visam promover uma sociedade inclusiva, estimular o crescimento e criar 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 (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.

5.4. Abrange igualmente grandes projetos de infraestruturas como, por exemplo, os programas espaciais Galileo (o sistema global de navegação por satélite da UE) e EGNOS (o Sistema Europeu Complementar Geoestacionário de Navegação), a contribuição da UE para o Reator Termonuclear Internacional e o Mecanismo Interligar a Europa (MIE).

5.5. A maioria das despesas destes programas é gerida diretamente pela Comissão e consiste em subvenções concedidas a beneficiários públicos ou privados que participam em projetos. A Comissão concede adiantamentos aos beneficiários após a assinatura da convenção de subvenção ou decisão de financiamento e reembolsa os custos financiados pela UE que estes declaram, deduzindo os adiantamentos. No caso do programa Erasmus+, as despesas são maioritariamente geridas por agências nacionais em nome da Comissão (cerca de 80 % das subvenções), ficando os restantes 20 % a cargo da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA).

5.6. O principal risco que afeta a regularidade das operações é a possibilidade de os beneficiários declararem custos inelegíveis que não sejam detetados nem corrigidos 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 podem ser 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.

**Âmbito e método da auditoria**

5.7. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria descritos no **anexo 1.1** com vista a uma apreciação específica, o Tribunal examinou uma amostra de 130 operações, em consonância com o **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta sub-rubrica do QFP <sup>(3)</sup>. Era composta por 81 operações relativas a investigação e inovação (22 no âmbito do 7.º PQ e 59 do Horizonte 2020) e 49 operações relativas a outros programas e atividades, designadamente o Erasmus+, o MIE e os programas espaciais. Os beneficiários auditados estavam localizados em 19 Estados-Membros e 4 países terceiros. O objetivo da auditoria era contribuir para a declaração de fiabilidade global, conforme descrito no **anexo 1.1**.

5.8. O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos no âmbito da «Competitividade para o crescimento e o emprego» em 2018:

- a fiabilidade das informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da EACEA e da Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME), a coerência da metodologia de estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações, e ainda a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução da Comissão;
- a fiabilidade do trabalho de auditoria *ex post* da Comissão sobre a regularidade das operações no âmbito do Horizonte 2020. O Tribunal realizou este trabalho tendo em conta a sua estratégia que visa, no futuro, passar a realizar um trabalho de certificação;
- para a **parte 2** do presente capítulo, as informações comunicadas pela Comissão sobre o desempenho dos projetos de investigação e inovação.

<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).

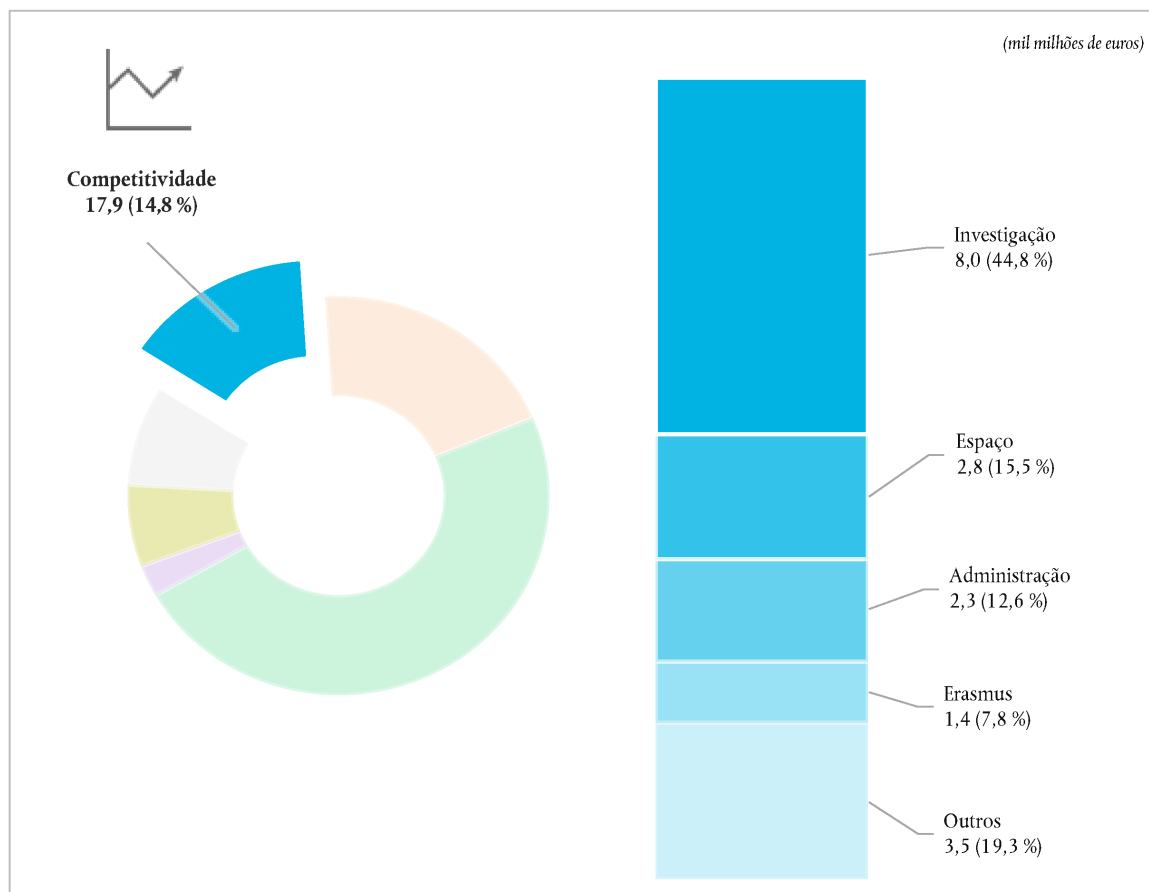
<sup>(3)</sup> Esta amostra foi dividida em dois estratos principais com base na avaliação do Tribunal quanto ao risco para a regularidade. O primeiro estrato incluiu zonas de risco elevado (nomeadamente o 7.º PQ e o Horizonte 2020), cuja cobertura de auditoria foi intensificada, bem como outras zonas de risco elevado (tais como o MIE). O segundo estrato abrangeu despesas de baixo risco como, por exemplo, as despesas administrativas e as despesas dos programas espaciais.

## Parte 1 — Regularidade das operações

5.9. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Das 130 operações examinadas, 54 (41,5 %) apresentavam erros. Com base nos 31 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro da sub-rubrica 1a do QFP no seu todo, incluindo as despesas de baixo risco, se situe em 2,0 % <sup>(4)</sup>. Este valor é inferior aos dos últimos dois anos, em que o nível de erro estimado era ligeiramente superior a 4 %.

5.10. Deve ser tida em conta a grande diversidade dos programas e tipos de despesas incluídos na população de auditoria do Tribunal nesta sub-rubrica e os diferentes níveis de risco e, consequentemente, de erro que essa situação implica (ver **caixa 5.2**).

**Caixa 5.2**  
**Repartição da população de auditoria de 2018 na sub-rubrica 1a do QFP**

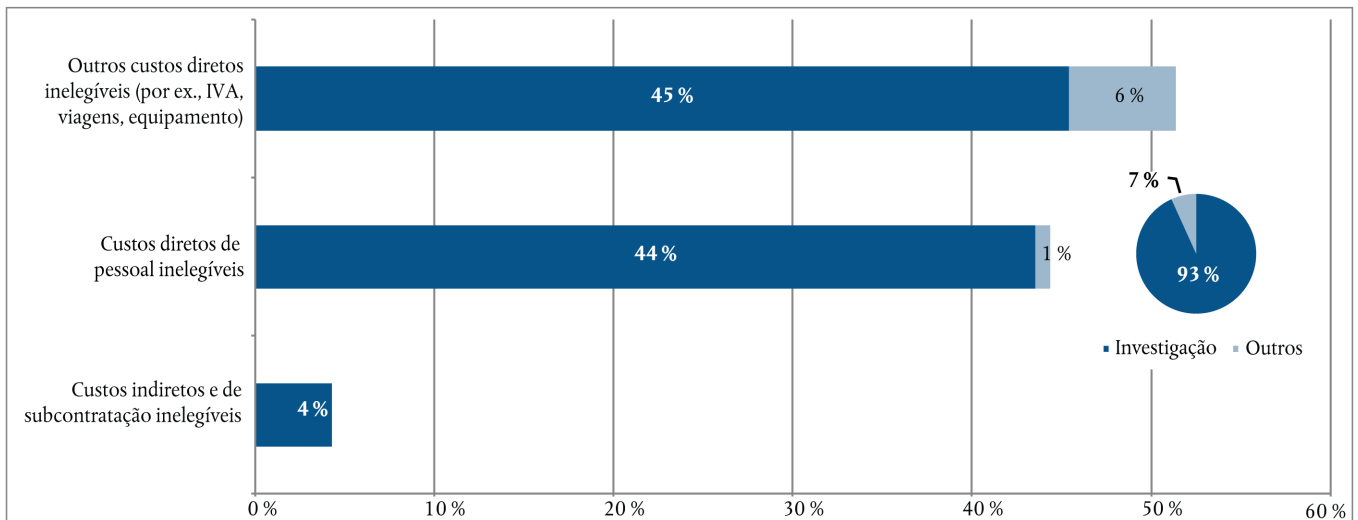


Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

<sup>(4)</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 0,7 % e 3,2 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

5.11. A **caixa 5.3** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2018, distinguindo entre as operações no âmbito da investigação e as restantes.

**Caixa 5.3**  
**Repartição do nível de erro estimado por tipo de operação e características do erro**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

5.12. Tal como em anos anteriores, as despesas no domínio da investigação continuam a representar uma zona de maior risco e a principal fonte de erros. O Tribunal constatou erros quantificáveis referentes a custos in elegíveis em 27 das 81 operações relativas a investigação e inovação constantes da amostra (8 do 7.º PQ e 19 do Horizonte 2020), representando quase 94 % do nível de erro estimado pelo Tribunal para esta sub-rubrica em 2018.

5.13. Este é o primeiro ano em que o Horizonte 2020 representou a maioria dos projetos de investigação na amostra do Tribunal (mais de 70 %). As medidas de simplificação introduzidas por este programa, em especial o estabelecimento de uma taxa fixa para custos indiretos e a opção dada aos beneficiários de aplicarem horas produtivas anuais fixas no cálculo da taxa horária, reduziram o risco de erro, o que pode ter contribuído para a diminuição da taxa de erro global da sub-rubrica. No entanto, apesar das melhorias introduzidas na conceção do programa e na estratégia de controlo da Comissão, os resultados do Tribunal demonstram que as despesas no domínio da investigação, por si só, continuam a ser afetadas por erros materiais. A própria Comissão estima que a taxa de erro do Horizonte 2020 permaneça acima do limiar de materialidade de 2 % (ver ponto 5.28).

5.14. Quanto aos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros quantificáveis em 4 das 49 operações da amostra. Os erros diziam respeito a projetos ao abrigo dos programas Erasmus+ e MIE e consistiam:

- na declaração de custos relativos a atividades in elegíveis pelos beneficiários ou no cálculo incorreto de subsídios de mobilidade e de viagem para estudantes (Erasmus+);
- no cálculo incorreto de custos de pessoal ou, num caso, na inclusão de IVA não elegível na declaração de custos (MIE).

5.15. A Comissão tinha aplicado medidas corretivas que afetaram diretamente quatro das operações incluídas na amostra. Essas medidas tiveram pouco impacto nos cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em apenas 0,1 pontos percentuais. Em oito casos de erros quantificáveis causados pelos beneficiários, o pedido de reembolso continha informações suficientes para permitir à Comissão, às autoridades nacionais ou ao auditor independente evitar, ou detetar e corrigir, o erro antes de aceitar as despesas. Pode-se citar, por exemplo, casos de aplicação de uma metodologia incorreta para o cálculo dos custos de pessoal e de inclusão de outros custos in elegíveis na declaração de despesas. Se a Comissão tivesse devidamente utilizado todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 0,3 pontos percentuais.

### ***Uma parte significativa dos erros quantificáveis detetados diz respeito a custos de pessoal inelegíveis***

5.16. Com um modelo de financiamento baseado no reembolso dos custos elegíveis, as regras aplicáveis à declaração dos custos de pessoal são complexas, e o cálculo destes custos continua a ser uma importante fonte de erro nas declarações de despesas. Embora as regras de financiamento do Horizonte 2020 sejam, em geral, mais simples do que as do 7.º PQ, em alguns aspetos a metodologia de cálculo dos custos de pessoal tornou-se mais complexa, aumentando assim o risco de erro. Estas observações foram também formuladas no Relatório Especial n.º 28/2018 <sup>(5)</sup> do Tribunal, que salientou as dificuldades que algumas alterações criaram aos beneficiários.

5.17. Um dos elementos introduzidos no Horizonte 2020 que dá frequentemente origem a erros é a regra que obriga à utilização da taxa horária anual do exercício financeiro encerrado mais recente para a declaração dos custos relativos ao exercício (não encerrado) de declaração seguinte. Esta regra é difícil de aplicar e nem sempre reflete os custos reais dos beneficiários, pois não tem em conta eventuais aumentos de vencimento de um ano para o outro.

### ***Erros frequentes noutros custos diretos***

5.18. A proporção de outros custos diretos no nível de erro estimado é mais elevada do que no ano passado. Alguns dos erros diziam respeito a custos de equipamento erradamente imputados na totalidade a projetos da UE. Os custos de grandes infraestruturas declarados por alguns beneficiários também contribuíram para o nível de erro estimado (mais informações no ponto 5.22). Outras causas de erro foram, por exemplo, a inclusão de IVA inelegível e o reembolso de despesas de deslocação não relacionadas com o projeto da UE auditado.

### ***As entidades privadas, em especial as PME e os novos operadores, são mais propensas a cometer erros***

5.19. Uma das estratégias para fomentar a investigação europeia é aumentar a participação do setor privado, especialmente das empresas em fase de arranque e das PME. Mais de 50 % dos erros quantificáveis (17 em 31) dizia respeito ao financiamento de beneficiários privados, apesar de estas operações representarem apenas 39 (30 %) das 130 operações incluídas na amostra. Os novos operadores e as PME representavam aproximadamente 10 % da amostra global, mas a sua parte nos erros quantificáveis foi de 30 %. Uma fonte de erro especialmente frequente nos trabalhos de auditoria do Tribunal é a declaração incorreta de custos salariais por PME. Estes resultados demonstram que as PME e os novos operadores são mais propensos a cometer erros do que outros beneficiários, um padrão confirmado também pelas auditorias da Comissão. A **caixa 5.4** apresenta um exemplo desta situação.

#### **Caixa 5.4** **Erros múltiplos no mesmo pedido apresentado por uma PME**

Para o seu primeiro projeto financiado pela UE, uma PME do setor da saúde no Reino Unido declarou 1,1 milhões de euros em custos de pessoal, subcontratação e outros custos durante o período de declaração. Dos dez elementos auditados, nove continham erros materiais, que representavam entre 10 e 36 % do valor dos diferentes elementos testados. Em concreto, o beneficiário utilizou um método de cálculo dos custos de pessoal que não respeitava as regras do Horizonte 2020.

### ***A maior parte dos erros não quantificáveis refere-se ao registo do tempo e a atrasos na distribuição dos fundos***

5.20. Nas 130 operações constantes da amostra, o Tribunal também identificou 38 erros não quantificáveis relacionados com casos de incumprimento das regras de financiamento <sup>(6)</sup>. Estes casos surgiram com maior frequência em projetos de investigação e inovação e diziam sobretudo respeito a insuficiências nos sistemas de registo do tempo de trabalho dos beneficiários que, muitas vezes, não satisfazem os requisitos de base e, por conseguinte, não dão garantias adequadas quanto à fiabilidade do número de horas dedicadas aos projetos financiados.

5.21. O Tribunal constatou também atrasos na distribuição de fundos da UE por parte do coordenador do projeto aos outros participantes no mesmo. Embora alguns destes atrasos fossem compreensíveis, podem ter consequências financeiras significativas para os participantes no projeto, especialmente as PME.

<sup>(5)</sup> Relatório Especial n.º 28/2018, «A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar».

<sup>(6)</sup> Quinze operações continham erros quantificáveis e não quantificáveis.

**Horizonte 2020: custos de grandes infraestruturas de investigação — os procedimentos de verificação ex ante são complexos e têm pouco impacto na prevenção de erros**

5.22. No âmbito do Horizonte 2020, os beneficiários podem declarar custos capitalizados e operacionais de grandes infraestruturas de investigação se cumprirem determinadas condições e após obterem por parte da Comissão uma avaliação *ex ante* positiva do seu método de cálculo dos custos. A verificação *ex ante* exige tempo e outros recursos consideráveis, podendo levar até dois anos e implicar numerosas visitas da Comissão às instalações do beneficiário. Foi o caso de um dos beneficiários auditados pelo Tribunal, que tinha declarado custos de grandes infraestruturas de investigação. Além disso, apesar da aprofundada verificação *ex ante*, o Tribunal constatou que ainda podiam ocorrer erros na aplicação do método. Em dois de três casos de declarações de custos relativos a grandes infraestruturas de investigação, o Tribunal constatou sobredeclarações significativas desses custos, nos montantes de 75 000 euros (12 % dos custos) e de 130 000 euros (30 % dos custos), devido à aplicação incorreta do método.

**Erasmus+: divergências entre as regras nacionais e as da UE**

5.23. Nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal constatou que os beneficiários de financiamento da UE foram obrigados a seguir regras nacionais que não eram inteiramente coerentes com os princípios da União (ver **caixa 5.5**).

**Caixa 5.5****Exemplos de regras nacionais que não são inteiramente coerentes com as da UE***Exemplo 1*

No âmbito do programa de ensino e formação profissionais do Erasmus+, o pessoal que acompanha os estudantes em intercâmbio tem direito a um subsídio diário que varia entre 90 e 144 euros para estadias de, no máximo, 14 dias, e a 70 % desse montante para estadias mais longas. Segundo as opções de custos simplificadas, a UE paga o subsídio à organização que emprega o pessoal que acompanha os estudantes. Na Eslovénia, porém, a legislação nacional fixa em 44 euros por dia (apenas para refeições) os subsídios diários que o Tribunal auditou, o que é, mesmo incluindo os montantes pagos para alojamento, consideravelmente inferior ao subsídio pago à organização beneficiária a partir do orçamento do Erasmus+.

*Exemplo 2*

Na Eslováquia, o Tribunal auditou um projeto Erasmus+ executado numa escola cujo orçamento está ligado a um organismo regional hierarquicamente superior. O Tribunal constatou que as regras financeiras nacionais aplicáveis às autoridades públicas obrigam a escola a transferir os fundos para o organismo regional de que depende quando recebe o financiamento do Erasmus+ por parte da agência nacional. Alguns dias mais tarde, a escola recebe-os novamente, atribuídos a título do Erasmus+. Estas transferências financeiras entre a escola e o organismo regional são desnecessárias para a execução do projeto e podem implicar riscos financeiros e de execução.

**Erasmus+: a EACEA deve continuar a melhorar a gestão das subvenções**

5.24. Em 2017, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão Europeia (SAI) apresentou um relatório sobre a primeira fase da gestão das subvenções concedidas pelos programas Erasmus+ e Europa Criativa (do convite até à assinatura dos contratos) e, em 2018, fez um seguimento em que concluiu que as suas recomendações de auditoria tinham sido aplicadas de forma adequada e eficaz.

5.25. Em 2018, o SAI procedeu à auditoria à segunda fase da gestão das subvenções (do acompanhamento dos projetos ao pagamento), que originou quatro observações e recomendações, uma das quais de «importância crítica» (funcionamento dos sistemas de controlo interno), duas «muito importantes» e uma «importante». Com base numa auditoria de seguimento de âmbito limitado, o SAI considerou que, após as medidas imediatas tomadas pela EACEA, os riscos subjacentes foram parcialmente atenuados e, assim, baixou a classificação da recomendação de «importância crítica» para «muito importante». Todas as recomendações se mantêm em aberto, embora nenhuma delas esteja em atraso, e a sua aplicação está em curso.

5.26. Como indicado no Relatório Anual de Atividades (RAA) da EACEA relativo a 2018 e confirmado na análise do Tribunal, a Agência reconhece que são necessárias grandes melhorias no funcionamento do seu sistema de controlo interno, motivo pelo qual esse sistema é objeto de uma reserva pelo segundo ano consecutivo.

### ***Os Relatórios Anuais de Atividades apresentam uma avaliação correta da gestão financeira***

5.27. Os Relatórios Anuais de Atividades examinados pelo Tribunal <sup>(7)</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.

5.28. 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>(8)</sup>. No caso do Horizonte 2020, com base nas suas próprias auditorias, a Comissão comunicou uma taxa de erro representativa prevista de 3,32 % e uma taxa de erro residual de 2,22 %.

5.29. A Comissão instituiu um procedimento para assegurar que os erros sistémicos cometidos pelos beneficiários e detetados numa auditoria são corrigidos nos projetos em curso. No que se refere ao 7.º PQ, o procedimento foi aplicado em 3 932 casos de um total de 6 821 projetos da DG RTD com possíveis erros sistémicos. Deste modo, em finais de 2018, a taxa de execução da correção de erros sistémicos foi de apenas 57,6 %, um valor inferior à taxa de execução prevista nessa fase e que aumenta o risco de não recuperação.

5.30. O Tribunal constatou igualmente que, no final de 2018, a DG RTD tinha 26 recomendações do SAI em aberto, nove das quais em atraso. Nenhuma das recomendações em atraso estava classificada como «muito importante». Uma recomendação «muito importante» em aberto emitida recentemente pelo SAI diz respeito ao acompanhamento do cumprimento, pelos beneficiários, das obrigações contratuais e dos requisitos de comunicação de informações em matéria de divulgação e exploração dos resultados dos projetos. A divulgação e exploração adequadas contribuem para a eficácia global do financiamento à investigação e inovação. O Tribunal observou que os relatórios de avaliação dos projetos mencionavam, com relativa frequência, questões relativas ao cumprimento destes requisitos, o que confirma a necessidade de envidar mais esforços a este respeito (ver ponto 5.43).

### ***Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada***

5.31. No âmbito da sua estratégia para 2018-2020, o Tribunal pretende utilizar melhor as informações sobre a regularidade facultadas pela Comissão. A Comissão recorre aos resultados dos seus trabalhos de auditoria *ex post* como base de cálculo do montante em risco no momento do pagamento. No respeitante ao Horizonte 2020, o Tribunal retirou uma amostra de 20 processos de auditoria encerrados até 1 de maio de 2018 da primeira amostra representativa comum da Comissão, com o objetivo de cobrir as auditorias realizadas quer pela própria Comissão quer por auditores externos contratados e de determinar se pode ter confiança nos resultados. O Tribunal selecionou aleatoriamente 5 auditorias realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum (CAS) <sup>(9)</sup> e 15 outras adjudicadas a auditores externos, 5 para cada uma das três empresas privadas de auditoria que realizam esses trabalhos em nome da Comissão. Os resultados deste trabalho não foram incluídos nos testes das operações relativos às despesas de 2018.

5.32. Na primeira fase da avaliação, o Tribunal analisou os ficheiros de auditoria (documentos de trabalho e documentos comprovativos) nas instalações do CAS e das empresas privadas de auditoria. Na sequência desta análise, selecionou 11 auditorias em relação às quais teve de executar procedimentos de auditoria adicionais, principalmente devido à necessidade de obter mais documentos comprovativos e/ou a discrepâncias nos documentos de trabalho que impediam a confirmação das conclusões da auditoria. O Tribunal realizou esses procedimentos de auditoria adicionais mediante análise documental (solicitação de documentos suplementares aos beneficiários, em três casos) ou uma visita de auditoria ao beneficiário (oito casos).

5.33. Os referidos procedimentos revelaram insuficiências na documentação, na coerência da amostragem e na comunicação de informações, bem como na qualidade dos procedimentos de auditoria em alguns dos processos analisados. A título de exemplo, o Tribunal constatou montantes inegáveis que não tinham sido detetados pelos auditores por não terem realizado testes suficientes quando da sua auditoria, bem como erros no cálculo dos custos de pessoal declarados. Apesar de, em alguns casos, o impacto financeiro não ser material, em 10 <sup>(10)</sup> dos 20 processos de auditoria incluídos na amostra o Tribunal não pôde confiar nas conclusões de auditoria, pelo que não pode atualmente utilizar os resultados dos trabalhos de auditoria da Comissão.

<sup>(7)</sup> Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) e Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME).

<sup>(8)</sup> A Comissão comunica uma taxa de erro representativa plurianual de 5,26 % para as despesas do 7.º PQ. Indica taxas de erro residual apenas ao nível de cada DG envolvida que são variáveis, mas sempre superiores a 2 %.

<sup>(9)</sup> Serviço de Auditoria Comum para as despesas do Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação da Comissão Europeia (CAS), instalado na DG RTD.

<sup>(10)</sup> Em dois destes casos, relativos a projetos da fase I do instrumento a favor das PME, o CAS limita-se a confiar nos procedimentos de controlo *ex ante* realizados por outros serviços da Comissão.

5.34. Além do descrito no ponto anterior, o Tribunal constatou uma questão quanto ao método de cálculo da taxa de erro do Horizonte 2020. As auditorias *ex post* têm por finalidade assegurar a cobertura máxima dos custos aceites, mas raramente abrangem todos os custos. A taxa de erro é calculada como uma percentagem de todos os custos aceites e não do montante efetivamente auditado, o que significa que, no cálculo do erro, o denominador é mais elevado, subestimando a taxa de erro. Se os erros verificados forem de natureza sistémica, são extrapolados, o que compensa parcialmente a referida subestimação. No entanto, uma vez que a extrapolação não é feita para os erros não sistémicos, a taxa de erro global é mesmo assim subestimada. Como não se pode quantificar a subestimação da taxa de erro, é impossível determinar se o seu impacto é significativo.

5.35. Em consequência, o Tribunal irá instituir em 2019 um ciclo de exames suplementar a auditorias mais recentes, encerradas após a seleção inicial, de modo a obter uma população maior de provas de auditoria em que basear a sua apreciação. Esta estratégia permitirá ter em conta eventuais melhoramentos subsequentes em comparação com as auditorias examinadas em 2018, que foram realizadas no início do programa Horizonte 2020.

5.36. O Tribunal analisou igualmente as informações constantes do relatório anual da Comissão sobre a gestão e a execução do orçamento relativo a 2018 no respeitante à estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção incluídos na sub-rubrica 1a do QFP. A Comissão não calcula uma taxa única para a totalidade da sub-rubrica, mas antes duas taxas separadas, uma para os domínios «Investigação, indústria, espaço, energia e transportes» (1,9 %) e outra para «Outras políticas internas» (0,7 %). Com base nos dados da Comissão, o Tribunal calculou que a taxa da sub-rubrica 1a do QFP no seu todo seria de 1,6 %. Esta percentagem situa-se dentro do intervalo da estimativa do próprio Tribunal para o nível de erro, mas, no entender do TCE, está subestimada devido à questão metodológica descrita no ponto 5.34.

## Conclusões e recomendações

### Conclusão

5.37. Globalmente, as provas de auditoria obtidas pelo Tribunal e apresentadas no presente capítulo indicam que o nível de erros nas despesas da «Competitividade para o crescimento e o emprego» se encontra no limiar de materialidade. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 2,0 % (ver **anexo 5.1**). Contudo, os resultados do Tribunal demonstram que as despesas de investigação continuam a representar uma zona de maior risco e a principal fonte de erros.

5.38. O montante em risco no momento do pagamento indicado no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento situa-se dentro do intervalo da estimativa do Tribunal para o nível de erro (ver ponto 5.36).

### Recomendações

5.39. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 e às quatro formuladas no Relatório Anual relativo a 2017, para as quais o prazo de execução era o final de 2018, são apresentadas no **anexo 5.2**. A Comissão executou integralmente quatro recomendações e outras quatro na maioria dos aspetos.

5.40. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2018, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

#### Recomendação 5.1

Realizar controlos mais direcionados das declarações de custos apresentadas pelas PME e pelos novos operadores e melhorar a sua campanha de informação sobre as regras de financiamento, visando estes importantes beneficiários.

#### Prazo de execução: 2020

### *Recomendação 5.2*

Para o próximo Programa-Quadro de Investigação, continuar a simplificar as regras de cálculo dos custos de pessoal, avaliar o valor acrescentado do mecanismo relativo aos custos das grandes infraestruturas de investigação e analisar formas de melhorar a sua metodologia.

**Prazo de execução: final de 2020**

### *Recomendação 5.3*

No Horizonte 2020, dar resposta às observações formuladas no contexto da análise do Tribunal às auditorias *ex post* quanto à documentação, à coerência da amostragem e à comunicação de informações, bem como à qualidade dos procedimentos de auditoria.

**Prazo de execução: meados de 2020**

### *Recomendação 5.4*

Dar prontamente resposta às constatações do Serviço de Auditoria Interna da Comissão no respeitante:

- aos sistemas de controlo interno da EACEA relativos ao processo de gestão das subvenções concedidas pelo programa Erasmus+;
- ao acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais e dos requisitos de comunicação de informações em matéria de divulgação e exploração dos projetos de investigação e inovação.

**Prazo de execução: meados de 2020**

## **Parte 2 — Questões relativas ao desempenho no domínio da investigação e inovação**

5.41. O Tribunal avaliou as informações comunicadas pela Comissão sobre o desempenho de 50 dos projetos de investigação e inovação constantes da amostra <sup>(11)</sup>, dos quais 21 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 estratégico de melhorar a investigação e a inovação.

5.42. 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.

### ***Most projects achieved their expected outputs and results***

5.43. 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 dez casos, os progressos comunicados estavam apenas parcialmente em conformidade com os objetivos acordados com a Comissão e, em dois casos, não estavam em conformidade com esses objetivos;
- em três casos, a Comissão considerou que os custos comunicados não eram razoáveis relativamente aos progressos registados;
- em dez casos, as realizações e os resultados do projeto apenas foram parcialmente divulgados e, em dois casos, não foram realizadas quaisquer atividades de divulgação.

---

<sup>(11)</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»

	2018	2017
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações:	130	130
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	2,0 %	4,2 %
Limite superior de erro	3,2 %	
Limite inferior de erro	0,7 %	

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	<b>Recomendação 1:</b> a Comissão, as autoridades nacionais e os auditores independentes devem utilizar todas as informações pertinentes disponíveis para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de efetuar reembolsos.		X				
	<b>Recomendação 2:</b> a Comissão deve emitir orientações para os beneficiários sobre as diferenças específicas do Horizonte 2020, em comparação com o 7.º PQ e programas semelhantes.	X					
	<b>Recomendação 3:</b> a Comissão deve emitir orientações comuns para os organismos de execução das despesas de investigação e desenvolvimento, tendo em vista assegurar um tratamento coerente dos beneficiários, aquando da aplicação das recomendações de auditoria para recuperação de custos inelegíveis.	X					
	<b>Recomendação 4:</b> a Comissão deve acompanhar de perto a aplicação das correções extrapoladas, com base nas suas auditorias <i>ex post</i> dos custos reembolsados no âmbito do 7.º PQ.		X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	Até ao final de 2018, a Comissão deve: <b>Recomendação 1:</b> 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.		X				
	<b>Recomendação 2:</b> 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.		X				
	<b>Recomendação 3:</b> resolver rapidamente as insuficiências assinaladas pelo SAI: — no processo de gestão das subvenções Erasmus+ pela EACEA; — no acompanhamento dos projetos de investigação e inovação.	X					



## CAPÍTULO 6

**Coesão económica, social e territorial**

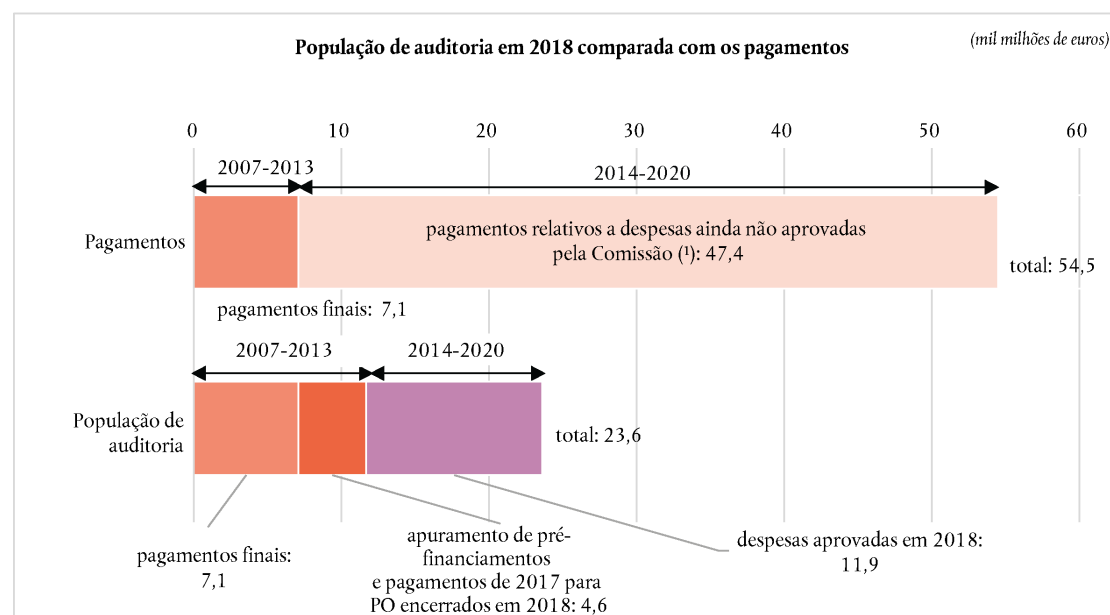
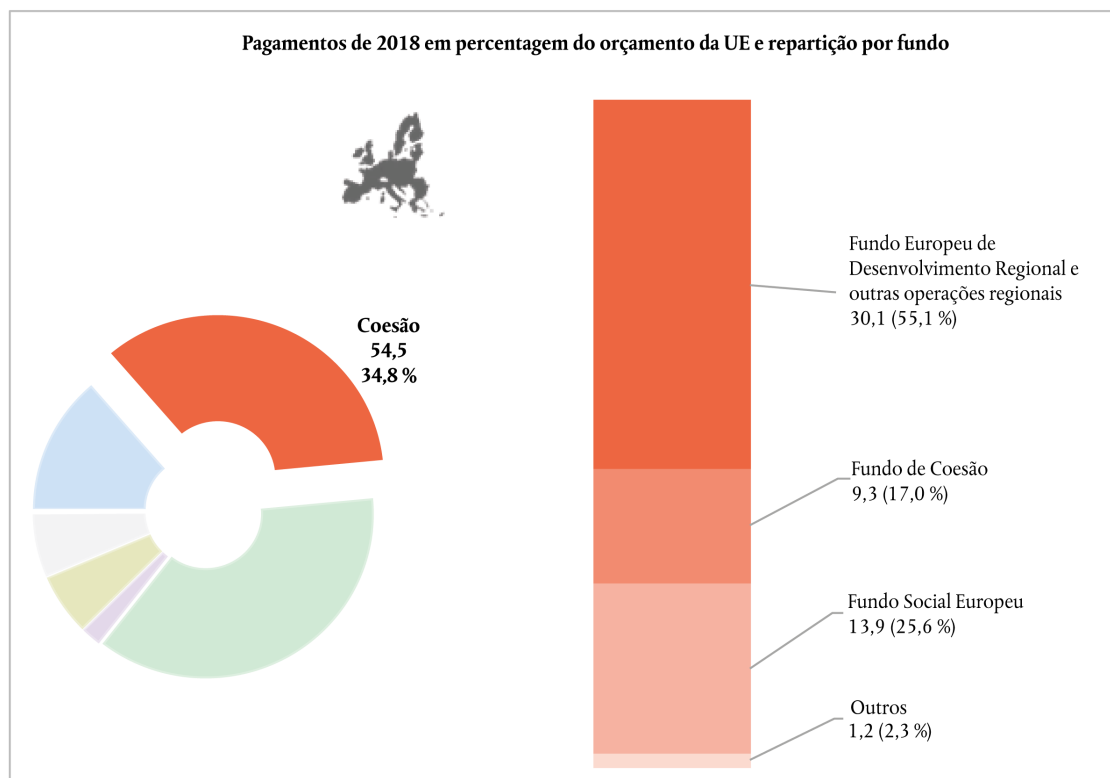
## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.12
Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»	6.2-6.6
Objetivos e instrumentos da política de Coesão	6.2
Execução e quadro de controlo e de garantia	6.3-6.6
Âmbito e método da auditoria	6.7-6.12
Parte 1 — Regularidade das operações	6.13-6.70
Resultados do exame das operações e da repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal	6.14-6.40
Despesas e projetos inelegíveis	6.19-6.24
Infrações às regras do mercado interno	6.25-6.32
Incumprimento das regras que regem a utilização dos instrumentos financeiros	6.33-6.38
A retenção injustificada de fundos da UE aos beneficiários resultou em atrasos nos pagamentos	6.39-6.40
Avaliação realizada pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria	6.41-6.50
O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades	6.51-6.70
Garantia relativa ao período de programação de 2014-2020	6.51-6.64
Modalidades de encerramento	6.65-6.70
Conclusão e recomendações	6.71-6.77
Conclusão	6.71-6.75
Recomendações	6.76-6.77
Parte 2 — Avaliação do desempenho dos projetos	6.78-6.88
 Anexo 6.1 — Resultados dos testes das operações	
Anexo 6.2 — Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros	
Anexo 6.3 — Seguimento das recomendações anteriores	

## Introdução

6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à sub-rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial». 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. A **caixa 6.1** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta sub-rubrica em 2018. Para mais pormenores sobre a população de auditoria de 2018, ver o ponto 6.7.

**Caixa 6.1**  
Sub-rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial» — repartição de 2018



<sup>(1)</sup> O valor de 47,4 mil milhões de euros é constituído por adiantamentos anuais e pagamentos intermédios para o período de programação de 2014-2020 que não estavam incluídos nas contas subjacentes aos pacotes de garantia que a Comissão aceitou em 2018. Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do **anexo 1.I**), estes pagamentos são considerados pré-financiamentos e, por conseguinte, não fazem parte da população de auditoria para o Relatório Anual relativo a 2018.

### Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»

#### Objetivos e instrumentos da política de Coesão

6.2. As despesas realizadas no âmbito desta sub-rubrica 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;
- 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), orientada para as regiões com uma elevada taxa de desemprego dos jovens;
- outros instrumentos de menor dimensão, como o Instrumento Europeu de Vizinhança, o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) e uma contribuição para o *Mecanismo Interligar a Europa*.

#### Execução e quadro de controlo e de garantia

6.3. 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. Após a aprovação da Comissão, a responsabilidade pela execução de um PO é partilhada entre a Comissão <sup>(2)</sup> e o Estado-Membro. Os *beneficiários* recebem o reembolso através das autoridades dos Estados-Membros, e o orçamento da UE cofinancia as despesas efetuadas e pagas das *operações* aprovadas em conformidade com os termos do PO.

6.4. O quadro revisto de controlo e de garantia em vigor no período de programação de 2014-2020 tem por objetivo garantir que a taxa de erro residual <sup>(3)</sup> para estes reembolsos aos PO se mantém inferior ao *limiar de materialidade* de 2 % definido no regulamento <sup>(4)</sup>. Os principais elementos do quadro revisto de controlo e de garantia são os seguintes:

- o trabalho realizado pelas *autoridades de auditoria* sobre as despesas incluídas nas contas anuais. Este trabalho resulta num relatório anual de controlo que é apresentado à Comissão no âmbito dos «pacotes de garantia» <sup>(5)</sup>  
  
dos Estados-Membros. Nele é indicada a taxa de erro residual para o PO (ou grupo de PO) e um parecer de auditoria sobre a regularidade das despesas declaradas e a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo;
- a aprovação anual das contas. Para o efeito, a Comissão efetua principalmente controlos administrativos da integralidade e exatidão das contas antes de as aprovar e liberar o montante de 10 % retido previamente como garantia <sup>(6)</sup>;
- posteriormente, controlos documentais realizados pela Comissão a cada pacote de garantia e auditorias de *regularidade* nos Estados-Membros. A Comissão procede a estes controlos para poder tirar conclusões sobre as *taxas de erro residual* comunicadas pelas autoridades de auditoria e validá-las, publicando-as em seguida nos seus *relatórios anuais de atividade* (RAA) do ano seguinte.

6.5. O processo que deve preceder o encerramento dos PO do período de programação de 2007-2013 é comparável ao descrito no ponto 6.4, que inclui a avaliação dos pacotes de garantia anual do período de 2014-2020.

6.6. O quadro de controlo e de garantia foi descrito em pormenor no Relatório Anual relativo a 2017 <sup>(7)</sup>. Ver também a **figura 6.1**.

<sup>(1)</sup> Ver os artigos 174.º a 178.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

<sup>(2)</sup> Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL).

<sup>(3)</sup> Nos seus RAA, a Comissão refere-se à «taxa de erro residual» (TER) 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. No presente capítulo, o Tribunal refere-se a ambas como «taxa(s) de erro residual».

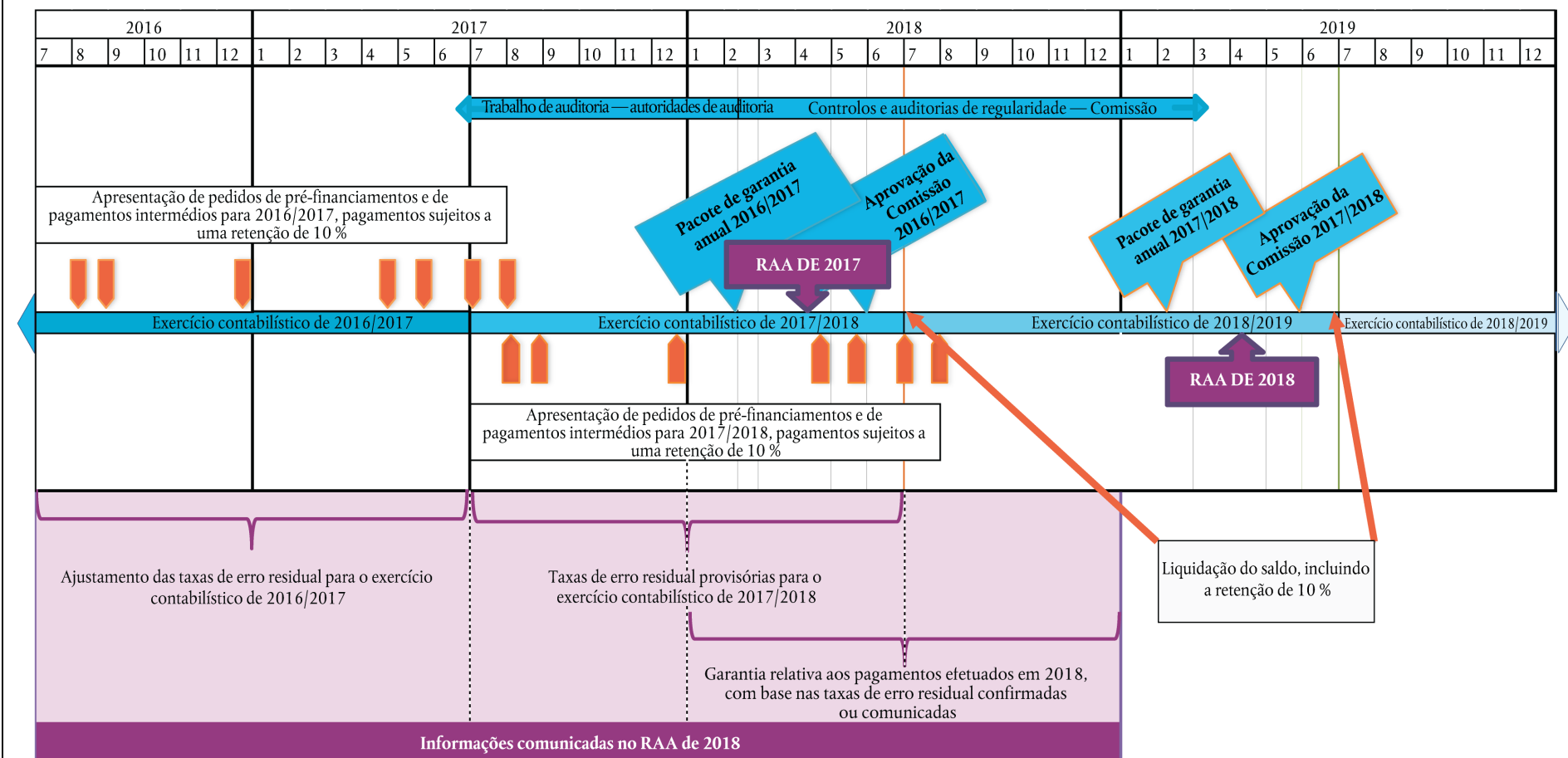
<sup>(4)</sup> Artigo 28.º, n.º 11, do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social 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 (*Regulamento Disposições Comuns*) (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

<sup>(5)</sup> Os pacotes de garantia são constituídos por uma declaração de gestão, um resumo anual, as contas anuais certificadas, um relatório de controlo anual e um parecer de auditoria.

<sup>(6)</sup> O artigo 130.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Regulamento Disposições Comuns) limita o reembolso dos pagamentos intermédios a 90 %. Os restantes 10 % são liberados após a aprovação das contas.

<sup>(7)</sup> Pontos 6.5 a 6.15.

**Figura 6.1**  
**Quadro de controlo e de garantia do período de programação de 2014-2020**



Fonte: TCE.



### **Âmbito e método da auditoria**

6.7. Em 2018, a Comissão aprovou contas com despesas relativas a 248 dos 419 PO aprovados (cerca de 11,9 mil milhões de euros). Estas contas eram provenientes de 202 pacotes de garantia apresentados pelos 28 Estados-Membros para o período de programação de 2014-2020. Além disso, a Comissão encerrou total ou parcialmente <sup>(8)</sup> 217 PO (cerca de 11,7 mil milhões de euros) do período de programação de 2007-2013. A população de auditoria do Tribunal (cerca de 23,6 mil milhões de euros) foi constituída pelas despesas incluídas nestes pacotes de garantia para o exercício contabilístico de 2016/2017 (período de 2014-2020) e pelas despesas certificadas pelas *autoridades de certificação* e nos relatórios finais de controlo subjacentes das autoridades de auditoria para o período de 2007-2013.

6.8. O objetivo do Tribunal era contribuir para a declaração de fiabilidade global, conforme descrito no **anexo 1.1**. Tendo em conta as características do quadro de controlo e de garantia para este domínio de despesas, o Tribunal pretendeu também avaliar o grau de confiança que pode ser depositado no trabalho realizado pelas autoridades de auditoria e pela Comissão. Esta avaliação tinha por objetivo a possibilidade da sua maior utilização no futuro e, nesse contexto, determinar onde são necessárias melhorias adicionais.

6.9. Na **parte 1** do presente capítulo, centrada na regularidade, o Tribunal aplicou a abordagem e os métodos de auditoria previstos no **anexo 1.1**, tendo examinado em 2018 os seguintes aspetos da «Coesão económica, social e territorial»:

- a) uma amostra de 220 operações, concebida para ser estatisticamente representativa do conjunto de todas as operações de despesas da sub-rubrica 1b do QFP, que as autoridades de auditoria tinham anteriormente controlado;
- b) o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria para validar as informações contidas nos 24 pacotes de garantia/encerramento, utilizando também a amostra de 220 operações;
- c) o trabalho de auditoria da Comissão, após a aprovação das contas, para verificar a regularidade dos pacotes de garantia para o período de 2014-2020;
- d) o trabalho da Comissão ao examinar e validar as taxas de erro comunicadas nos pacotes de garantia/encerramento de 2018. O Tribunal analisou igualmente a pertinência e a fiabilidade das informações relativas à regularidade contidas nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, bem como a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão.

6.10. A amostra foi constituída em duas fases. Em primeiro lugar, o Tribunal selecionou 24 pacotes de garantia/encerramento (15 do período de programação de 2014-2020 e nove do período de programação de 2007-2013), que abrangiam 53 dos 465 PO para os quais a Comissão efetuou uma liquidação a partir do orçamento da UE em 2018. Desses PO, foram então selecionadas operações que tinham sido controladas pelas autoridades de auditoria. O **anexo 6.2** contém a repartição da amostra auditada por Estado-Membro.

6.11. O trabalho de auditoria do Tribunal este ano foi o mesmo que é descrito em pormenor no Relatório Anual relativo a 2017 <sup>(9)</sup>.

6.12. Na **parte 2** do presente capítulo, o Tribunal avaliou os sistemas aplicados pelos Estados-Membros para medir e comunicar o desempenho. Verificou igualmente o trabalho das autoridades de auditoria e da Comissão no sentido de garantir a adequação e a fiabilidade dos dados sobre o desempenho. Ao repetir as auditorias das operações concluídas fisicamente, o Tribunal avaliou igualmente em que medida as autoridades comunicaram o cumprimento das metas definidas para os indicadores de realizações e de resultados.

### **Parte 1 — Regularidade das operações**

6.13. Esta parte do presente capítulo é composta por três subsecções. A primeira diz respeito aos testes realizados na amostra deste ano, composta por 220 operações, com vista a obter informações sobre as principais fontes de erros e 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. Os resultados de todas as subsecções fornecem uma base para o Tribunal retirar conclusões sobre as informações relativas à regularidade constantes dos RAA das duas DG responsáveis e do relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão.

<sup>(8)</sup> Se permanecerem em aberto questões com um impacto significativo, a Comissão liquida apenas o montante não contestado. O saldo é liquidado e o PO encerrado quando todas as questões pendentes tiverem ficado resolvidas.

<sup>(9)</sup> Pontos 6.21 a 6.23.

### Resultados do exame das operações e da repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal

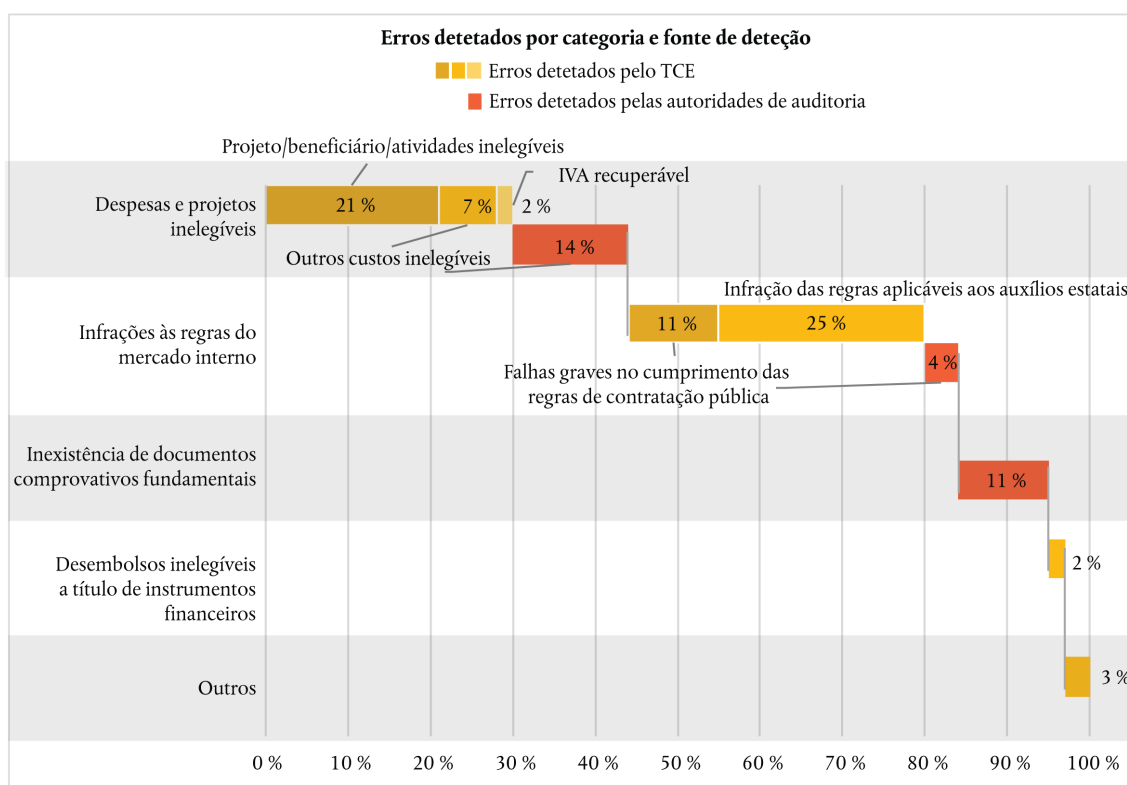
6.14. Os resultados dos testes das operações efetuados pelo Tribunal são resumidos no **anexo 6.1**. Nas 220 operações que examinou, o Tribunal constatou e quantificou 36 erros que não tinham sido detetados pelas autoridades de auditoria. Tendo em conta os 60 erros encontrados anteriormente pelas autoridades de auditoria e as correções aplicadas pelas autoridades responsáveis pelos programas (num montante total de 314 milhões de euros para o conjunto dos dois períodos de programação), o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 5,0 % <sup>(10)</sup>. 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.

6.15. As autoridades de auditoria tinham comunicado 60 erros quantificáveis nos pacotes de garantia/encerramento para as 220 operações constantes da amostra, que diziam respeito principalmente a custos ilegíveis (37) e contratação pública (18), seguidos da ausência de documentos comprovativos essenciais (3) <sup>(11)</sup>.

6.16. Os Estados-Membros aplicaram *correções financeiras*, extrapolando-as se necessário, com vista a reduzir as taxas de erro residual para um nível inferior ao limiar de materialidade de 2 %.

6.17. A **caixa 6.2** mostra a repartição por categoria dos erros que o Tribunal detetou, bem como a repartição por origem de todos os erros detetados, incluindo os comunicados pelas autoridades de auditoria para as operações examinadas. Os custos não elegíveis foram a categoria que mais contribuiu para o nível de erro estimado pelo Tribunal, seguida pelo incumprimento das regras em matéria de *auxílios estatais* e de contratação pública. Os pontos 6.19 a 6.40 fornecem mais informações sobre estes erros.

**Caixa 6.2**  
«Coesão económica, social e territorial» — repartição dos erros



<sup>(10)</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 2,5 % e 7,5 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

<sup>(11)</sup> Uma única operação pode estar afetada por mais de um tipo de erro.

6.18. O número e o impacto dos erros constatados pelo Tribunal demonstram que há ainda insuficiências persistentes quanto à regularidade das despesas declaradas pelas autoridades de gestão. Esta constatação corrobora os resultados das auditorias de conformidade da Comissão em 2018, cujas conclusões revelam que, em cinco dos 26 casos, existiam lacunas significativas no que respeita ao requisito fundamental n.º 4 sobre verificações de gestão adequadas.

#### *Despesas e projetos inelegíveis*

6.19. Ao declararem as despesas à Comissão, as autoridades dos Estados-Membros certificam que estas foram efetuadas em conformidade com determinadas disposições específicas previstas em normas nacionais ou da UE, e que a ajuda foi concedida a beneficiários ou operações que cumpriam os requisitos de elegibilidade do PO.

6.20. As despesas inelegíveis constituem a principal fonte de erros, tanto no que se refere ao FEDER/FC como ao FSE. Em 7 % das operações examinadas, o Tribunal constatou que os projetos não estavam em conformidade com as regras de elegibilidade estabelecidas pela UE ou pelo Estado-Membro. Estes casos representam 44 % de todos os erros quantificáveis, ou aproximadamente 1,9 pontos percentuais do nível de erro estimado.

6.21. As principais causas da inelegibilidade das despesas dizem respeito a atividades dos projetos ou a participantes que não cumprem as regras aplicáveis. Metade das operações em que o Tribunal detetou despesas inelegíveis foram afetadas por este motivo e representaram 21 % do nível de erro estimado.

6.22. 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. À semelhança do ano passado, o Tribunal detetou 11 projetos em quatro PO para os quais as autoridades dos Estados-Membros tinham declarado IVA recuperável como despesa elegível. Oito destes erros ocorreram na Polónia, tal como indicado no último relatório anual. Em todos esses casos, as autoridades de auditoria interpretaram incorretamente as regras de elegibilidade e não comunicaram a situação como uma irregularidade. O Tribunal não quantificou estes oito erros porque a Comissão aplicou correções financeiras. No seu exame rápido de casos sobre o IVA <sup>(12)</sup>, o Tribunal fornece mais informações sobre este assunto e explica que o reembolso do IVA é uma frequente fonte de erros, uma vez que as regras são muitas vezes aplicadas de forma incoerente.

#### *As medidas de simplificação podem evitar irregularidades*

6.23. Uma importante fonte de complexidade para os beneficiários surge sempre que as exigências de elegibilidade impostas a nível nacional ultrapassam as estabelecidas nos regulamentos da UE <sup>(13)</sup>. Três erros detetados poderiam ter sido evitados se as autoridades do Estado-Membro não tivessem definido condições de elegibilidade nacionais tão complexas (ver um exemplo na **caixa 6.3**).

##### **Caixa 6.3** **Complexidade das condições de elegibilidade nacionais — um exemplo**

As regras de elegibilidade para um PO polaco incluíam uma condição que proibia a utilização de uma subvenção da UE se outra entidade estivesse a realizar o mesmo tipo de atividade comercial nas mesmas instalações. Este requisito, que vai além do que está previsto na regulamentação da UE, foi reproduzido na convenção de subvenção.

Como um beneficiário, um advogado, estabeleceu a sua atividade nas mesmas instalações que outra sociedade de advogados, o projeto não era elegível para cofinanciamento.

O Tribunal constatou igualmente complexas condições de elegibilidade nacionais na Alemanha.

6.24. Por outro lado, uma medida de simplificação que pode reduzir os encargos administrativos para os beneficiários é a utilização de opções de custos simplificadas. Nos casos em que a auditoria do Tribunal incidiu sobre as operações que utilizam opções de custos simplificadas, constatou que são menos propensas a erros, mas observou que, nos casos em que podem ser adequadas, estas opções continuam a ser pouco utilizadas.

<sup>(12)</sup> Exame rápido de casos «Reembolso do IVA no domínio da Coesão: uma utilização dos fundos da UE propensa a erros e não otimizada», novembro de 2018 ([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCRVAT/RCRVAT\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCRVAT/RCRVAT_PT.pdf)).

<sup>(13)</sup> Documento informativo «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, ponto 23 ([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP\\_Cohesion\\_simplification/Briefing\\_paper\\_Cohesion\\_simplification\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Cohesion_simplification/Briefing_paper_Cohesion_simplification_PT.pdf)).

*Infrações às regras do mercado interno*

6.25. Este ano, o Tribunal constatou 16 infrações às regras do mercado interno, oito das quais quantificou. As principais infrações em 2018 referem-se à contratação pública ou aos auxílios estatais.

Apesar de muitas correções, a contratação pública continua a ser uma fonte significativa de erros

6.26. Os procedimentos de contratação pública constituem um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficaz do erário público e para o estabelecimento do mercado interno. Este ano, o Tribunal examinou 129 procedimentos de contratação para empreitadas de obras, serviços e fornecimentos. A grande maioria destes procedimentos refere-se a projetos cofinanciados através de PO do FEDER e do FC, que são mais propensos a erros.

6.27. No seu trabalho, as autoridades de auditoria tinham detetado 18 casos de incumprimento das regras de contratação pública nas operações que o Tribunal examinou, em aspetos como a ausência de procedimentos de contratação, a aplicação incorreta dos critérios de seleção e deficiências no caderno de encargos. As autoridades impuseram sistematicamente correções fixas que vão de 5 % a 100 %, tal como previsto nas orientações da Comissão <sup>(14)</sup>.

6.28. O Tribunal constatou, em nove procedimentos de contratação, situações de incumprimento das regras nacionais e/ou da UE aplicáveis à contratação pública que as autoridades de auditoria não tinham detetado (ver **caixa 6.4**). A maior parte dos erros encontrados diz respeito a contratos de valor superior aos limiares fixados pela UE <sup>(15)</sup>. Dois eram infrações graves que restringiam injustificadamente a concorrência, tendo sido classificados como erros quantificáveis pelo Tribunal. Representaram 6 % de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou, ou seja, cerca de 0,7 pontos percentuais do nível de erro estimado. Outros erros relativos aos concursos incluíam o incumprimento de requisitos de publicação e de transparência.

**Caixa 6.4****Exemplo de uma infração às regras aplicáveis à contratação pública**

Durante o período de programação 2007-2013, uma autoridade pública beneficiária em Itália adjudicou um contrato de três anos a uma empresa privada. Os serviços contratados incluíam o acompanhamento, gestão, comunicação e execução das correções. Em conformidade com os termos do anúncio de concurso, o beneficiário prorrogou subsequentemente o período contratual por um período adicional de três anos. No final do segundo período contratual, o beneficiário contactou o contratante para a prestação de serviços adicionais e assinou um novo contrato por mais 15 meses. Os serviços adicionais eram previsíveis, e outras empresas no mercado podiam fornecê-los. A adjudicação dos serviços adicionais sem um procedimento de contratação tornou os custos inelegíveis para cofinanciamento da UE.

A autoridade de auditoria concluiu, erradamente, que não existiam irregularidades na atuação do beneficiário.

O Tribunal detetou outro caso de contratação pública irregular na Hungria.

**Quatro projetos eram inelegíveis devido ao incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais**

6.29. A menos que estejam aquém do limite *de minimis*, os auxílios estatais são, em princípio, incompatíveis com o mercado interno, na medida em que podem distorcer as trocas comerciais entre Estados-Membros. Existem, no entanto, exceções a esta regra, nomeadamente se o projeto estiver abrangido pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) <sup>(16)</sup>. Os Estados-Membros devem notificar os outros casos de auxílios estatais para que a Comissão possa formar uma opinião sobre a sua compatibilidade.

6.30. Este ano, o Tribunal identificou sete projetos do FEDER em Espanha, França e Portugal que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais. O Tribunal considera que cinco destes projetos, todos em Portugal, deviam ter obtido menos ou nenhum financiamento público da UE e/ou do Estado-Membro. Estes erros representam aproximadamente 1,6 pontos percentuais do nível de erro estimado.

<sup>(14)</sup> Decisão C(2013) 9527 final da Comissão, de 19 de dezembro de 2013, relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos.

<sup>(15)</sup> Tal como definido pelo artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

<sup>(16)</sup> Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

6.31. Três das cinco constatações que o Tribunal quantificou nesta matéria dizem respeito à ausência de efeito de incentivo e salientam uma insuficiência sistémica. As regras da UE baseiam-se na premissa de que os auxílios estatais só devem ser permitidos se financiarem atividades que não teriam sido realizadas de outro modo. Este «efeito de incentivo» é automaticamente considerado para os regimes ao abrigo do RGIC se os trabalhos começarem após a data do pedido de financiamento <sup>(17)</sup>.

6.32. A Comissão já tinha detetado várias operações afetadas por este erro. A autoridade de gestão do PO em causa excluiu operações das contas <sup>(18)</sup> em que a Comissão encontrou este tipo de erro. Tanto a Comissão como as autoridades de gestão tinham conhecimento de que se tratava de um problema sistémico. Embora o Estado-Membro tenha alterado as suas regras nacionais para assegurar a coerência com as regras da UE e evitar novas irregularidades, nenhuma das partes tomou medidas corretivas suficientes para eliminar estes erros nas contas de 2016/2017 ou para compensar o impacto potencial através de uma *correção financeira* correspondente. A Comissão aceitou as contas na sequência das alterações das regras.

#### *Incumprimento das regras que regem a utilização dos instrumentos financeiros*

Os desembolsos irregulares no âmbito dos instrumentos financeiros contribuíram menos para o nível de erro estimado do que em 2017

6.33. Até ao final do exercício contabilístico de 2016/2017, foram pagos em adiantamentos aos *instrumentos financeiros* 2,9 mil milhões de euros, dos quais 2,3 mil milhões de euros foram declarados entre 1 de julho de 2016 e 30 de junho de 2017 (17 % do montante total pago em cofinanciamento da UE). No exercício orçamental de 2016/2017, foram pagos aos beneficiários finais 1,3 mil milhões de euros (43 %).

6.34. A auditoria do Tribunal abrangeu os desembolsos a favor de cinco instrumentos financeiros (dois do período de programação de 2014-2020, e três do período de 2007-2013). O Tribunal examinou 30 garantias e 100 empréstimos relativamente a estes cinco instrumentos ao nível dos intermediários financeiros. Este ano, o Tribunal detetou 14 casos de pagamentos inelegíveis a beneficiários finais relativos a três dos instrumentos examinados. Tratava-se de empréstimos ou de beneficiários finais inelegíveis e de pagamentos anulados que o Estado-Membro incorretamente registou como pagos. Uma vez que a parte dos instrumentos financeiros na população de auditoria era muito menor em 2018 do que em 2017, esses erros contribuíram em menor grau para o nível de erro estimado em 2018 <sup>(19)</sup>.

6.35. As informações sobre o desempenho de um instrumento financeiro e a utilização efetiva dos fundos (ou seja, as despesas elegíveis no momento do encerramento) baseiam-se nos dados comunicados pelos Estados-Membros. Apesar dos esforços substanciais envidados pela Comissão nos últimos anos para melhorar a qualidade dos dados, ainda se encontram imprecisões nos relatórios de execução. Foi o caso, em 2018, de dois dos cinco instrumentos financeiros examinados (um por cada período). Num caso, o gestor do fundo comunicou dois empréstimos anulados como desembolsos, o que conduziu à inelegibilidade das despesas.

As insuficiências nas disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI foram tidas em conta, mas não inteiramente resolvidas

6.36. Em 2017, o Tribunal chamou a atenção para a necessidade de introduzir melhorias significativas nas disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI e sublinhou que as autoridades de auditoria não têm o direito legal de realizar verificações no local para obter garantias sobre a regularidade ao nível dos intermediários financeiros. A Comissão aceitou a recomendação do Tribunal a este respeito e considerou que seria aplicada através da entrada em vigor do *Regulamento Omnibus*.

6.37. Dada a gravidade do problema e o seu impacto horizontal em todos os instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI, o Tribunal acompanhou as suas recomendações do ano passado.

<sup>(17)</sup> Artigo 6.º do RGIC.

<sup>(18)</sup> Em conformidade com o artigo 137.º, n.º 2, do Regulamento Disposições Comuns.

<sup>(19)</sup> Ponto 6.30 e caixa 6.4 do Relatório Anual relativo a 2017.

6.38. O Regulamento Omnibus introduziu uma nova obrigação <sup>(20)</sup> para as autoridades de auditoria realizarem auditorias dos sistemas e auditorias das operações relativas aos instrumentos financeiros ao nível dos intermediários financeiros, incluindo os instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI. O texto final aprovado exclui programas da *Iniciativa PME* estabelecidos antes de 2 de agosto de 2018. Uma vez que os seis programas da *Iniciativa PME* aprovados até à data foram criados antes dessa data, ainda não foram postas em prática disposições de auditoria adequadas para todos eles.

#### *A retenção injustificada de fundos da UE aos beneficiários resultou em atrasos nos pagamentos*

6.39. As regras da UE exigem normalmente que as autoridades dos Estados-Membros paguem aos beneficiários a integralidade da contribuição pública (incluindo o apoio da UE), o mais tardar, 90 dias após a apresentação do pedido de pagamento pelo beneficiário, salvo se se verificarem determinadas condições para a interrupção do pagamento <sup>(21)</sup>. Em dois Estados-Membros, as autoridades de gestão não tinham respeitado esta regra relativamente a seis das 220 operações examinadas.

6.40. Em quatro casos na Alemanha, o único beneficiário recebeu o montante integral apenas depois de as contas de 2016/2017 serem enviadas à Comissão (oito meses depois do fim do exercício contabilístico). Em dois casos, os montantes estavam por liquidar à data da auditoria do Tribunal. Em França e na Alemanha, esta prática destina-se, em certa medida, a compensar os efeitos da retenção de 10 % pela Comissão até à aprovação das contas, retendo na fonte indevidamente a mesma percentagem nos reembolsos aos beneficiários.

#### *Avaliação realizada pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria*

6.41. O trabalho das autoridades de auditoria é uma componente fundamental do quadro de garantia e de controlo das despesas no domínio da Coesão. O exame dos seus trabalhos realizado pelo Tribunal faz parte de um processo que pode conduzir a uma maior utilização do modelo de garantia da Comissão no futuro. Este ano, o Tribunal avaliou os trabalhos de 15 das 126 autoridades de auditoria.

6.42. Em todos os pacotes de garantia e de encerramento examinados, as autoridades de auditoria tinham comunicado uma taxa de erro residual inferior a 2 %. Os erros que as autoridades de auditoria não conseguiram detetar ou corrigir afetam essas taxas. O trabalho da própria Comissão levou-a a comunicar uma taxa de erro residual superior a 2 % em relação a quatro pacotes de garantia na amostra do Tribunal. Os erros adicionais que o Tribunal detetou na sua amostra de operações examinadas pelas autoridades de auditoria em 24 pacotes de garantia/encerramento deram-lhe provas suficientes para concluir que a taxa residual relativa a outros quatro dos 15 pacotes de garantia (para o período de 2014-2020) e um dos nove pacotes de encerramento (para o período de 2007-2013) era superior a 2 %.

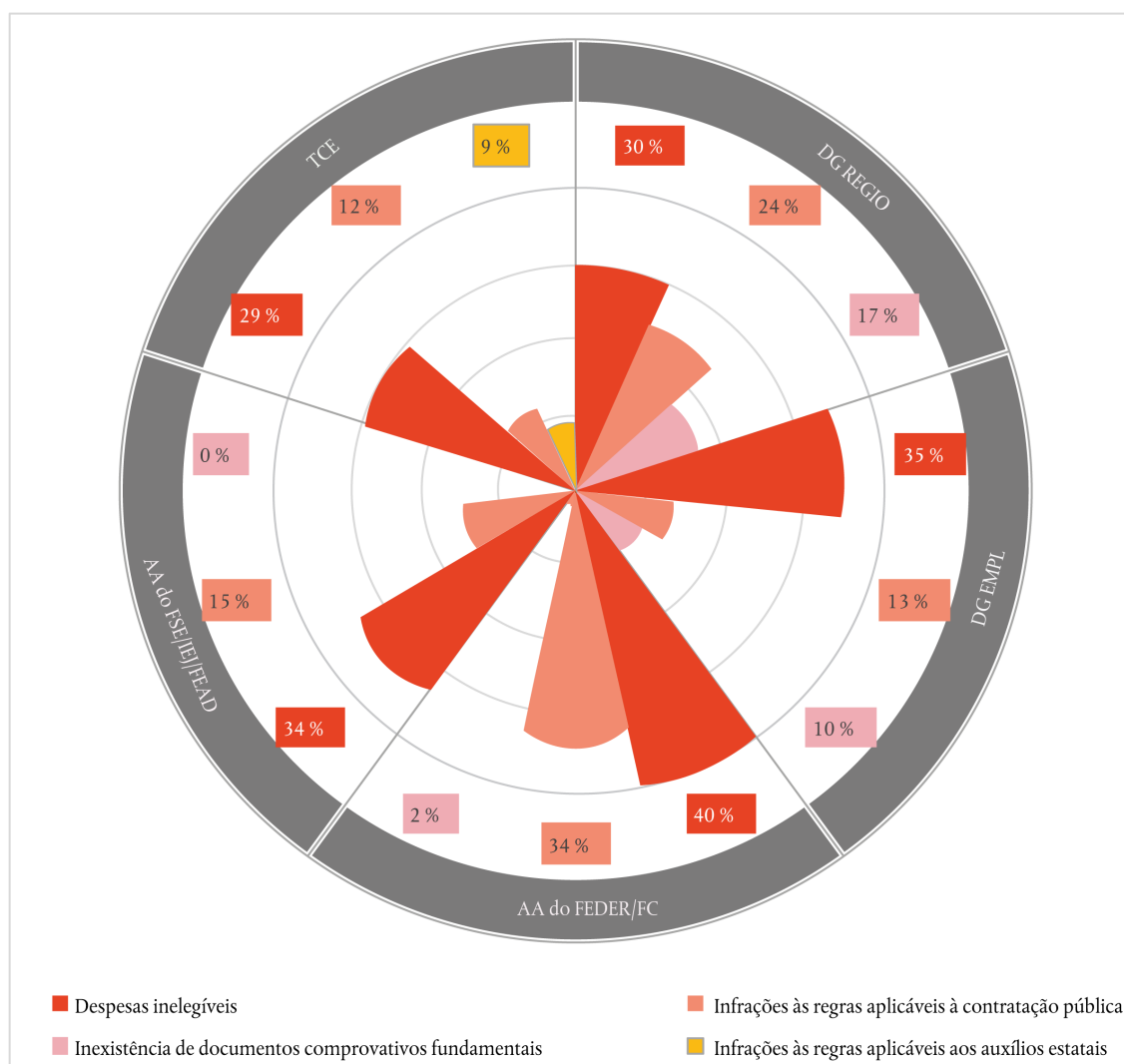
6.43. Em 2018, pela primeira vez, as autoridades de auditoria comunicaram erros utilizando uma tipologia comum acordada entre a Comissão e os Estados-Membros <sup>(22)</sup>. Na **caixa 6.5**, são comparados os tipos de erros mais frequentemente comunicados pelas autoridades de auditoria (AA) com os erros mais frequentemente detetados pela Comissão e pelo Tribunal. Os resultados mostram que os tipos mais comuns de irregularidades relativamente a cada organismo de auditoria são despesas inelegíveis e contratação pública. No entanto, revelam igualmente que, apesar das numerosas irregularidades encontradas pelas autoridades de auditoria, os projetos examinados pelo Tribunal permanecem afetados por erros que ficaram por detetar ou corrigir por todas as instâncias de controlo interno numa fase anterior (no ponto 6.32 figura um exemplo desta situação).

<sup>(20)</sup> Artigo 272.º, n.º 14.

<sup>(21)</sup> Artigo 132.º do Regulamento Disposições Comuns.

<sup>(22)</sup> Ver p. 68 do RAA de 2018 da DG REGIO e p. 56 do RAA de 2018 da DG EMPL.

**Caixa 6.5**  
Tipos de erros mais frequentes detetados pelos organismos de auditoria



Fonte: TCE.

As insuficiências na amostragem definida por algumas autoridades de auditoria afetaram a representatividade

6.44. 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, regra geral, baseadas num método estatisticamente válido <sup>(23)</sup>. O Tribunal verificou o método de amostragem para os 24 pacotes de garantia/encerramento examinados.

<sup>(23)</sup> Artigo 127.º do Regulamento Disposições Comuns.

6.45. 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 seis dos 24 pacotes examinados (quatro deles relativos a 2014-2020). Até certo ponto, duas destas insuficiências afetaram a representatividade das amostras e, portanto, a exatidão das respetivas taxas de erro residual comunicadas. Apresenta-se um exemplo na **caixa 6.6**.

**Caixa 6.6**  
**Insuficiências da amostragem**

A DG EMPL detetou insuficiências no método de amostragem utilizado para um PO alemão, tendo observado que uma medida estava consideravelmente sobre-representada na amostra dado o seu peso no conjunto da população. O Tribunal partilha esta opinião e considera que o método adotado afetou a representatividade da amostra quanto às despesas declaradas.

Apesar das melhorias, subsistem lacunas na documentação do trabalho das autoridades de auditoria

6.46. As normas internacionais de auditoria 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. A existência de perguntas ou respostas insuficientes ou inadequadas nas listas de verificação aumenta o risco de não deteção de despesas ineligíveis. O risco é ainda mais agravado se a autoridade de auditoria tiver um acesso limitado à documentação subjacente, como foi constatado num caso em que tiveram de ser aplicadas as complexas regras de contratação de uma organização internacional.

6.47. No que respeita a 156 operações da amostra de 220 (71 %), o Tribunal pôde retirar conclusões com base na análise que efetuou dos trabalhos das autoridades de auditoria. Constataram-se insuficiências ao nível do âmbito, qualidade e/ou documentação desses trabalhos relativamente a 64 operações (29 %), pelo que o Tribunal teve de repetir os procedimentos de auditoria correspondentes. As insuficiências diziam respeito a 14 dos 24 pacotes de garantia/encerramento examinados e, para 48 destas operações (22 % do total), implicaram a realização de uma visita aos beneficiários. Em 24 das 64 operações (de 13 pacotes de garantia/encerramento) cuja auditoria repetiu, o Tribunal detetou erros quantificáveis que não tinham sido previamente encontrados pela autoridade de auditoria.

6.48. Os resultados mostram uma melhoria em relação ao ano passado, quando foi preciso repetir mais de metade dos procedimentos de auditoria, um terço dos quais nas instalações do beneficiário. O Tribunal observou também boas práticas das autoridades de auditoria em termos da documentação do seu trabalho (ver **caixa 6.7**).

**Caixa 6.7**  
**Boas práticas de trabalho de uma autoridade de auditoria**

As listas de verificação da autoridade de auditoria da Lituânia para o período de programação de 2014-2020 explicam amplamente o âmbito da auditoria. Devem ser preenchidas pelos auditores para descrever o que foi feito e fornecer pormenores dos elementos auditados. Consequentemente, a lista de verificação analisada pelo Tribunal permitiu-lhe, enquanto avaliador externo, formar as suas próprias conclusões com base quase exclusivamente nesta documentação.

O tratamento incorreto dos erros por quatro autoridades de auditoria teve um impacto nas taxas de erro que comunicaram

6.49. A correção do cálculo e a fiabilidade das taxas de erro residual dependem, entre outros fatores, da forma como os erros detetados são posteriormente tratados.

6.50. O Tribunal constatou que, em sete operações, embora a autoridade de auditoria tivesse detetado uma irregularidade, utilizou incorretamente essa informação no cálculo da taxa de erro (ver a categoria «Outros» na **caixa 6.2**). Casos desses, como um mau cálculo do erro, ou mesmo a ausência de comunicação da irregularidade, levaram a autoridade de auditoria a subestimar a taxa de erro das operações em causa, o que também contribuiu para o nível de erro estimado pelo Tribunal.



**O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades***Garantia relativa ao período de programação de 2014-2020*

6.51. Os RAA constituem o principal instrumento da Comissão para declarar se tem uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo dos Estados-Membros podem garantir a legalidade e a regularidade das despesas.

A Comissão envidou esforços no sentido de melhorar as suas disposições para a comunicação de informações sobre a regularidade

6.52. No ano passado, o Tribunal salientou que os requisitos em matéria de comunicação de informações dos RAA ainda não tinham sido suficientemente adaptados ao novo quadro de controlo e de garantia <sup>(24)</sup>. No seu RAA de 2018, a Comissão atualizou o seu indicador-chave de desempenho em matéria de regularidade e calculou uma taxa de erro residual para o exercício contabilístico de 2016/2017. O indicador abrange as despesas para as quais a Comissão pôde receber a necessária garantia a partir das autoridades de auditoria e dos seus próprios trabalhos relativos à regularidade. Também neutraliza o impacto dos adiantamentos pagos para os instrumentos financeiros.

6.53. O indicador comunicado foi inferior a 2 % para ambas as DG. Uma vez que os resultados das auditorias relativas a vários PO estavam ainda a ser discutidos (ver ponto 6.64), ambas as DG comunicaram igualmente as taxas de erro residual que se poderiam ter no «cenário mais pessimista», que estavam acima do limiar de materialidade de 2 % <sup>(25)</sup>.

6.54. Os respetivos diretores-gerais emitiram uma declaração de fiabilidade para as despesas efetuadas durante o exercício de 2018. Para tal, as DG estimaram o montante em risco utilizando a taxa de erro residual confirmada para o exercício contabilístico de 2016/2017 ou a taxa comunicada pelas autoridades de auditoria para o exercício contabilístico de 2017/2018, se esta fosse superior. Nos casos em que não foram apresentados pacotes de garantia para o exercício contabilístico de 2016/2017, foi utilizada a taxa de 2 % ou a taxa de erro residual comunicada para 2017/2018, se superior.

6.55. Como exigido pelo Regulamento Financeiro, os dados de 2018 incluem despesas que ainda não foram objeto do ciclo de controlo total <sup>(26)</sup>, o que só acontecerá a partir de 2020.

6.56. A Comissão utilizou os montantes estimados em risco das duas DG para fornecer informações sobre a «Coesão económica, social e territorial» no relatório anual sobre a gestão e a execução de 2018. Por conseguinte, registou um montante global em risco no momento do pagamento, calculado com base nas despesas correspondentes de 2018 (ver também pontos 6.54 e 6.55), de 1,7 % <sup>(27)</sup>. Na opinião do Tribunal, este valor subestima o nível de irregularidade.

<sup>(24)</sup> Pontos 6.55 a 6.57 e recomendação 4 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(25)</sup> Ver o RAA da DG REGIO, nota de rodapé n.º 12, e o RAA da DG EMPL, nota de rodapé n.º 38.

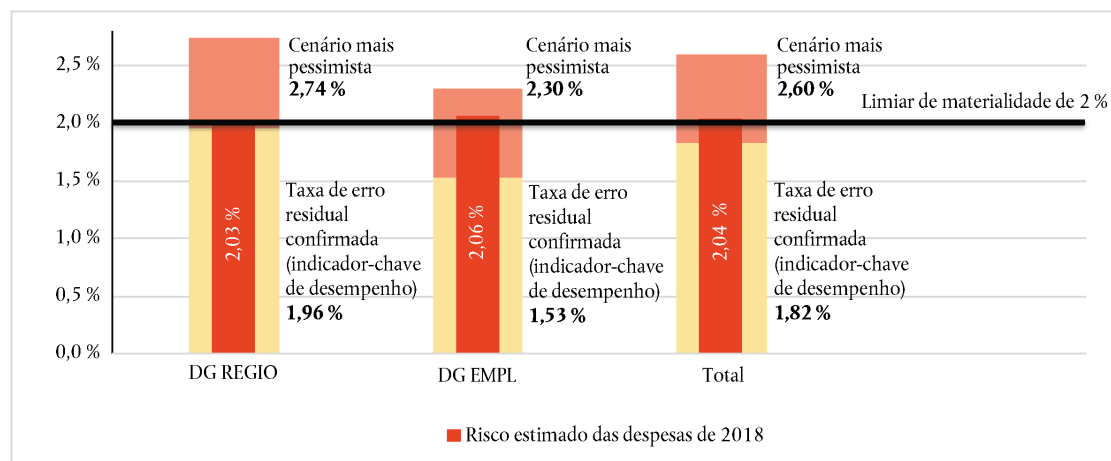
<sup>(26)</sup> Ver recomendação 4, alínea i), do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(27)</sup> Este valor é calculado para todos os modos de gestão e inclui as despesas dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020.

6.57. Na **caixa 6.8** apresenta-se uma síntese das taxas residuais referentes ao exercício contabilístico de 2016/2017 e do risco estimado referente às despesas pertinentes de 2018 comunicadas nos RAA de 2018 para o período de programação de 2014-2020.

**Caixa 6.8**

Síntese das informações constantes dos RAA para o período de 2014-2020



Fonte: TCE, com base nos RAA de 2018 da DG REGIO e da DG EMPL.

As auditorias de conformidade ajudam a Comissão a avaliar a regularidade das despesas, mas a taxa de erro residual comunicada como indicador-chave de desempenho só pode ser considerada um mínimo

6.58. A Comissão efetua auditorias de conformidade em que analisa e avalia a fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria. O objetivo consiste em obter uma garantia razoável de que quaisquer insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo não ficam por detetar, comunicar e, consequentemente, corrigir quando as contas tiverem sido apresentadas à Comissão.

6.59. A Comissão seleciona os PO para as suas auditorias de conformidade com base numa avaliação de risco anual. São considerados prioritários programas com uma pontuação de alto risco e, portanto, um elevado potencial de erros materiais.

6.60. Em 2018, para os 202 pacotes de garantia relativos ao exercício contabilístico de 2016/2017, a Comissão efetuou 26 auditorias de conformidade, que abrangeram 193 operações (que implicaram quatro visitas aos beneficiários) e 25 pacotes de garantia em 13 Estados-Membros. O Tribunal examinou oito auditorias da Comissão em oito Estados-Membros.

6.61. Em 21 (81 %) das suas 26 auditorias de conformidade, a Comissão considerou que a taxa de erro comunicada no relatório de controlo anual da autoridade de auditoria foi subestimada. Dessas auditorias, catorze (54 %) resultaram numa taxa de erro superior a 2 %.

6.62. A abordagem baseada no risco seguida pela Comissão para selecionar os PO não foi concebida para obter uma taxa residual global comunicada como indicador-chave de desempenho. A Comissão não pode projetar os resultados das suas auditorias de conformidade aos PO em que apenas efetuou uma análise documental. Os PO não selecionados para auditorias de conformidade apresentam inerentemente um risco de auditoria de conterem erros não detetados. A taxa de erro residual global da Comissão comunicada como indicador-chave de desempenho deve, por conseguinte, ser considerada uma taxa mínima.

6.63. Quando a Comissão seleciona um PO para uma auditoria de conformidade, os seus procedimentos mencionam que podem ser selecionadas auditorias das operações para repetição dos controlos aplicando uma amostragem aleatória, uma abordagem baseada no risco ou uma combinação das duas. Contudo, em caso algum a Comissão extrapola os seus resultados de auditoria. Por conseguinte, a taxa de erro recalculada do PO, que contribui para o indicador-chave de desempenho, também é apenas um mínimo.

6.64. Na sua resposta ao Relatório Anual relativo a 2017 <sup>(28)</sup>, a Comissão exprimiu a vontade de finalizar o seu trabalho sobre a regularidade das despesas no prazo de nove meses. Das oito auditorias de conformidade que o Tribunal examinou, apenas uma estava finalizada até maio de 2019. Os erros que a Comissão encontrou e as taxas de erro residual que comunicou podem ainda sofrer alterações na sequência de um *procedimento contraditório* com os Estados-Membros sobre questões como os resultados das verificações adicionais exigidas às autoridades de auditoria. Nos RAA de 2018, as DG declaram que podem ser realizados trabalhos adicionais nos anos seguintes para avaliar a fiabilidade das taxas de erro residual. Assim sendo, a conclusão da Comissão para o exercício contabilístico de 2016/2017 ainda não é definitiva.

#### *Modalidades de encerramento*

##### *Período de 2007-2013*

6.65. Relativamente ao período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros tinham até 31 de março de 2017 <sup>(29)</sup> para apresentar pacotes de encerramento à Comissão. Até ao final de 2018, a Comissão tinha liquidado as autorizações da UE pendentes em relação a 358 de 440 PO.

6.66. Em 2018, a Comissão encerrou apenas PO (ou partes de PO) para os quais dispunha de uma garantia de que a taxa de erro residual era inferior ao limiar de materialidade. No entanto, em um dos nove pacotes de encerramento examinados, o Tribunal detetou erros adicionais que afetaram significativamente a taxa de erro residual das despesas não contestadas (a taxa recalculada excedia 2 %).

6.67. Num pacote de encerramento húngaro, a Comissão encontrou várias questões que não puderam ser resolvidas. O Tribunal constatou que esta não tratou de forma coerente o impacto das potenciais irregularidades, existindo um risco de que o saldo final incluía montantes irregulares.

##### *Período de 2014-2020*

6.68. O quadro de controlo e de garantia estabelecido para o período de programação de 2014-2020 visa simplificar o encerramento dos PO, introduzindo um procedimento de exame e aprovação anuais das contas que comporta aspetos de regularidade. O Regulamento Disposições Comuns atribui funções específicas a cada autoridade responsável pelos programas nos Estados-Membros, e à Comissão, no que respeita ao processo de elaboração das contas anuais e de verificação e validação das informações financeiras fornecidas nos pacotes de garantia, que incluem uma avaliação da fiabilidade das taxas de erro residual. Ao mesmo tempo, o artigo 148.º do regulamento prevê um período de conservação de documentos mais curto, principalmente para pequenas operações, do que o exigido durante o período de programação de 2007-2013.

6.69. Para o encerramento dos PO de 2014-2020, o Regulamento Disposições Comuns exige que cada Estado-Membro apresente um relatório final sobre a execução de cada PO, sem especificar suficientemente o seu conteúdo e data de apresentação. Além disso, a maior parte das disposições relativas ao encerramento dos programas de 2014-2020 remetem para uma fase posterior, geralmente o encerramento, a avaliação final da elegibilidade dos custos declarados para algumas operações. É o caso dos investimentos efetuados por instrumentos financeiros, do apuramento dos adiantamentos de auxílios estatais, da avaliação final dos projetos geradores de receitas, do tratamento de projetos não operacionais, etc.

6.70. Ao contrário do que sucede para a avaliação das contas anuais, o Regulamento Disposições Comuns não define o papel de cada interveniente neste processo ou o trabalho que tem de ser feito para reavaliar e, se necessário, ajustar o impacto de eventuais custos não elegíveis nas taxas residuais para os anos em questão. Estes aspetos devem ser clarificados em devido tempo, de modo a que os Estados-Membros compreendam o que a Comissão espera que façam para o encerramento dos programas de 2014-2020. Qualquer incerteza a este respeito pode também afetar a capacidade de os Estados-Membros efetuarem os controlos necessários para assegurarem que as despesas elegíveis finais no momento do encerramento de cada PO tenham uma taxa de erro residual inferior a 2 %, dado que o período de conservação dos documentos pode ter caducado se as tarefas forem deixadas mesmo até ao final do programa (final de 2025).

<sup>(28)</sup> Ver a resposta da Comissão ao ponto 6.67 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(29)</sup> Com exceção da Croácia.

## Conclusão e recomendações

### Conclusão

6.71. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da «Coesão económica, social e territorial» é significativo (ver pontos 6.14 a 6.40). Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 5,0 % (ver **anexo 6.1**).

6.72. As insuficiências detetadas nos trabalhos de várias autoridades de auditoria abrangidas pela amostra (ver pontos 6.41 a 6.50) limitam atualmente a confiança que pode ser depositada nesses trabalhos.

6.73. Por este motivo e devido às questões encontradas no trabalho da própria Comissão (ver pontos 6.51 a 6.70), as taxas de erro residual do exercício contabilístico de 2016/2017 apresentadas nos RAA da Comissão (indicadores-chave de desempenho) estão subavaliadas e atualmente o Tribunal não pode basear-se nelas. Devido aos erros adicionais detetados, a taxa recalculada pelo Tribunal era superior ao limite de materialidade de 2 % para oito dos 15 pacotes de garantia (relativos ao período de 2014-2020) e um dos nove pacotes de encerramento (do período de 2007-2013).

6.74. No relatório anual sobre a gestão e a execução, a Comissão apresenta uma estimativa do risco no momento do pagamento para o domínio da «Coesão económica, social e territorial». No entanto, esta taxa diz respeito a despesas que ainda não foram objeto do ciclo de controlo total (ou seja, a Comissão ainda não recebeu garantias das autoridades de auditoria e através do seu próprio trabalho de auditoria) e que não são as mesmas despesas que o Tribunal auditou. Por conseguinte, o Tribunal não se pode basear nessa taxa.

6.75. O novo quadro de controlo e de garantia foi concebido para assegurar que as taxas de erro residual anual são inferiores a 2 %. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou que são ainda necessárias mais melhorias, nomeadamente em termos da aplicação do quadro pelas autoridades de gestão, pelas autoridades de auditoria e pela Comissão.

### Recomendações

6.76. No **anexo 6.3** são apresentadas as constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às cinco recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 e às quatro formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 que exigiam uma atuação imediata. A Comissão executou totalmente duas recomendações, quatro foram executadas na maior parte dos aspetos, uma em alguns aspetos e duas não tinham suscitado qualquer medida. O Tribunal considera que as recomendações 1, 2, 4 ii) e 6 do ano passado, que dizem respeito a questões constatadas mais uma vez este ano, continuam a ser válidas.

6.77. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2018, o Tribunal recomenda que a Comissão deve.

#### *Recomendação 6.1 — Disposições de auditoria para os programas da Iniciativa PME*

Garantir que:

- a) são realizados controlos regulares a nível dos intermediários financeiros, com base numa amostra representativa de pagamentos aos beneficiários finais, quer pela autoridade de auditoria ou por um auditor selecionado pelo Grupo BEI;
- b) nos casos em que esses controlos foram insuficientes, desenvolver e aplicar medidas adequadas de controlo para evitar a possibilidade de surgirem despesas irregulares significativas no momento do encerramento.

#### **Prazo de execução: imediatamente**

#### *Recomendação 6.2 — Retenção irregular de pagamentos*

Tomar as medidas necessárias para assegurar que as listas de verificação utilizadas pelas autoridades de gestão e de auditoria incluem o controlo da conformidade com o artigo 132.º do Regulamento Disposições Comuns, que estabelece que os beneficiários devem receber o montante total devido pelas despesas elegíveis o mais tardar 90 dias a contar da data de apresentação do pedido de pagamento correspondente. Se for caso disso, fazer recomendações adequadas às autoridades responsáveis pelos programas e incentivá-las a seguir práticas corretas no futuro.

#### **Prazo de execução: imediatamente**

*Recomendação 6.3 — Modalidades de encerramento do período de 2014-2020*

Corrigir as insuficiências e garantir que nenhum programa pode ser encerrado com um nível significativo de despesas irregulares. A Comissão deve:

- a) determinar os principais riscos que possam afetar a regularidade do encerramento dos programas;
- b) sempre que se justifique, elaborar orientações específicas sobre as modalidades de encerramento que incluam medidas corretivas adequadas e atempadas.

**Prazo de execução: a) maio de 2020 e b) dezembro de 2022**

**Parte 2 — Avaliação do desempenho dos projetos**

6.78. Em 208 operações examinadas este ano (com exclusão dos instrumentos financeiros e das operações ao abrigo dos PO do FEAD), o Tribunal avaliou elementos do sistema de desempenho (em especial, se os PO tinham indicadores de realizações e de resultados pertinentes para os respetivos objetivos, e se os objetivos especificados nos documentos dos projetos <sup>(30)</sup> para as realizações e os resultados correspondiam aos objetivos do PO para cada eixo prioritário). Verificou igualmente se os Estados-Membros tinham criado uma base de dados com informações sobre o desempenho ao nível dos projetos e em que medida as autoridades de auditoria controlaram a fiabilidade dessas informações.

6.79. O Tribunal repetiu as auditorias das 26 operações que estavam materialmente concluídas no momento da sua auditoria e avaliou o seu desempenho, ou seja, se as autoridades declararam ter alcançado as metas definidas para cada indicador e alcançaram os seus objetivos.

Os indicadores de resultados nem sempre são parte integrante da conceção dos sistemas de desempenho ao nível do projeto

6.80. Os regulamentos da UE aplicáveis neste domínio de despesas obrigam os beneficiários a definir e comunicar as realizações. 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.

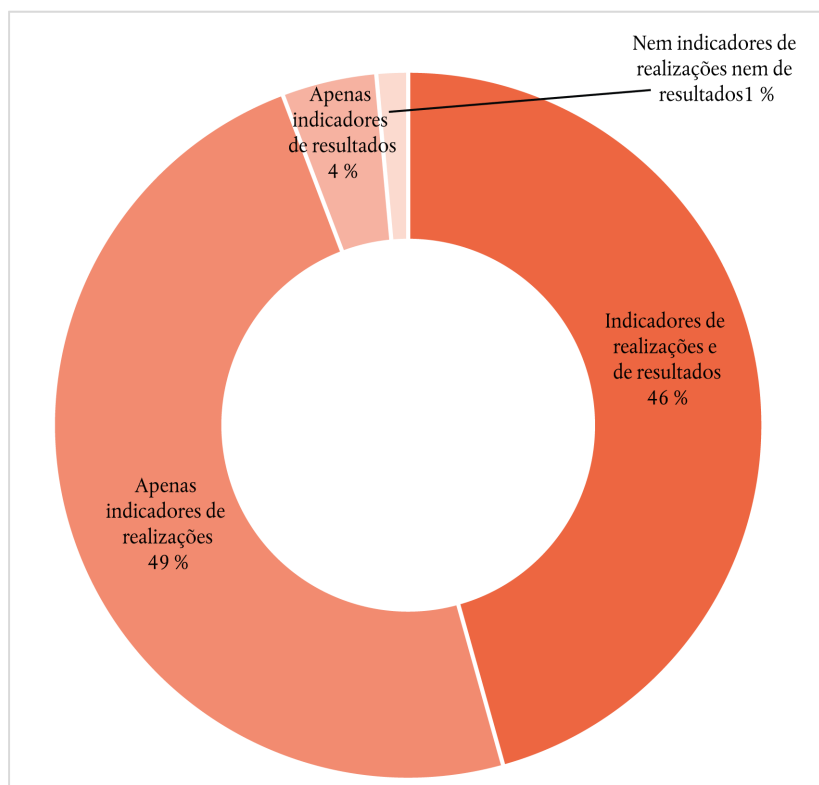
6.81. Os resultados nesta matéria são semelhantes aos de anos anteriores. O Tribunal detetou um conjunto de insuficiências na forma como as autoridades dos Estados-Membros tinham estabelecido os indicadores de desempenho, tanto ao nível do PO como dos projetos.

---

<sup>(30)</sup> Candidaturas de projetos, convenções de subvenção, contratos e/ou decisões de cofinanciamento.

6.82. Em 110 casos, não tinham definido indicadores de resultados ou de realizações ao nível dos projetos e, em três, não tinham de todo indicadores ou metas para medir o desempenho dos projetos. Nestas circunstâncias, não é possível determinar se esses projetos contribuíram para a concretização dos objetivos gerais do programa. Dos casos referidos, 41 dizem respeito ao período de 2007-2013. Estas constatações são resumidas na **caixa 6.9**.

**Caixa 6.9**  
Avaliação de elementos dos sistemas de desempenho



Fonte: TCE.

6.83. Em cinco dos 205 projetos em que os Estados-Membros tinham definido um indicador de realizações ou de resultados, ou ambos, não existia qualquer ligação entre estes e os objetivos do PO.

Os Estados-Membros criaram sistemas de acompanhamento para registar informações sobre o desempenho

6.84. Estavam em vigor sistemas de acompanhamento nos 14 Estados-Membros que o Tribunal examinou relativamente a 2018. Esses sistemas estavam também operacionais em todos os Estados-Membros, com exceção de um (Eslovénia), em que o sistema só ficou plenamente operacional em 2019.

6.85. No período de 2014-2020, as autoridades de auditoria são obrigadas a examinar a fiabilidade dos dados sobre o desempenho. O Tribunal constatou que, de um modo geral, estas autoridades realizavam controlos do desempenho dos projetos durante as suas auditorias das operações. Na Polónia e em Portugal, contudo, o Tribunal concluiu que a autoridade de auditoria tinha limitado as suas verificações aos objetivos relativos às realizações.

6.86. Em 2018, a Comissão realizou auditorias para obter garantias de que os Estados-Membros comunicam dados fiáveis sobre os indicadores. Concluiu que, apesar da existência de sistemas informáticos destinados a acompanhar os dados sobre o desempenho, ainda existem insuficiências significativas que põem em risco a fiabilidade dos dados.

Os projetos concluídos nem sempre alcançaram totalmente os seus objetivos de desempenho

6.87. Dos 26 projetos concluídos cuja realização dos objetivos o Tribunal examinou, 17 tinham tanto indicadores de resultados como de realizações, que tinham sido comunicados como plenamente atingidos em seis projetos (23 %) e parcialmente atingidos em onze (42 %).

6.88. Nos restantes nove projetos em que apenas tinha sido fixado um indicador de realizações ou de resultados, o Tribunal constatou que este tinha sido dado como plenamente atingido em quatro casos (16 %). O Tribunal não pôde avaliar a realização dos objetivos de desempenho nos outros cinco projetos (19 %) por falta de informações pertinentes.

## ANEXO 6.1

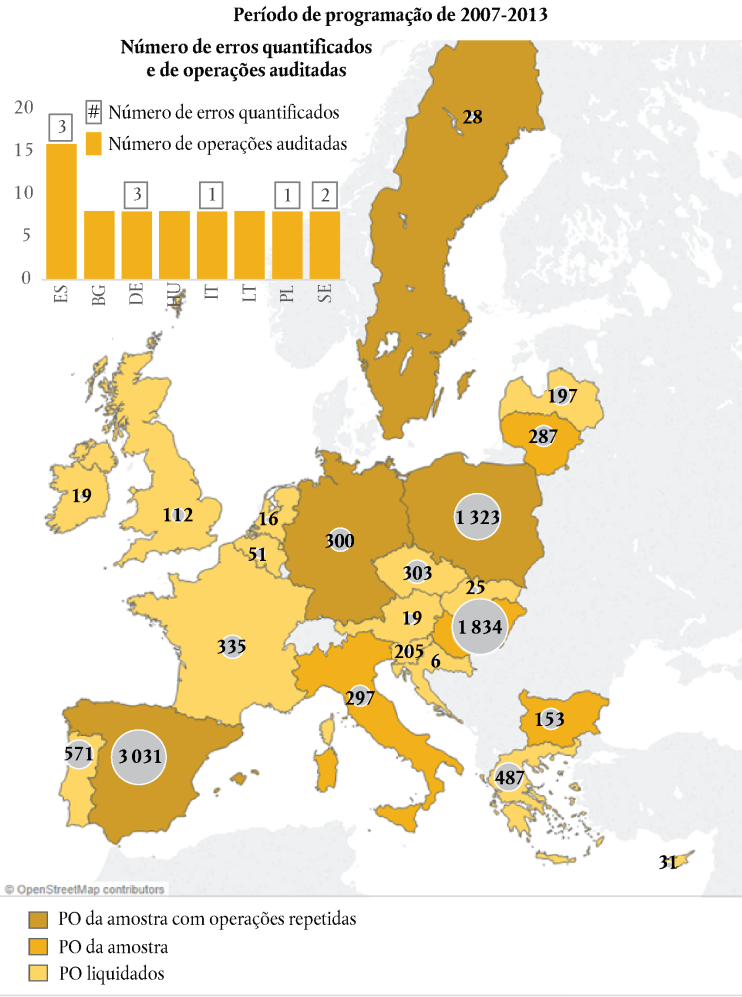
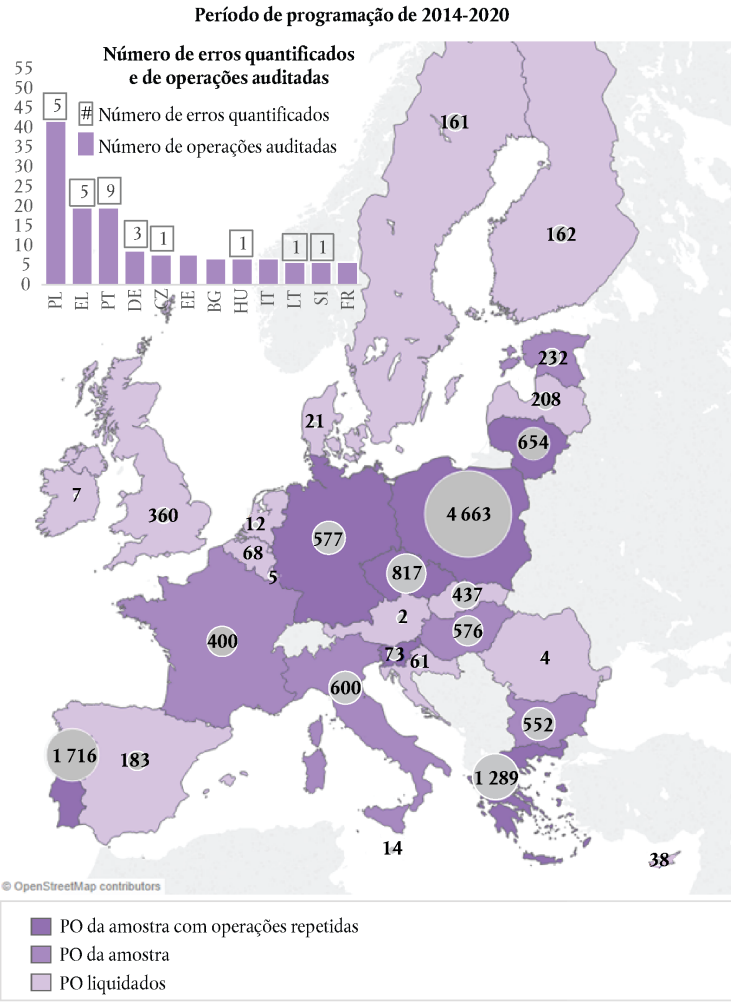
## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES

	2018	2017
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	220	217
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	5,0 %	3,0 %
Limite superior de erro	7,5 %	
Limite inferior de erro	2,5 %	



INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DA UE NOS ESTADOS-MEMBROS

Repartição da amostra selecionada de PO para os quais a Comissão efetuou uma liquidação em 2018 e número de erros quantificáveis que o Tribunal constatou por Estado-Membro (os montantes dentro dos círculos indicam as despesas declaradas em milhões de euros)



Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

E = DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão; R = DG Política Regional e Urbana; X = Avaliação comum para as duas DG

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual quadro	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	<b>Recomendação 1:</b> a Comissão deve reconsiderar de forma aprofundada a conceção e o mecanismo de execução dos FEEI quando elaborar a sua proposta legislativa para o próximo período de programação, tendo igualmente em conta as sugestões do grupo de alto nível para a simplificação.  (prazo de execução: resultados finais antes de a Comissão apresentar a sua proposta para o período posterior a 2020)		X <sup>(1)</sup>				
	<b>Recomendação 2:</b> a Comissão deve utilizar a experiência adquirida durante o período de programação de 2007-2013 e elaborar uma análise focalizada das regras de elegibilidade nacionais do período de programação de 2014-2020. Com base nessa análise, deve fornecer orientações aos Estados-Membros sobre a forma de simplificar e evitar regras desnecessariamente complexas e/ou difíceis que não acrescentam valor em relação aos resultados que se pretendem alcançar com a política (sobrerregulação), em especial quando resultarem em erros significativos e/ou recorrentes.  (prazo de execução: final de 2018)		X <sup>(2)</sup>				
	<b>Recomendação 3:</b> a Comissão deve apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta legislativa para alterar, por meio de um ato legislativo de igual valor jurídico, o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 visando a prorrogação do período de elegibilidade dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada. É necessária uma alteração do regulamento para proporcionar certeza jurídica aos Estados-Membros.  (prazo de execução: imediatamente)				X <sup>(3)</sup>		
	<b>Recomendação 4:</b> no período de programação de 2014-2020, a Comissão deve clarificar, junto dos Estados-Membros, a definição de IVA recuperável, em especial no que se refere a beneficiários públicos, para evitar diferentes interpretações do termo IVA «não recuperável» e evitar uma utilização insuficiente dos fundos da UE.  (prazo de execução: até meados de 2017)	X					
	<b>Recomendação 5:</b> a Comissão deve assegurar que todas as despesas relativas aos instrumentos financeiros do FEDER e do FSE do período de programação de 2007-2013 são incluídas com antecedência suficiente nas declarações de encerramento, de forma a permitir que as autoridades de auditoria realizem os seus controlos. Além disso, a Comissão deve incentivar os Estados-Membros que executaram instrumentos financeiros a realizarem auditorias específicas sobre a execução desses instrumentos, tendo em vista o encerramento.  (prazo de execução: imediatamente)	X					

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual quadro	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	<b>Recomendação 1:</b> a Comissão deve 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)		X <sup>(4)</sup>				
	<b>Recomendação 2:</b> a Comissão deve 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)  (prazo de execução: antes da aprovação do quadro legislativo pós-2020)				X <sup>(5)</sup>		
	<b>Recomendação 3:</b> a Comissão deve 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)		X <sup>(6)</sup>				
	<b>Recomendação 6:</b> a Comissão deve 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)			X <sup>(7)</sup>			

<sup>(1)</sup> Não obstante os esforços de simplificação da Comissão, o projeto de regulamento que estabelece disposições comuns para o próximo período de programação inclui elementos que apresentam riscos para o cumprimento das regras e a boa gestão financeira, tal como salientado no Parecer n.º 6/2018 do Tribunal sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de regulamento que estabelece disposições comuns [COM (2018) 375 final] e no documento informativo *O desempenho na política de coesão*.

<sup>(2)</sup> A Comissão não comunicou informações sobre a realização de uma análise orientada das regras de elegibilidade nacionais. No entanto, dá efetivamente orientações aos Estados-Membros e comunica informações sobre práticas de sobrerregulação constatadas durante as suas auditorias.

<sup>(3)</sup> A Comissão não aceitou esta recomendação.

<sup>(4)</sup> Ver pontos 6.36 a 6.38.

<sup>(5)</sup> A Comissão apresentou uma proposta alternativa que faz com que o IVA seja elegível para projetos com um custo total inferior a 5 milhões de euros. Esta proposta não resolve o problema, pelas razões expostas no exame rápido de casos sobre o IVA publicado pelo Tribunal.

<sup>(6)</sup> Ver pontos 6.58 a 6.64.

<sup>(7)</sup> A Comissão pôde retirar conclusões relativamente a apenas uma de oito auditorias em nove meses. Ver ponto 6.64.



## CAPÍTULO 7

**Recursos Naturais**

## ÍNDICE

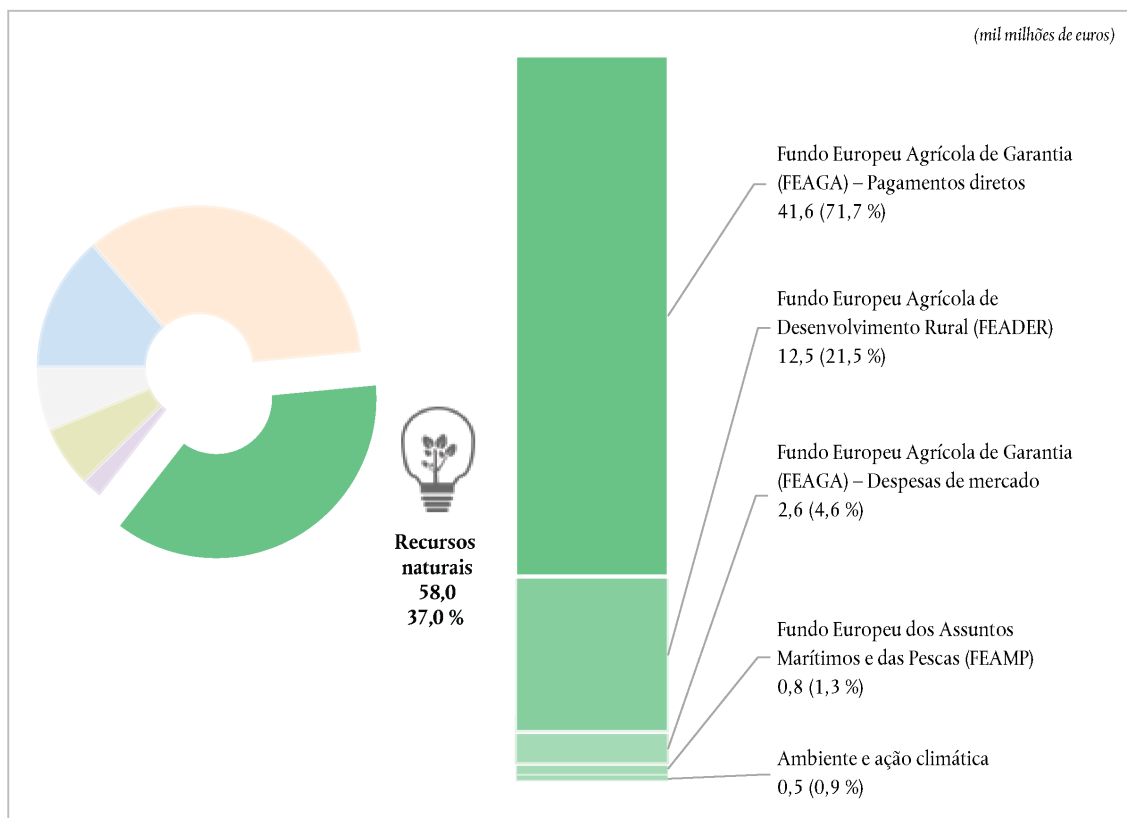
	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.7
Breve descrição dos «Recursos Naturais»	7.3-7.5
Âmbito e método da auditoria	7.6-7.7
Parte 1 — Regularidade das operações	7.8-7.36
Os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais	7.11-7.18
A maioria dos pagamentos diretos testados pelo Tribunal estava isenta de erros	7.13-7.15
O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo limita o nível de erro nos pagamentos diretos	7.16-7.18
Outros domínios de despesas: condições de elegibilidade complexas aumentam o risco de erro	7.19-7.26
Desenvolvimento rural	7.20-7.24
Medidas de mercado	7.25
Pescas, ambiente e ação climática	7.26
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	7.27-7.36
Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC	7.27-7.35
Relatório Anual de Atividades da DG CLIMA	7.36
Conclusão e recomendações	7.37-7.40
Conclusão	7.37-7.38
Recomendações	7.39-7.40
Parte 2 — Desempenho	7.41-7.64
Avaliação do desempenho de ações do desenvolvimento rural	7.43-7.48
A maioria das ações produziu as realizações esperadas	7.45
De um modo geral, os EstadosMembros verificaram a razoabilidade dos custos, mas utilizaram pouco as opções de custos simplificadas	7.46-7.48
Quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC	7.49-7.64
Insuficiências nos indicadores de resultados para as despesas do desenvolvimento rural	7.52-7.60
Insuficiências semelhantes nos indicadores de resultados dos pagamentos diretos	7.61-7.64
Conclusão e recomendações	7.65-7.66
Conclusão	7.65-7.66
Recomendações	
 Anexo 7.1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos «Recursos Naturais»	
Anexo 7.2 — Informações sobre as ações da UE nos EstadosMembros ou nas regiões	
Anexo 7.3 — Seguimento das recomendações anteriores	

## Introdução

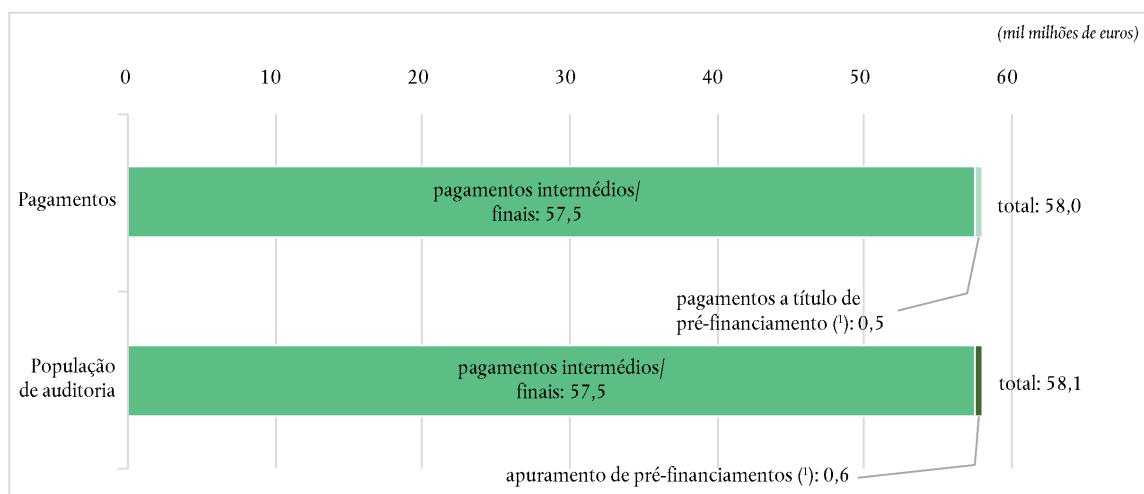
7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Recursos Naturais» do QFP. A **caixa 7.1** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2018.

**Caixa 7.1**  
**Rubrica 2 do QFP «Recursos Naturais» — repartição de 2018**

### Repartição dos pagamentos:



### Pagamentos e população de auditoria:



<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do anexo 1.1).

7.2. A **parte 1** do presente capítulo apresenta as constatações do Tribunal sobre a *regularidade*. Na **parte 2**, centrada no *desempenho*, o Tribunal examina i) o desempenho de uma amostra de medidas de desenvolvimento rural e ii) a forma como a Comissão e os Estados-Membros medem e elaboram relatórios sobre o desempenho das despesas no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural, através do *quadro comum de acompanhamento e avaliação* <sup>(1)</sup>.

### **Breve descrição dos «Recursos Naturais»**

7.3. A *Política Agrícola Comum* (PAC) representa 98 % das despesas no domínio dos «Recursos Naturais». Os três objetivos gerais que a legislação da UE estabelece para a PAC são <sup>(2)</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* dos Estados-Membros. Desde 2015, a legislação da UE exige que *organismos de certificação* independentes nos Estados-Membros formulem pareceres anuais sobre a legalidade e a regularidade das despesas dos organismos pagadores. As despesas da PAC dividem-se em três grandes categorias:

- *pagamentos diretos* aos agricultores, que são integralmente financiados pelo orçamento da UE;
- *medidas de mercado* agrícolas, também integralmente financiadas pelo orçamento da UE, à exceção de determinadas medidas cofinanciadas pelos Estados-Membros, como ações de promoção e o regime de distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite nas escolas;
- programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, cofinanciados pelo orçamento da UE.

7.5. Esta rubrica do QFP abrange igualmente as despesas da UE no domínio da *política comum das pescas* e uma parte das despesas da União nos domínios do ambiente e da ação climática.

### **Âmbito e método da auditoria**

7.6. Na **parte 1** 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 uma amostra de 251 operações <sup>(3)</sup>, tal como definido no ponto 11 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP e era composta por operações de 22 Estados-Membros <sup>(4)</sup>. O objetivo da auditoria era contribuir para a *declaração de fiabilidade* global, conforme descrito no **anexo 1.1**. O Tribunal examinou igualmente os seguintes aspetos do domínio «Recursos naturais» em 2018:

- a) as informações sobre a regularidade nos *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) da DG AGRI e da Direção-Geral da Ação Climática (DG CLIMA), a coerência da metodologia aplicada para a estimativa dos montantes em risco e a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento elaborado pela Comissão;

<sup>(1)</sup> Artigo 110.º, n.º 1, 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> Artigo 110.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

<sup>(3)</sup> A amostra foi composta por 95 pagamentos diretos, 14 medidas de mercado, 136 pagamentos no âmbito de programas de desenvolvimento rural e 6 pagamentos relativos às pescas, ao ambiente e à ação climática.

<sup>(4)</sup> Bélgica, Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia, Suécia e Reino Unido. A amostra incluiu igualmente três operações em regime de *gestão direta*.

- b) sistemas seleccionados, que diziam respeito a elementos essenciais do quadro de controlo interno da Comissão para a PAC: os dados e as estatísticas de controlo dos organismos pagadores, o trabalho dos organismos de certificação, os controlos da DG AGRI relativos ao trabalho dos organismos de certificação, as auditorias da DG AGRI nos Estados-Membros e os seus cálculos das taxas de erro publicadas no seu RAA.

7.7. Na **parte 2** do presente capítulo, centrada no desempenho, o Tribunal examinou:

- a) a realização e os custos das ações de desenvolvimento rural incluídas na amostra;
- b) a medição do desempenho e respetiva elaboração de relatórios pela Comissão e os Estados-Membros no âmbito do quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC.

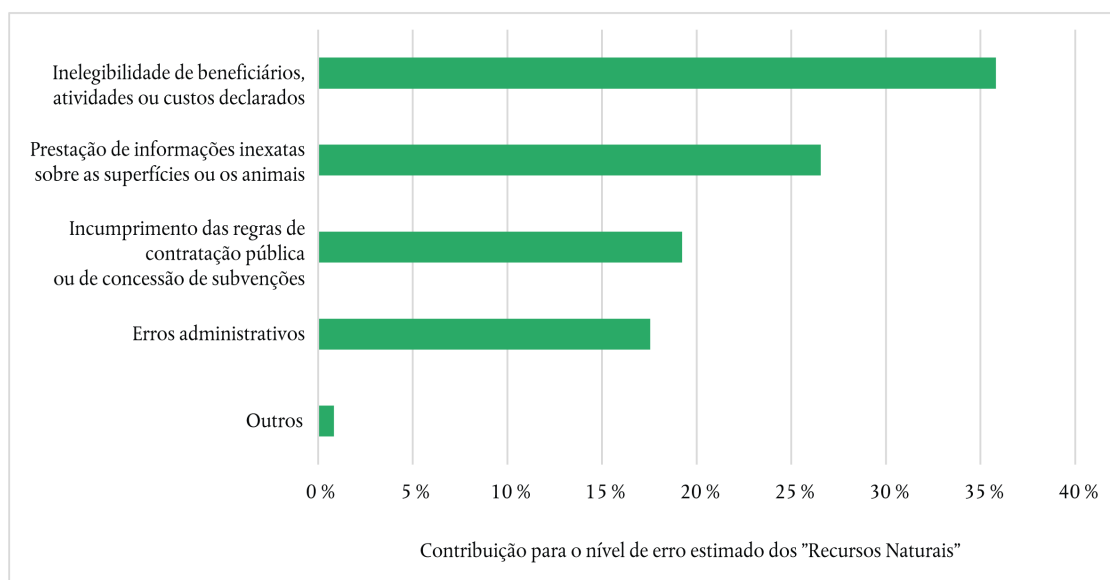
## Parte 1 — Regularidade das operações

7.8. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 7.1**. Das 251 operações examinadas, 193 (77 %) estavam isentas de erros. Com base nos 46 erros <sup>(5)</sup> quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro dos «Recursos Naturais» se situe em 2,4 % <sup>(6)</sup>.

7.9. A **caixa 7.2** apresenta a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2018. Os erros relativos à inelegibilidade de *beneficiários*, atividades ou custos declarados representam mais de um terço do nível de erro estimado de 2,4 %.

Caixa 7.2

A inelegibilidade de beneficiários, atividades ou custos declarados constituiu a maior categoria de erro



Fonte: TCE.

7.10. A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 53 das operações constantes da amostra. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,6 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 0,6 pontos percentuais.

<sup>(5)</sup> O Tribunal detetou igualmente 12 casos de incumprimento, sem qualquer impacto financeiro.

<sup>(6)</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 3,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).



### ***Os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais***

7.11. Os trabalhos do Tribunal apoiam a conclusão de que os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais. Estes pagamentos representam 72 % das despesas ao abrigo da rubrica «Recursos Naturais» do QFP.

7.12. Quatro dos principais regimes do FEAGA representam 92 % de todos os pagamentos diretos:

- a) dois regimes que concedem *apoio dissociado ao rendimento* <sup>(7)</sup> com base na superfície agrícola declarada pelos agricultores: o «*regime de pagamento de base*» (16,3 mil milhões de euros em 2018) e o «*regime de pagamento único por superfície*» (4,2 mil milhões de euros em 2018);
- b) um pagamento destinado a apoiar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, conhecido como o pagamento por «*ecologização*» (11,7 mil milhões de euros em 2018);
- c) o *apoio associado*, relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas (por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas) (5,9 mil milhões de euros em 2018).

### ***A maioria dos pagamentos diretos testados pelo Tribunal estava isenta de erros***

7.13. O Tribunal testou 95 pagamentos diretos, abrangendo todos os principais regimes. Visitou 50 explorações agrícolas para verificar se os beneficiários tinham respeitado as regras, mas não visitou as restantes 45, para as quais obteve provas suficientes de conformidade a partir de imagens de satélite, bem como de *ortofotografias* e documentos fornecidos pelos organismos pagadores.

7.14. O Tribunal constatou que 77 operações estavam isentas de erros. Os pagamentos diretos aos agricultores são baseados em direitos: os beneficiários recebem o pagamento desde que satisfaçam determinadas condições. Esses pagamentos comportam um risco menos elevado de erro, desde que as condições associadas não sejam demasiado complexas (ver pontos 1.16 e 1.18).

7.15. Sem pôr em causa a conclusão positiva sobre os pagamentos diretos, o Tribunal detetou pagamentos em excesso de montante reduzido (inferior a 5 %) em 11 casos, resultantes sobretudo da sobredeclaração do número de hectares elegíveis ou de animais nos pedidos de ajuda dos agricultores. O Tribunal detetou erros superiores a 5 % do montante examinado em dois pagamentos diretos, incluindo um caso em que o erro ultrapassava 20 %. Em cinco pagamentos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro.

### ***O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo limita o nível de erro nos pagamentos diretos***

7.16. A principal ferramenta de gestão dos pagamentos diretos é o *Sistema Integrado de Gestão e de Controlo* (SIGC) <sup>(8)</sup>, que incorpora o *Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas* (SIPA). O SIGC faz a interligação de bases de dados de explorações, pedidos e superfícies agrícolas, que os organismos pagadores utilizam 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.

7.17. As constatações do Tribunal confirmam que o SIPA contribui de forma especialmente significativa para evitar e reduzir os níveis de erro <sup>(9)</sup>. Tal como o Tribunal observou anteriormente, os planos de ação dos Estados-Membros, supervisionados pela Comissão, melhoraram a fiabilidade dos dados constantes do SIPA sobre a elegibilidade das terras <sup>(10)</sup>.

7.18. A introdução no SIGC do *pedido de ajuda geoespacial* <sup>(11)</sup>, que permite aos agricultores apresentarem os pedidos de pagamento em linha, e o facto de os organismos pagadores realizarem agora verificações cruzadas preliminares sobre os pedidos de ajuda dos agricultores, contribuíram também para reduzir o nível de erro nos pagamentos diretos <sup>(12)</sup>.

<sup>(7)</sup> Os pagamentos de apoio dissociado são concedidos para todos os terrenos agrícolas elegíveis, independentemente de serem utilizados para produção.

<sup>(8)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/directsupport/iacs\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/directsupport/iacs_en).

<sup>(9)</sup> Ver ponto 7.17 do Relatório Anual relativo a 2015, ponto 7.13 do Relatório Anual relativo a 2016 e ponto 7.16 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(10)</sup> Ver ponto 7.17 do Relatório Anual relativo a 2015.

<sup>(11)</sup> Ver pontos 7.46 a 7.55 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(12)</sup> Ver ponto 7.15 do Relatório Anual relativo a 2016 e ponto 7.16 do Relatório Anual relativo a 2017.

**Outros domínios de despesas: condições de elegibilidade complexas aumentam o risco de erro**

7.19. O Tribunal testou 136 operações do desenvolvimento rural, 14 medidas de mercado e seis operações retiradas das despesas da pesca, do ambiente e da ação climática. A maioria das despesas neste domínio é baseada em reembolsos e está sujeita a condições de elegibilidade complexas, o que aumenta o risco de erro (ver pontos 1.16, 1.19 e 1.20). Os resultados dos testes das operações por Estado-Membro são resumidos no anexo 7.2.

**Desenvolvimento rural**

7.20. A Comissão aprovou 118 programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural nos Estados-Membros para o período de 2014-2020 <sup>(13)</sup>. Estes programas incluem 20 medidas e 67 submedidas, que se inserem em duas grandes categorias de despesas:

- a) ajuda a projetos de investimento de apoio ao desenvolvimento social e económico das zonas rurais;
- b) pagamentos baseados nas superfícies agrícolas ou no número de animais.

7.21. As medidas e submedidas regem-se por regras específicas de aplicação e estão sujeitas a condições de elegibilidade geralmente complexas. Os testes das operações efetuados pelo Tribunal abrangeram 16 medidas ao abrigo de 30 programas em 18 Estados-Membros.

7.22. Das 136 operações do desenvolvimento rural testadas pelo Tribunal, 104 estavam isentas de erros e 20 apresentavam erros inferiores a 20 % do montante examinado. Em seis casos, o Tribunal detetou erros com impacto igual ou superior a 20 %. Em seis pagamentos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro.

7.23. O Tribunal examinou 66 pagamentos a projetos de investimento, como a modernização das explorações agrícolas, projetos de desenvolvimento de empresas e apoio a serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais. O Tribunal quantificou 11 erros, incluindo três casos em que os beneficiários não cumpriram as condições de elegibilidade (ver **caixa 7.3**) e 7 projetos com custos declarados que eram ilegíveis. Na restante operação, o Tribunal detetou um erro devido ao incumprimento das regras de concessão de subvenções.

**Caixa 7.3****Alguns beneficiários não cumpriram as regras de elegibilidade para os investimentos nas explorações agrícolas e os projetos de desenvolvimento de empresas**

Na Polónia, um beneficiário apresentou, com outros membros da família, uma candidatura conjunta a apoio para a construção de uma pocilga com capacidade para 600 porcas. Cada um dos cobeneficiários candidatou-se ao nível máximo de apoio, de cerca de 215 000 euros. Uma vez que o objetivo da medida era apoiar o desenvolvimento de pequenas e médias explorações agrícolas, as condições de elegibilidade estipulavam que as explorações dos candidatos não deviam ter uma dimensão económica superior a 250 000 euros nem uma superfície superior a 300 hectares. Os beneficiários declararam operar empresas independentes, mas o Tribunal constatou que detinham participações numa empresa familiar que funcionava nas mesmas instalações. Tendo em conta a participação do beneficiário na empresa familiar, a sua exploração ultrapassava o limiar relativo à dimensão económica. O Tribunal detetou, anteriormente, grandes erros de elegibilidade em vários Estados-Membros que envolviam beneficiários que não satisfaziam as condições para o apoio às pequenas e médias empresas <sup>(14)</sup>.

Na Estónia, um beneficiário recebeu ajuda ao arranque enquanto jovem agricultor que criou uma empresa numa exploração agrícola. As regras de elegibilidade especificavam que todos os membros do Conselho de Administração devem ser jovens agricultores, a fim de garantir que os jovens agricultores detêm o controlo da exploração durante todo o período de arranque. Após o pagamento da fração inicial da ajuda, mas ainda dentro do período de arranque, um segundo membro, que não era um jovem agricultor, integrou o Conselho de Administração. Nesta fase, o beneficiário tornou-se ilegível. As autoridades estónias pagaram uma segunda fração sem detetarem a violação das condições de elegibilidade.

Em Itália, o Tribunal encontrou um outro beneficiário ilegível que recebeu ajuda ao arranque enquanto jovem agricultor. A razão para este erro era semelhante à descrita no caso anterior, na Estónia. As autoridades italianas decidiram recuperar o pagamento após a visita de auditoria do Tribunal.

<sup>(13)</sup> Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

<sup>(14)</sup> Ver ponto 7.26 do Relatório Anual relativo a 2016.

7.24. O Tribunal examinou 70 operações baseadas na superfície ou no número de animais declarados pelos agricultores, como os pagamentos pelo cumprimento de *compromissos agroambientais e climáticos*, os pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com condicionantes naturais ou os pagamentos para a agricultura biológica. Entre estas, o Tribunal detetou 14 casos de sobredeclaração de superfície elegível ou do número de animais, embora 10 tivessem sido sobredeclarados em menos de 5 %. O Tribunal detetou igualmente um caso em que o organismo pagador tinha calculado a ajuda incorretamente.

#### *Medidas de mercado*

7.25. As medidas de mercado agrícolas constituem vários regimes diversos, sujeitos a uma série de condições de elegibilidade. Entre as 14 operações constantes da amostra, o Tribunal detetou três casos em que os organismos pagadores tinham reembolsado custos inelegíveis e um caso de incumprimento das regras de *contratação pública*.

#### *Pescas, ambiente e ação climática*

7.26. Os critérios de seleção e os requisitos de elegibilidade para os projetos nos domínios de intervenção das pescas, ambiente e ação climática também variam. Das seis operações examinadas, o Tribunal detetou três projetos que não cumpriam todas as condições de elegibilidade e que, por conseguinte, têm impacto na taxa de erro calculada pelo Tribunal.

### **Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação**

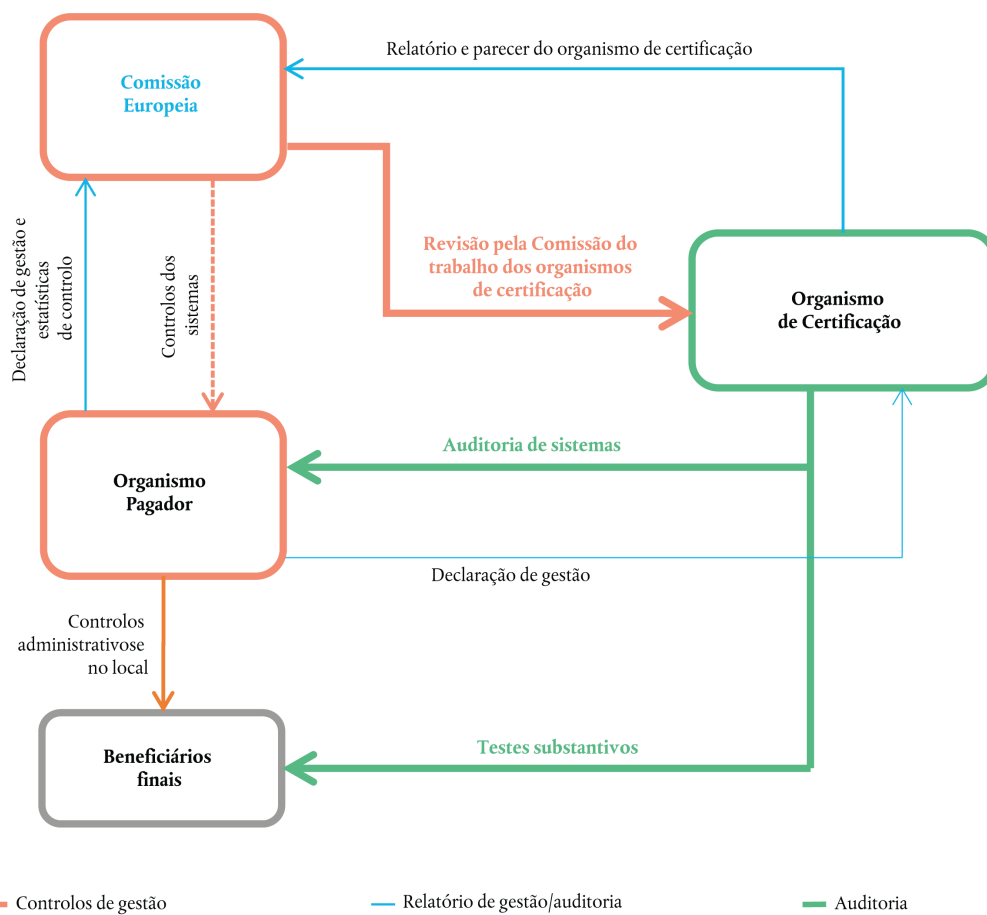
#### *Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC*

7.27. Os pagamentos da PAC são controlados através do SIGC (ver pontos 7.16 a 7.18 para os pagamentos diretos), bem como de outros sistemas de controlo (ver **caixa 7.4**). Os diretores dos 76 organismos pagadores enviam à DG AGRI uma declaração de gestão anual sobre a eficácia dos seus sistemas de controlo, juntamente com um relatório sobre os controlos administrativos e no local realizados pelo organismo pagador («estatísticas de controlo»). Desde 2015, com vista a fornecer garantias adicionais, os organismos de certificação têm de formular anualmente um parecer relativo a cada organismo pagador sobre a legalidade e regularidade das despesas cujo reembolso os Estados-Membros solicitaram <sup>(15)</sup>.

---

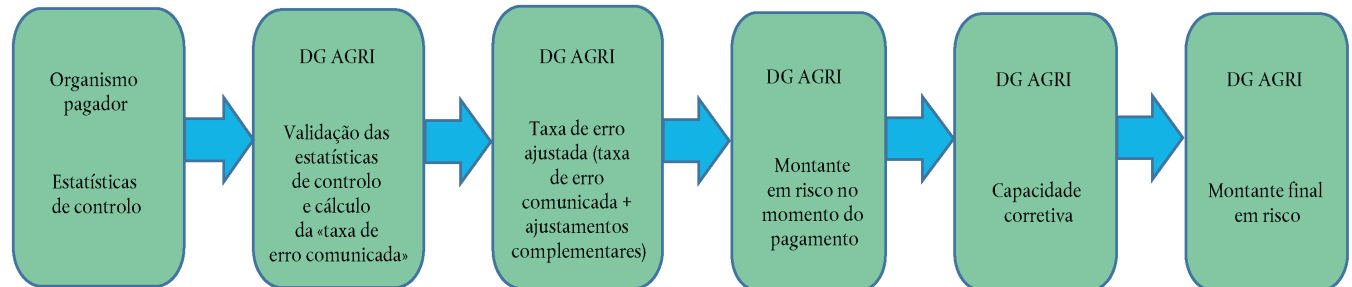
<sup>(15)</sup> Ver também o Relatório Especial n.º 7/2017 do Tribunal, intitulado «A nova função dos organismos de certificação nas despesas da PAC: um passo positivo para um modelo de auditoria única, mas com insuficiências significativas por resolver».

**Caixa 7.4**  
**Modelo de garantia da PAC no período de 2014-2020**



7.28. A DG AGRI utiliza as estatísticas nacionais de controlo que recebe dos organismos pagadores. Realiza igualmente ajustamentos com base nos resultados das auditorias dos organismos de certificação e nos seus próprios controlos e juízo profissional, para obter a «taxa de erro ajustada» para os pagamentos diretos, os programas de desenvolvimento rural e as medidas de mercado. Em seguida, deduz do resultado a estimativa das *correções financeiras* e recuperações futuras <sup>(16)</sup> para calcular o montante final em risco (ver **caixa 7.5**).

**Caixa 7.5**  
Informações da DG AGRI sobre a regularidade



Fonte: TCE.

7.29. O Tribunal examinou os relatórios da DG AGRI sobre as suas 18 visitas de avaliação a organismos de certificação em 2018, bem como a cinco organismos pagadores <sup>(17)</sup>, tendo analisado:

- as verificações das estatísticas de controlo realizadas pela DG AGRI e pelos organismos de certificação;
- o cálculo da taxa de erro ajustada efetuado pela DG AGRI.

7.30. Examinou igualmente o cálculo global da taxa de erro ajustada da PAC, a estimativa das futuras correções e recuperações, bem como o cálculo do montante final em risco, realizados pela DG AGRI e apresentados no seu RAA.

A DG AGRI aplicou a sua metodologia de forma coerente

7.31. A DG AGRI aplicou a sua metodologia de forma coerente no exame das estatísticas de controlo dos organismos pagadores, nas suas visitas aos organismos de certificação e na apresentação das informações sobre regularidade no seu RAA. As alterações recentemente introduzidas no seu manual de auditoria estão em consonância com as recomendações do Tribunal <sup>(18)</sup> e do Serviço de Auditoria Interna da Comissão <sup>(19)</sup>.

As visitas de avaliação da DG AGRI detetaram insuficiências no trabalho dos organismos de certificação

7.32. Em 2018, a DG AGRI efetuou 18 visitas de avaliação a 17 organismos de certificação, tendo detetado várias questões, incluindo as seguintes:

- a metodologia de amostragem de nove organismos de certificação não estava plenamente em conformidade com as orientações emitidas pela Comissão. No caso de três deles, a Comissão considerou que esta situação comprometia a representatividade das amostras dos organismos de certificação;
- nove organismos de certificação, incluindo oito dos mencionados anteriormente, realizaram controlos insuficientes às condições de elegibilidade dos compromissos agrícolas.

<sup>(16)</sup> A DG AGRI utiliza uma média móvel ajustada das correções financeiras e recuperações, a fim de estimar a sua *capacidade corretiva*.

<sup>(17)</sup> Espanha (Andaluzia e Aragão), Itália (AGREA), Polónia e Reino Unido (Escócia).

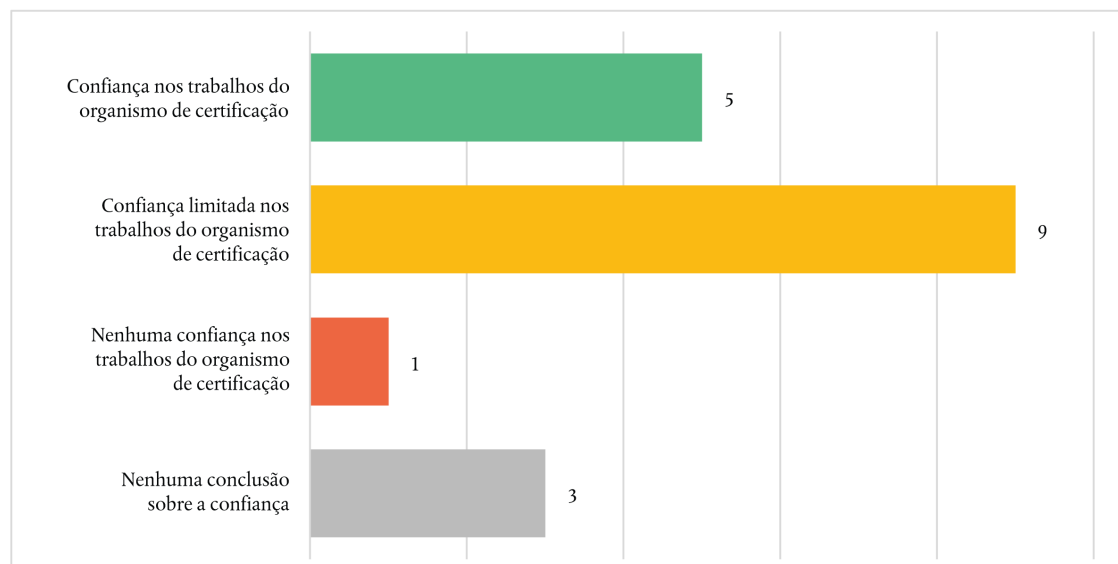
<sup>(18)</sup> No ponto 7.67 (recomendação 5) do Relatório Anual relativo a 2015, o Tribunal recomendou à Comissão «atualizar o manual de auditoria da DG AGRI, incluindo procedimentos de auditoria detalhados e requisitos relativos à documentação para efeitos de verificação dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e utilizados para cálculo das correções financeiras».

<sup>(19)</sup> Na sequência da sua auditoria de 2017 sobre a estratégia de controlo da DG AGRI para a PAC no período de 2014-2020, o Serviço de Auditoria Interna recomendou que a DG AGRI reforçasse o seu procedimento para o cálculo das correções financeiras e atualizasse o manual de auditoria, conforme necessário.

7.33. Ao longo dos últimos quatro anos (2015-2018), a DG AGRI realizou visitas de avaliação que abrangeram categorias de despesas selecionadas a cerca de 80 % dos organismos de certificação, tendo concluído que podia confiar plenamente no trabalho destes em cerca de um quarto dos casos. A **caixa 7.6** apresenta uma síntese elaborada pelo Tribunal dos resultados das 18 visitas de avaliação realizadas em 2018. Como o Tribunal observou no ano passado, são necessárias melhorias permanentes no trabalho dos organismos de certificação para que a Comissão recorra a esse trabalho como principal fonte de garantia da regularidade das despesas da PAC <sup>(20)</sup>.

**Caixa 7.6**

**Síntese dos resultados das visitas de avaliação realizadas pela DG AGRI que abrangeram uma seleção de categorias de despesas verificadas pelos organismos de certificação em 2018**



Fonte: TCE, com base nas avaliações da DG AGRI.

Os ajustamentos de taxa fixa aplicados às taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros representam uma parte significativa das taxas de erro publicadas pela DG AGRI

7.34. Com base nas estatísticas de controlo dos seus organismos pagadores, os Estados-Membros comunicaram um nível de erro global próximo de 1 % <sup>(21)</sup> para as despesas da PAC no seu conjunto. O Tribunal examinou os ajustamentos realizados pela DG AGRI às taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros (ver ponto 7.28). À semelhança dos anos anteriores, a DG AGRI baseou a maior parte dos ajustamentos nas suas próprias verificações dos sistemas e das despesas dos organismos pagadores. A DG AGRI calcula a maioria desses ajustamentos como taxas fixas, que visam refletir a importância e a dimensão das insuficiências detetadas nos sistemas de controlo.

7.35. No seu RAA, a DG AGRI estima o montante em risco no momento do pagamento em cerca de 2,1 % para a globalidade das despesas da PAC e em cerca de 1,8 % para os pagamentos diretos. A Comissão também apresenta estes resultados no seu relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento.

#### *Relatório Anual de Atividades da DG CLIMA*

7.36. O Tribunal examinou o RAA da DG CLIMA, que foi elaborado em conformidade com as instruções internas da Comissão. O Tribunal não incluiu na sua amostra quaisquer operações no domínio da ação climática em 2018, pelo que não dispõe de resultados de auditoria para comparar com as informações sobre a regularidade das despesas comunicadas pela DG CLIMA.

<sup>(20)</sup> Ver ponto 7.37 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(21)</sup> Os Estados-Membros têm de apresentar dois conjuntos de dados estatísticos à DG AGRI até 15 de julho de cada ano: dados de controlo (uma base de dados exaustiva que contém todos os beneficiários que apresentaram pedidos, indicando se foram sujeitos a controlos administrativos e no local e apresentando os resultados desses controlos) e estatísticas de controlo (síntese dos resultados dos controlos efetuados no âmbito das principais rubricas orçamentais).

## Conclusão e recomendações

### Conclusão

7.37. Globalmente, as provas de auditoria obtidas pelo Tribunal e apresentadas neste capítulo revelam que o nível de erro estimado nas despesas dos «Recursos Naturais» no seu conjunto é significativo. Para esta rubrica na sua globalidade, os testes das operações efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global se situa em 2,4 % (ver **anexo 7.1**). No entanto, os resultados do Tribunal mostram que o nível de erro dos pagamentos diretos do FEAGA, que representam 72 % das despesas ao abrigo desta rubrica do QFP, não é significativo.

7.38. A estimativa da Comissão relativa aos montantes em risco no momento do pagamento nas despesas da PAC e nos pagamentos diretos publicada no seu relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento (ver ponto 7.35) é coerente com a conclusão do Tribunal.

### Recomendações

7.39. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às seis recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 são apresentadas no **anexo 7.3**. A Comissão executou totalmente essas recomendações.

7.40. No Relatório Anual relativo a 2017, o Tribunal formulou recomendações dirigidas à Comissão cujo prazo de execução era o final de 2019 e que diziam respeito às medidas dos Estados-Membros para corrigir as causas dos erros e a qualidade do trabalho dos organismos de certificação. Essas recomendações são também pertinentes para as constatações e conclusões deste ano e serão objeto de seguimento em devido tempo.

## Parte 2 — Desempenho

7.41. Em 2018, o Tribunal publicou oito relatórios especiais sobre despesas relacionadas com a utilização sustentável dos recursos naturais. Os relatórios especiais sobre a PAC examinaram as energias renováveis nas zonas rurais, o regime de pagamento de base, as opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural e o bem-estar dos animais. O Tribunal publicou igualmente relatórios sobre a poluição do ar, a captação e o armazenamento de carbono, a prevenção de inundações e a desertificação. Além disso, publicou um documento informativo sobre o futuro da PAC e um parecer sobre as propostas legislativas relativas à PAC para o período pós-2020 (ver pontos 3.50 a 3.52).

7.42. No decorrer dos testes realizados à regularidade das operações em 2018, o Tribunal examinou:

- a) a realização e os custos de uma amostra de ações de desenvolvimento rural, incidindo nas *realizações*;
- b) a medição do desempenho e respetiva elaboração de relatórios pela Comissão e os Estados-Membros no âmbito do quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC, incidindo nos *resultados* das ações.

### Avaliação do desempenho de ações do desenvolvimento rural

7.43. O Tribunal examinou uma amostra de 113 ações de desenvolvimento rural <sup>(22)</sup> em 18 Estados-Membros no âmbito de 13 medidas, incluindo:

- pagamentos compensatórios aos agricultores que assumiram compromissos agroambientais e climáticos ou que exerciam a sua atividade em zonas com condicionantes naturais;
- apoio à modernização das explorações, como a construção de instalações ou a aquisição de novos equipamentos;
- prestação de ajuda ao arranque da atividade para jovens agricultores;
- apoio aos serviços básicos e à renovação das aldeias em zonas rurais.

---

<sup>(22)</sup> Das 136 operações do desenvolvimento rural incluídas na amostra, o Tribunal examinou as 113 ações aprovadas ao abrigo do atual período de programação (2014-2020).

7.44. O Tribunal avaliou se:

- as ações produziram as realizações esperadas;
- os Estados-Membros verificaram a razoabilidade dos custos declarados relativamente aos projetos de investimento;
- as opções de custos simplificadas foram utilizadas de forma adequada.

*A maioria das ações produziu as realizações esperadas*

7.45. À data da auditoria, 103 das 113 ações examinadas pelo Tribunal estavam concluídas. Nos 10 casos de ações que não produziram as realizações esperadas, os investimentos não foram efetuados em conformidade com as regras e especificações aplicáveis ou os beneficiários tinham sobredeclarado as superfícies agrícolas elegíveis.

*De um modo geral, os Estados-Membros verificaram a razoabilidade dos custos, mas utilizaram pouco as opções de custos simplificadas*

7.46. Em 47 dos 49 projetos de investimentos nas explorações agrícolas e de desenvolvimento de empresas que o Tribunal examinou, os Estados-Membros tinham instituído procedimentos para verificar se os custos declarados eram razoáveis, tais como um procedimento de contratação, a utilização de custos de referência ou a comparação de propostas. No entanto, num destes casos, os procedimentos definidos não foram respeitados devidamente.

7.47. O Tribunal salientou já anteriormente que, em alguns projetos, as opções de custos simplificadas podem facilitar a administração e manter sob controlo os custos dos projetos <sup>(23)</sup>. Este é, em especial, o caso de medidas que incluam ações com os mesmos tipos de atividade e de despesas <sup>(24)</sup>.

7.48. Os Estados-Membros utilizaram opções de custos simplificadas, como montantes fixos ou taxas fixas, em três dos 49 projetos (ver um exemplo na **caixa 7.7**). As autoridades nacionais poderiam ter utilizado essas opções, pelo menos para algumas despesas, em outros 16 projetos. No Relatório Especial n.º 11/2018, o Tribunal formulou recomendações à Comissão no sentido de incentivar a utilização adequada de opções de custos simplificadas.

**Caixa 7.7**

**Exemplo de utilização de opções de custos simplificadas**

Na Finlândia, o orçamento da UE financiou os custos indiretos de um projeto de desenvolvimento local através de taxas fixas. As autoridades nacionais identificaram antecipadamente as categorias de custos indiretos e calcularam o financiamento como uma percentagem de taxa fixa dos custos diretos associados do projeto.

### **Quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC**

7.49. O quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) da PAC é um conjunto de regras, procedimentos e indicadores destinados a fornecer uma avaliação exaustiva e regular dos progressos, da eficácia e da eficiência de cada medida face aos objetivos da PAC <sup>(25)</sup>. Os indicadores estão concebidos de forma a: a) descrever o produto realizado pela ação da PAC (indicadores de realizações); b) medir as alterações imediatas induzidas (indicadores de resultados); c) mostrar as consequências a longo prazo de uma ação em termos da sua contribuição para os objetivos gerais da PAC (indicadores de impacto) <sup>(26)</sup>. O QCAA exige que a Comissão e os Estados-Membros procedam a avaliações com base num plano plurianual <sup>(27)</sup>.

7.50. O Tribunal examinou os indicadores de 113 pagamentos do desenvolvimento rural e 95 pagamentos diretos, tendo em conta as definições apresentadas na **caixa 7.8**. O Tribunal concentrou-se nos indicadores de resultados, que devem estar diretamente relacionados com as ações. Este exame completou o trabalho do Tribunal sobre a utilização dos indicadores de desempenho ao nível do programa, do qual se dá conta no **capítulo 3**.

<sup>(23)</sup> Ver ponto 7.63 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(24)</sup> Ver ponto 56 do Relatório Especial n.º 11/2018, intitulado «Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural: mais simples, mas não centradas nos resultados».

<sup>(25)</sup> [https://ec.europa.eu/info/foodfarmingfisheries/key-policies/common-agricultural-policy/capglance/cmef\\_en](https://ec.europa.eu/info/foodfarmingfisheries/key-policies/common-agricultural-policy/capglance/cmef_en).

<sup>(26)</sup> Relatório Especial n.º 1/2016, intitulado «Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?».

<sup>(27)</sup> Os Estados-Membros deviam enviar as primeiras avaliações relativas ao período de 2014-2020 até ao final de junho de 2019.



**Caixa 7.8**  
**Definição de recurso, realização, resultado e impacto**



Fonte: TCE.

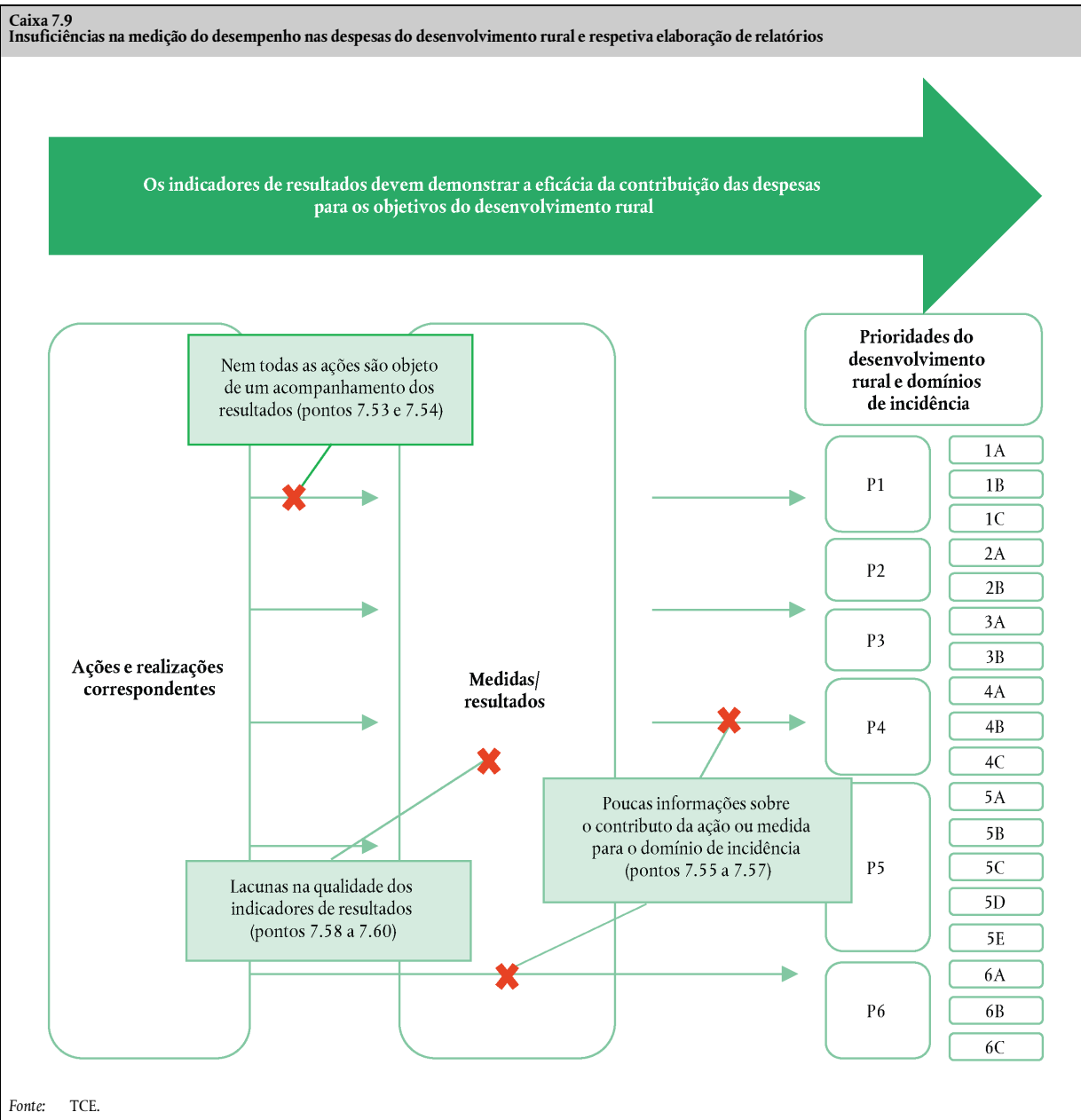
7.51. O Tribunal teve em conta as suas conclusões anteriores sobre o QCAA <sup>(28)</sup>. O Tribunal observou anteriormente que o sistema de acompanhamento e avaliação deve proporcionar informações sobre os aspetos em que as despesas são, ou não, eficazes e eficientes. Em especial, os indicadores de resultados devem demonstrar os efeitos diretos e imediatos da ação, ou seja, o que foi efetivamente atingido com as despesas <sup>(29)</sup>.

<sup>(28)</sup> Em especial, o Relatório Especial n.º 12/2013, intitulado «A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?»; o Relatório Especial n.º 12/2015, intitulado «A prioridade da União Europeia de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos»; o Relatório Especial n.º 1/2016, intitulado: «Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?»; o Relatório Especial n.º 10/2017, intitulado: «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz», e o Relatório Especial n.º 16/2017, intitulado: «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados».

<sup>(29)</sup> Relatório Especial n.º 12/2013, intitulado «A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?».

### Insuficiências nos indicadores de resultados para as despesas do desenvolvimento rural

7.52. O Tribunal mencionou anteriormente que as ações do desenvolvimento rural podem não atingir os resultados esperados, mesmo que concretizem as realizações físicas acordadas <sup>(30)</sup>. Este ano, o Tribunal constatou que a maioria das ações produziu as realizações esperadas (ver ponto 7.45), mas continuou a detetar várias insuficiências na utilização de indicadores de resultados nas despesas do desenvolvimento rural. A **caixa 7.9** apresenta uma síntese dos resultados do exame, que estão descritos nos pontos seguintes.

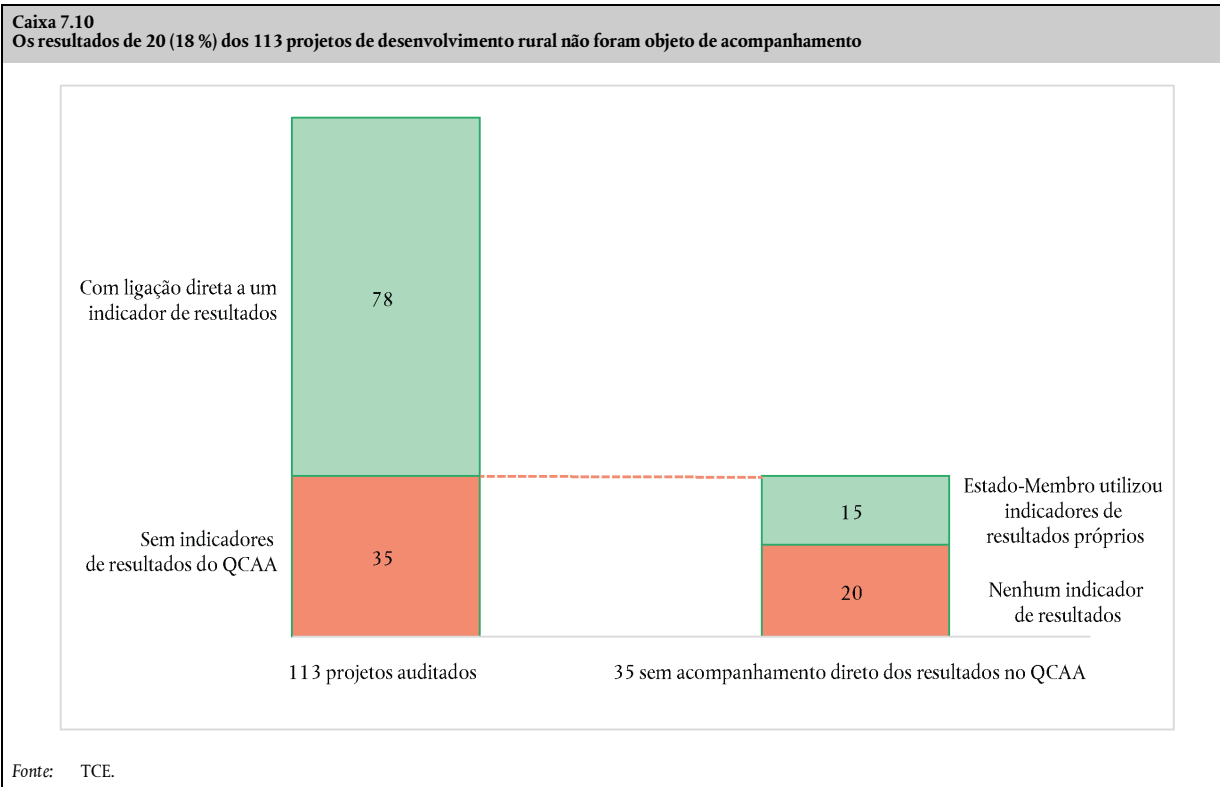


<sup>(30)</sup> Ver ponto 79 do Relatório Especial n.º 25/2015, intitulado «Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos».

Os indicadores de resultados do QCAA não abrangem todas as despesas do desenvolvimento rural

7.53. Das 113 ações de desenvolvimento rural examinadas, o Tribunal constatou que 35 não tinham qualquer indicador de resultados pertinente que medisse os efeitos imediatos e diretos da ação (ver **caixa 7.10**). Era o caso da medida 13 («Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas») e de cinco outras submedidas <sup>(31)</sup>.

7.54. O Tribunal constatou que em 15 dos 35 projetos sem um indicador de resultados do QCAA, os Estados-Membros preencheram a lacuna de informação definindo os seus próprios indicadores nacionais (ver **caixa 7.10**).



#### Poucas informações sobre o contributo das despesas para o domínio de incidência

7.55. Em cinco dos 14 domínios de incidência examinados, não havia uma relação clara entre os objetivos e os indicadores de resultados correspondentes. Por conseguinte, existem poucas informações sobre o contributo das ações apoiadas para a realização dos objetivos.

7.56. Por exemplo, o domínio de incidência 2B visava a «facilitação da entrada de agricultores com qualificações adequadas no setor agrícola e, particularmente, da renovação geracional». A maior parte das despesas no âmbito deste domínio são compostas por pagamentos de ajuda ao arranque da atividade de jovens agricultores. O único indicador de resultados é a «Percentagem de explorações agrícolas com planos de desenvolvimento empresarial/investimentos para jovens agricultores». Este indicador fornece poucas informações sobre as competências dos agricultores que entram no setor agrícola e a taxa real de renovação geracional.

<sup>(31)</sup> As submedidas 1.2 («Atividades de demonstração e ações de informação»), 4.2 («Investimentos na transformação/comercialização e/ou no desenvolvimento de produtos agrícolas»), 4.3 («Investimentos em infraestruturas relacionadas com o desenvolvimento, a modernização ou a adaptação da agricultura e da silvicultura»), 8.3 («Prevenção dos danos causados às florestas pelos incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos») e 19.4 («Apoio aos custos operacionais e de animação»).

7.57. O Tribunal detetou três casos em que os critérios de elegibilidade para a seleção das ações não tinham qualquer ligação com os respetivos indicadores de desempenho (ver exemplos na **caixa 7.11**). Por conseguinte, estas ações não contribuíram para os objetivos do domínio de incidência.

**Caixa 7.11**  
**Projetos sem ligação com os objetivos do domínio de incidência**

Na Alemanha, um projeto de construção de um dique para proteger de inundações a zona medieval de uma cidade foi executado e declarado no âmbito do domínio de incidência 3B «Apoio à prevenção e gestão de riscos das explorações agrícolas». O indicador de resultados associado foi a «Percentagem de explorações agrícolas participantes em regimes de gestão dos riscos».

As autoridades suecas declararam o apoio a eventos de promoção e comercialização de atividades agrícolas como contribuindo para o domínio de incidência 4B «Melhoria da gestão da água». O indicador de resultados para este domínio de incidência era a «Percentagem de terras agrícolas sob contrato de gestão para aperfeiçoar a gestão dos recursos hídricos».

**A maioria dos indicadores de resultados tem limitações e lacunas**

7.58. Poucos indicadores de resultados medem os efeitos diretos do apoio. Na verdade, 17 dos 25 indicadores de resultados para o desenvolvimento rural mediram o nível de apoio concedido e não se o apoio contribuiu de forma eficaz para o domínio de incidência <sup>(32)</sup>.

7.59. Alguns indicadores de resultados não são exatos. Um dos indicadores concebidos para medir os efeitos da medida 7 («Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais») é a «Percentagem da população rural que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados», sendo «população» definida como a «dimensão da população na zona (por exemplo, município, grupo de municípios) que beneficia dos serviços/infraestruturas». Nesses casos, os Estados-Membros podem declarar toda a população do município em que uma ação foi executada, independentemente do número real de utilizadores que beneficiam da ação. O Tribunal tinha já mencionado esta questão para o período de programação anterior (2007-2013) <sup>(33)</sup>.

7.60. Seis dos indicadores de resultados utilizam inquéritos a amostras de operações concluídas em relação ao domínio de incidência. A metodologia para o respetivo cálculo baseia-se em orientações gerais, emitidas pela Comissão após o início da execução dos projetos.

**Insuficiências semelhantes nos indicadores de resultados dos pagamentos diretos**

7.61. O exame aos pagamentos diretos confirmou as principais insuficiências no acompanhamento do desempenho que o Tribunal mencionou em dois relatórios especiais: o Relatório Especial n.º 1/2016, intitulado «Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?», e o Relatório Especial n.º 10/2017, intitulado «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz».

7.62. Um dos objetivos dos pagamentos diretos aos jovens agricultores consiste em «melhorar a competitividade agrícola». No entanto, os indicadores de resultados correspondentes não estão claramente relacionados com os objetivos dos pagamentos, uma vez que medem o «Valor acrescentado para os produtores primários na cadeia alimentar», o «comércio agrícola da UE» e os «preços dos produtos de base da UE em comparação com os preços mundiais» <sup>(34)</sup>.

7.63. O Tribunal já anteriormente publicou informações acerca do desempenho do pagamento por ecologização <sup>(35)</sup>. Constatou que o indicador de resultados da Comissão que mede a «Parte correspondente à superfície sujeita a práticas de ecologização» tem uma utilidade reduzida para o acompanhamento dos resultados alcançados com a ecologização.

<sup>(32)</sup> Por exemplo, a «Percentagem de explorações agrícolas com apoio do PDR para investimentos na reestruturação ou na modernização» corresponde ao número total de explorações agrícolas que recebem apoio para a reestruturação e/ou modernização no âmbito da medida 4, dividido pelo número total de explorações agrícolas no ano de referência.

<sup>(33)</sup> Ver o ponto 81 do Relatório Especial n.º 25/2015, intitulado «Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos».

<sup>(34)</sup> Ver os pontos 71 e 90 do Relatório Especial n.º 10/2017, intitulado «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz».

<sup>(35)</sup> Ver pontos 7.43 a 7.54 do Relatório Anual relativo a 2016 e os pontos 26 a 33 do Relatório Especial n.º 21/2017, intitulado «Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental».

7.64. Na sequência de secas que ocorreram em 2017 e 2018, alguns Estados-Membros autorizaram os agricultores a utilizarem terras declaradas como «superfícies de interesse ecológico» <sup>(36)</sup> (principalmente terras em pousio) para a produção. Os Estados-Membros comunicaram as realizações e os resultados com base nas superfícies de interesse ecológico inicialmente declaradas pelos agricultores, e não na utilização real das terras. Esta situação teve um impacto negativo na fiabilidade dos indicadores de realizações e de resultados para os pagamentos de ecologização.

## Conclusão e recomendações

### Conclusão

7.65. A maior parte das ações de desenvolvimento rural concluídas que o Tribunal examinou produziu as realizações esperadas. Embora, em geral, os Estados-Membros tenham seguido os procedimentos destinados a verificar a razoabilidade dos custos dos projetos, utilizaram pouco as opções de custos simplificadas.

7.66. O Tribunal detetou várias insuficiências na forma como a Comissão e os Estados-Membros aplicaram os indicadores de resultados do QCAA para medir e informar sobre o desempenho das despesas agrícolas e de desenvolvimento rural do atual período de programação de 2014-2020. Na proposta de introdução de um modelo de execução da PAC baseado no desempenho no período pós-2020, a Comissão definiu indicadores comuns de realizações, resultados e impacto <sup>(37)</sup>. No seu Parecer n.º 7/2018 sobre essa proposta, o Tribunal congratulou-se com a mudança para um modelo baseado no desempenho, mas constatou que esses indicadores ainda não estavam plenamente desenvolvidos <sup>(38)</sup> e formulou observações específicas sobre os indicadores propostos <sup>(39)</sup>.

### Recomendações

*Recomendação 7.1 — Corrigir as insuficiências na medição do desempenho e na comunicação de informações sobre o desempenho da PAC*

Para o período pós-2020, a Comissão deve ter em conta as insuficiências detetadas pelo Tribunal no atual quadro, para assegurar que os indicadores de resultados medem devidamente os efeitos das ações e têm uma ligação clara com as intervenções relacionadas e os objetivos das políticas (ver pontos 7.52 a 7.64).

### Prazo de execução: 2020

<sup>(36)</sup> Os agricultores com uma superfície arável superior a 15 hectares devem assegurar que, pelo menos, 5 % dessa superfície constituem uma superfície de interesse ecológico reservada a elementos benéficos do ponto de vista ecológico, tais como terras em pousio, sebes ou árvores.

<sup>(37)</sup> Ver Anexo I do COM(2018) 392: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>(38)</sup> Parecer n.º 7/2018, ponto 70.

<sup>(39)</sup> Parecer n.º 7/2018, anexo I.

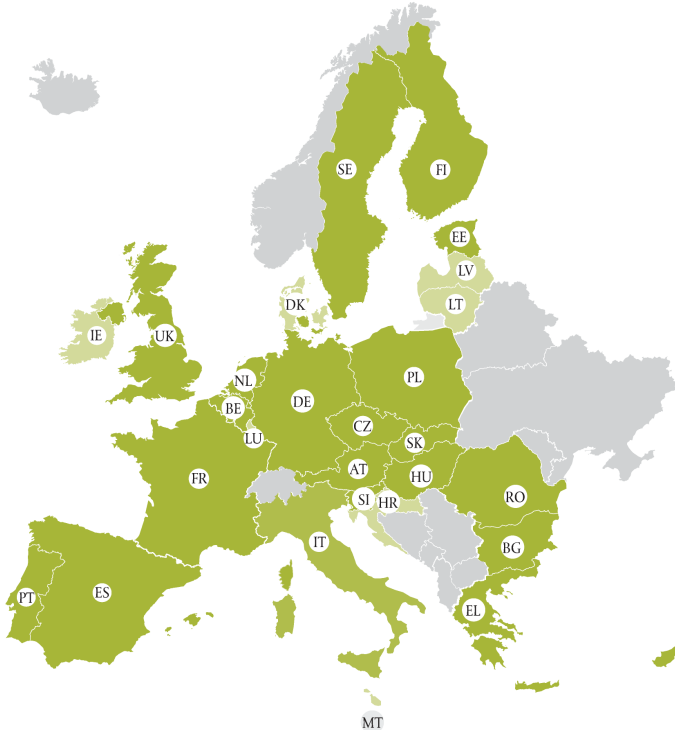
## ANEXO 7.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS «RECURSOS NATURAIS»

	2018	2017
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Pagamentos diretos	95	121
Medidas de mercado, desenvolvimento rural, pescas, ambiente e ação climática	156	109
<b>Total das operações «Recursos Naturais»</b>	<b>251</b>	<b>230</b>
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado: «Recursos Naturais»	2,4 %	2,4 %
Limite superior de erro	3,6 %	
Limite inferior de erro	1,2 %	

## INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DA UE NOS ESTADOS-MEMBROS OU NAS REGIÕES

SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES PARA CADA ESTADO-MEMBRO EM RELAÇÃO ÀS MEDIDAS DE MERCADO, AO DESENVOLVIMENTO RURAL, ÀS PESCAS, AO AMBIENTE E À AÇÃO CLIMÁTICA <sup>(1)</sup>

<b>Países Baixos</b> Operações isentas de erros: 3 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	<b>Reino Unido</b> Operações isentas de erros: 3 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	<b>Alemanha</b> Operações isentas de erros: 15 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: 4 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 20	<b>Suécia</b> Operações isentas de erros: 2 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	<b>Finlândia</b> Operações isentas de erros: 6 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 8	<b>Letónia</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018	<b>Lituânia</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018	
<b>Irlanda</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018	<b>Dinamarca</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018					<b>Estónia</b> Operações isentas de erros: 3 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: 1 Total: 4	<b>Polónia</b> Operações isentas de erros: 5 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: 3 Total: 9
<b>Bélgica</b> Operações isentas de erros: 1 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 2						<b>Chéquia</b> Operações isentas de erros: 4 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	
<b>Luxemburgo</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018						<b>Eslováquia</b> Operações isentas de erros: 2 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	
<b>França</b> Operações isentas de erros: 18 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 4 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 22						<b>Áustria</b> Operações isentas de erros: 4 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	
<b>Portugal</b> Operações isentas de erros: 2 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 3 Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 5						<b>Hungria</b> Operações isentas de erros: 5 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 5	
<b>Espanha</b> Operações isentas de erros: 9 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 9						<b>Roménia</b> Operações isentas de erros: 11 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: 1 Total: 13	
<b>Itália</b> Operações isentas de erros: 12 Erros não quantificados: 2 Erros quantificados < 20 %: 2 Erros quantificados ≥ 20 %: 2 Total: 18	<b>Eslovénia</b> Operações isentas de erros: 1 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 1	<b>Croácia</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018	<b>Malta</b> Não foram examinadas operações relativamente a 2018	<b>Grécia</b> Operações isentas de erros: 5 Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: 1 Erros quantificados ≥ 20 %: 1 Total: 7	<b>Chipre</b> Operações isentas de erros: - Erros não quantificados: - Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: 2 Total: 2	<b>Bulgária</b> Operações isentas de erros: 3 Erros não quantificados: 1 Erros quantificados < 20 %: - Erros quantificados ≥ 20 %: - Total: 4	

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 conseguinte, 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. Do mesmo modo, a frequência do erro nas amostras retiradas de diversos Estados-Membros não constitui um indicador do nível de erro relativo nesses Estados-Membros.

Fonte: TCE.

<sup>(1)</sup> Excluindo as três operações examinadas na modalidade de gestão direta.

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	<i>7.67. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2015, o Tribunal recomenda que a Comissão deve, relativamente ao FEAGA:</i>						
	<b>Recomendação 1:</b> continuar a envidar esforços para dar seguimento aos casos em que a legislação nacional não está em conformidade com a legislação da UE, utilizando todos os meios legais à sua disposição, em especial a suspensão dos pagamentos;	X					
	<b>Recomendação 2:</b> acompanhar anualmente os resultados das avaliações da qualidade dos SIPA realizadas pelos Estados-Membros e verificar se todos os Estados-Membros com avaliações negativas tomam as medidas corretivas necessárias;	X					
	<i>relativamente ao desenvolvimento rural:</i>						
	<b>Recomendação 3:</b> assegurar que todos os planos de ação dos Estados-Membros destinados a dar resposta a erros no domínio do desenvolvimento rural incluam medidas eficazes em matéria de contratação pública;	X					
	<i>relativamente ao FEAGA e ao desenvolvimento rural:</i>						
	<b>Recomendação 4:</b> acompanhar e apoiar de forma ativa os organismos de certificação na melhoria do seu trabalho e metodologia em matéria de legalidade e regularidade das despesas, de forma a prestarem informações fiáveis para a estimativa da Comissão sobre a taxa de erro ajustada;	X					
	<b>Recomendação 5:</b> atualizar o manual de auditoria da DG AGRI, incluindo procedimentos de auditoria detalhados e requisitos relativos à documentação para efeitos de verificação dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e utilizados para cálculo das correções financeiras;	X					
	<i>relativamente às pescas:</i>						
	<b>Recomendação 6:</b> melhorar o cumprimento das normas internacionais de auditoria nas auditorias de conformidade da DG MARE.	X					



## CAPÍTULO 8

**Segurança e cidadania**

## ÍNDICE

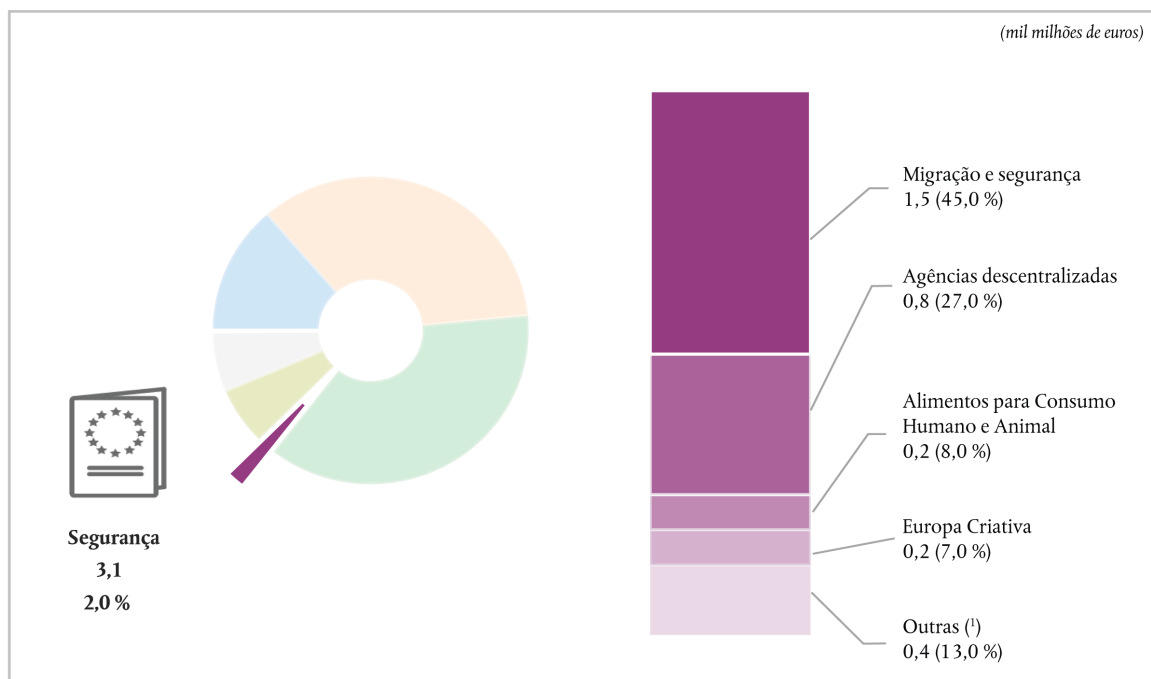
	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.5
Breve descrição da rubrica do QFP	8.2-8.4
Âmbito e método da auditoria	8.5
Parte 1 — Regularidade das operações	8.6-8.17
Exame de sistemas seleccionados	8.8-8.16
Gestão partilhada no FAMI e no FSI	8.8-8.10
Gestão direta e indireta no FAMI e no FSI	8.11-8.13
Programa «Alimentos para Consumo Humano e Animal»	8.14-8.16
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	8.17
Conclusão e recomendações	8.18
Parte 2 — Desempenho	8.19-8.20

## 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 2018.

**Caixa 8.1**  
Rubrica «Segurança e cidadania» do QFP — repartição de 2018

### Repartição dos pagamentos:



### Pagamentos e população de auditoria:



<sup>(1)</sup> Os dados incluem despesas relativas aos consumidores, justiça, direitos, igualdade e cidadania.

<sup>(2)</sup> Os pré-financiamentos e os apuramentos estão em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2018.

### Breve descrição da rubrica do QFP

8.2. A presente rubrica 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 (FAMI) <sup>(1)</sup> e o Fundo para a Segurança Interna (FSI) <sup>(2)</sup>. 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>(3)</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 no reforço da capacidade de gestão das crises e dos riscos relacionados com a segurança.

8.4. Outra parte significativa da rubrica orçamental é composta pelo financiamento de 13 agências descentralizadas <sup>(4)</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 aos programas «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, abrangendo os domínios da justiça, dos consumidores e dos direitos, igualdade e cidadania.

### Âmbito e método da auditoria

8.5. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria descritos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou uma amostra de 18 operações, que foi concebida para o ajudar a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento 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 erro global que afeta esta rubrica). Esta escolha foi motivada pelo nível de pagamentos relativamente baixo para este domínio de intervenção em 2018 (cerca de 2 % do total da UE). A amostra era composta por sete operações em regime de *gestão partilhada* com os Estados-Membros <sup>(5)</sup>, seis em *gestão direta* e duas em *gestão indireta* pela Comissão e três que envolveram o apuramento de adiantamentos a agências. O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos no âmbito da «Segurança e cidadania» em 2018:

- a) os principais sistemas utilizados pela DG HOME e pelos Estados-Membros para oferecer uma garantia sobre a regularidade dos pagamentos efetuados a partir do FAMI e do FSI e os sistemas utilizados pela DG Saúde e Segurança dos Alimentos (DG SANTE) da Comissão para oferecer uma garantia sobre a regularidade dos pagamentos efetuados no âmbito do programa «Alimentos para Consumo Humano e Animal»;
- b) a fiabilidade das informações sobre a regularidade nos *relatórios anuais de atividades* da DG HOME e da DG SANTE, a coerência da metodologia de estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações;
- c) na parte 2 do presente capítulo, o Tribunal centrou-se nos indicadores de desempenho do FAMI e do FSI.

<sup>(1)</sup> O ato jurídico que institui o FAMI encontra-se no sítio Internet EUR-Lex.

<sup>(2)</sup> Os dois fundos substituíram o programa SOLID, que esteve em vigor durante o período de programação anterior.

<sup>(3)</sup> Os atos jurídicos que instituem estes instrumentos encontram-se no sítio Internet EUR-Lex: FSI — Fronteiras e Vistos e FSI — Polícia.

<sup>(4)</sup> Saúde: ECDC, EFSA, EMA e ECHA-Biocidas. Assuntos internos: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA e OEDT. Justiça: Eurojust, FRA e EIGE. Os Relatórios Anuais Específicos, com as opiniões do Tribunal sobre a legalidade e regularidade das operações de cada uma destas agências, estão disponíveis no sítio Internet do TCE.

<sup>(5)</sup> Na Bélgica, na Alemanha, na Grécia, em Espanha, na Lituânia, na Roménia e na Suécia.

## Parte 1 — Regularidade das operações

8.6. Das 18 operações examinadas pelo Tribunal, três (17 %) continham erros, dos quais um era quantificável e estava acima do limiar de materialidade de 2 %. Tratou-se de uma operação de gestão partilhada no quadro do FAMI em Espanha (erro de 9,4 %), como descrito na **caixa 8.2**. A amostra não foi concebida para ser representativa das despesas ao abrigo desta rubrica, pelo que o Tribunal não calculou a taxa de erro global.

### Caixa 8.2 As provas relativas aos serviços de interpretação nem sempre foram suficientes

Em Espanha, o FAMI apoia as autoridades nacionais no tratamento dos pedidos de asilo cofinanciando serviços de interpretação para as pessoas que procuram proteção internacional. O Tribunal examinou os registos de uma amostra de dez sessões de interpretação para verificar se estavam preenchidas as condições de pagamento. Constatou que, numa sessão, os registos não coincidiam com o número de horas declarado, não indicavam o número de pessoas que receberam assistência e não foram devidamente validados por um funcionário do serviço de asilo espanhol. Os custos desta ação foram, portanto, sobredeclarados.

8.7. Além disso, o Tribunal constatou que os critérios de seleção e de atribuição foram incorretamente aplicados em duas operações, uma relativa a uma subvenção e outra a um contrato de prestação de serviços. O incumprimento das regras de seleção e de contratação pública pode afetar a elegibilidade das despesas declaradas e prejudicar a boa gestão financeira das despesas da UE. A **caixa 8.3** descreve de que modo isso pode suceder.

### Caixa 8.3 Deficiências na aplicação das regras de contratação pública

Segundo a legislação da UE, os custos incorridos pelos beneficiários de fundos da UE têm de ser razoáveis, justificados e respeitar o princípio da boa gestão financeira, nomeadamente no que se refere à economia e à eficiência.

A Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura concedeu uma subvenção no âmbito do programa «Cultura» a um museu nos Países Baixos. As disposições gerais da convenção de subvenção especificavam que, na aquisição de bens ou serviços, o beneficiário devia adjudicar os contratos à proposta que oferecesse o preço mais baixo ou fosse economicamente mais vantajosa.

O Tribunal verificou um procedimento de contratação aberto pelo beneficiário para a edição e publicação de três livros, tendo constatado que o convite à apresentação de propostas não continha critérios de elegibilidade e de adjudicação claros, nem especificava se a decisão de adjudicação seria baseada no preço mais baixo ou na proposta economicamente mais vantajosa. Além disso, durante a avaliação das propostas o beneficiário modificou o preço de uma das propostas sem consultar o proponente e aplicou critérios de adjudicação não indicados no convite à apresentação de propostas.

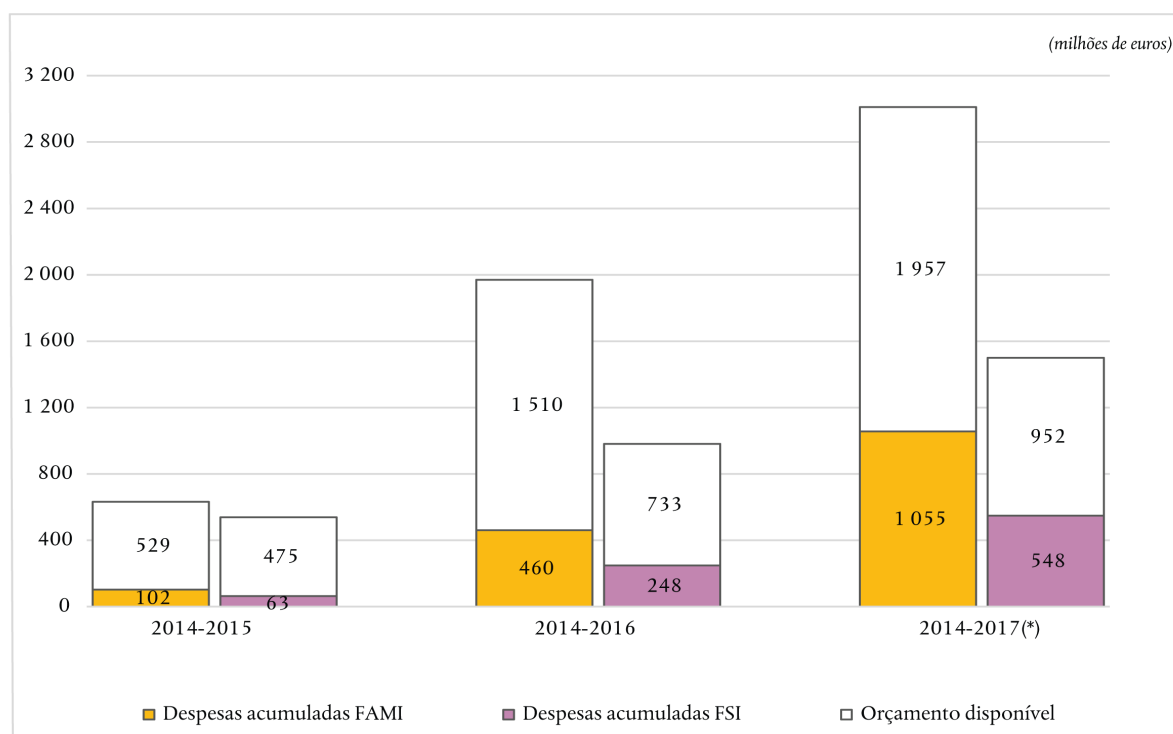
Por conseguinte, o beneficiário não garantiu que as despesas decorrentes desse contrato são razoáveis, justificadas e respeitam o princípio da boa gestão financeira.

A Agência pode evitar a ocorrência de situações semelhantes no futuro através do reforço das orientações que dá aos beneficiários e dos controlos administrativos aos respetivos procedimentos de contratação.

## Exame de sistemas selecionados

### Gestão partilhada no FAMI e no FSI

8.8. Quatro anos após o início do período de programação, que dura sete, os Estados-Membros aumentaram significativamente a taxa de execução dos programas nacionais. No entanto, o valor dos montantes não despendidos continua a aumentar, o que pode aumentar a pressão sobre as autoridades nacionais à medida que os programas se aproximam do encerramento. A **caixa 8.4** apresenta os pagamentos anuais comunicados pelos Estados-Membros nas suas contas desde o início do período de programação e apresentados à Comissão para apuramento e subseqüente reembolso.

**Caixa 8.4****Os pagamentos aos programas nacionais do FAMI e do FSI intensificaram-se, mas o orçamento disponível também continua a aumentar**

(\*) As despesas do FAMI/FSI incorridas ao nível dos Estados-Membros são declaradas à Comissão e por ela aprovadas no exercício seguinte. Assim, a execução orçamental da Comissão relativa a 2018 inclui despesas dos Estados-Membros relativas a 2017.

Fonte: TCE.

8.9. O Tribunal auditou os sistemas de gestão e de controlo de sete entidades responsáveis pela execução dos programas nacionais do FAMI/FSI nos Estados-Membros <sup>(6)</sup>. O objetivo era confirmar que os controlos das autoridades eram adequados no que diz respeito: a) à seleção e concessão de subvenções; b) à verificação e validação das despesas; c) à pista de auditoria; d) à elaboração das contas anuais <sup>(7)</sup>. Todas as autoridades tinham desenvolvido procedimentos pormenorizados, que eram regra geral suficientes para suprir os requisitos dos regulamentos que regem o FAMI e o FSI. O Tribunal selecionou ainda 70 processos (dez de cada autoridade nacional visitada) e verificou se esses procedimentos eram aplicados corretamente.

<sup>(6)</sup> Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha e Suécia em relação ao FAMI; Lituânia e Roménia em relação ao FSI.

<sup>(7)</sup> Requisitos de controlo essenciais para as autoridades responsáveis nos Estados-Membros — ver o Regulamento de Execução (UE) 2017/646 da Comissão.

8.10. A auditoria revelou as seguintes insuficiências:

Caixa 8.5 Insuficiências dos sistemas relacionadas com o FAMI e o FSI	
Estados-Membros	
Insuficiência	Impacto potencial
<p>a) <b>seleção e concessão de subvenções:</b></p> <p>Na Suécia, ao avaliar propostas para ações no quadro do FAMI, a autoridade responsável não classificou os projetos ou fixou um limiar abaixo do qual estes seriam rejeitados.</p>	Projetos menos eficientes do que pretendido
<p>b) <b>verificação e validação das despesas:</b></p> <p>A autoridade romena responsável pelo programa nacional do FSI não verificou de forma sistemática a veracidade das despesas ao realizar visitas no local aos beneficiários.</p> <p>Na Suécia, os controlos do duplo financiamento não foram exaustivos.</p> <p>Na Espanha e na Suécia, os controlos das autoridades responsáveis pelos programas nacionais do FAMI não foram suficientes para assegurar que os beneficiários cumprem as regras de contratação nacionais e/ou da UE.</p>	Não deteção de despesas ilegíveis e irregularidades na contratação
<p>c) <b>pista de auditoria:</b></p> <p>A autoridade alemã responsável pelo programa nacional do FAMI não documentou de forma suficiente o trabalho do comité de avaliação responsável pela concessão de subvenções aos proponentes dos projetos.</p>	Transparência do processo de concessão
<p>d) <b>elaboração das contas anuais do FAMI e do FSI:</b></p> <p>A autoridade belga responsável pelo programa nacional do FAMI não tinha tomado disposições adequadas a nível informático para armazenar os dados financeiros utilizados para a elaboração das contas anuais.</p> <p>Em Espanha, os procedimentos de elaboração das contas anuais do FAMI nem sempre foram adequados para impedir que os montantes comunicados ultrapassassem a taxa máxima de cofinanciamento da UE.</p>	Fiabilidade dos dados comunicados

#### Gestão direta e indireta no FAMI e no FSI

8.11. O Tribunal analisou os procedimentos internos da DG HOME para a avaliação dos pedidos de subvenção no quadro do FAMI e do FSI (incluindo os pedidos de ajuda de emergência) e os controlos administrativos que esta DG realiza para validar os pedidos de pagamento dos beneficiários. Constatou-se que a sua gestão dos convites à apresentação de propostas e pedidos de subvenção é eficaz: os candidatos recebem instruções adequadas e são plenamente informados sobre as decisões de atribuição, e as recomendações da comissão de avaliação são geralmente tidas em consideração antes da assinatura das convenções de subvenção.

8.12. No que diz respeito à verificação e autorização dos pedidos de pagamento, o Tribunal constatou que a DG HOME tem uma estratégia de controlo abrangente baseada no risco que inclui controlos *ex ante* normalizados, controlos documentais aprofundados e auditorias *ex post*.

8.13. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou igualmente algumas insuficiências, como indicado no quadro seguinte:

Caixa 8.6 Insuficiências dos sistemas relacionadas com o FAMI e o FSI	
Comissão	
Insuficiência	Impacto potencial
a) Atrasos na adoção dos programas de trabalho anuais, na avaliação dos pedidos de subvenção e na assinatura das convenções de subvenção	Execução tardia dos projetos financiados, que poderão revelar-se menos eficazes do que pretendido
b) Algumas das subvenções para ajuda de emergência foram concedidas sem que fossem obtidas todas as informações necessárias a uma avaliação exaustiva da necessidade e razoabilidade das ações ou despesas	Projetos menos eficazes do que pretendido
c) A avaliação de algumas propostas nem sempre seguia inteiramente as orientações internas da Comissão	Projetos menos eficazes do que pretendido
d) Ao realizar controlos administrativos <i>ex ante</i> aos pedidos de pagamento, a Comissão não analisou adequadamente os documentos comprovativos sobre a contratação que tinha solicitado aos beneficiários	Não deteção de despesas ilegíveis e irregularidades na contratação

#### Programa «Alimentos para Consumo Humano e Animal»

8.14. O Tribunal analisou os procedimentos internos da DG SANTE para a avaliação e a aprovação dos programas nacionais e das medidas de emergência ao abrigo do regulamento relativo aos alimentos para consumo humano e animal <sup>(8)</sup>, bem como os controlos administrativos que esta DG realiza antes de aceitar e validar os pedidos de pagamento feitos pelos Estados-Membros. Constatou-se que os controlos da DG são adequados a este respeito.

8.15. O trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal mostrou que a execução das subvenções é acompanhada ao longo do ano e que a Comissão aceita relatórios intercalares, relatórios finais e pedidos de pagamento dentro dos prazos regulamentares e conforme exigido pelos seus próprios procedimentos internos. No que diz respeito à validação dos pedidos de pagamento, a DG SANTE desenvolveu um quadro de controlo abrangente baseado no risco que inclui controlos *ex ante* clássicos, controlos documentais aprofundados, verificações *ex ante* no local e auditorias *ex post*.

8.16. Os trabalhos do Tribunal revelaram, porém, as seguintes insuficiências:

Caixa 8.7 Insuficiências dos sistemas nos controlos do programa «Alimentos para Consumo Humano e Animal»	
Comissão	
Insuficiência	Impacto potencial
a) A Comissão não reviu os custos unitários e limites máximos que utiliza para aprovar os orçamentos dos programas nacionais. De acordo com a decisão da Comissão aplicável, deveria tê-lo feito em 2016, pelo que as subvenções concedidas em 2017 e 2018 se basearam em dados antigos.	Os orçamentos aprovados não refletem os custos reais
b) Ao realizar controlos administrativos <i>ex ante</i> aprofundados aos pedidos de pagamento, a Comissão não analisou adequadamente os documentos comprovativos sobre a contratação que tinha solicitado aos beneficiários	Não deteção de despesas ilegíveis e irregularidades na contratação

<sup>(8)</sup> O Regulamento (UE) n.º 652/2014 está disponível no sítio Internet EUR-Lex.

## **Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação**

8.17. O Tribunal examinou os Relatórios Anuais de Atividades da DG HOME e da DG SANTE, não tendo encontrado quaisquer informações que contradigam as suas próprias constatações. No entanto, a reduzida amostra constituída em 2019 (apenas 18 operações) não é suficiente para que o Tribunal possa comparar os seus resultados de auditoria com as informações comunicadas pelas duas DG sobre a regularidade das despesas.

## **Conclusão e recomendações**

8.18. O âmbito da auditoria a esta rubrica do QFP (ver o ponto 8.5) não permite retirar uma conclusão quantificada sobre o nível de erro. O trabalho realizado pelo Tribunal salienta, porém, uma questão principal que é possível melhorar:

### *Recomendação 8.1 — Controlos em matéria de contratação*

Com base nas suas constatações relativas a 2018, o Tribunal recomenda que a Comissão deve garantir que, ao realizar controlos administrativos aos pedidos de pagamento, utiliza sistematicamente a documentação solicitada aos beneficiários das subvenções que concede, por forma a verificar adequadamente a legalidade e regularidade dos procedimentos de contratação organizados por esses beneficiários.

A Comissão deve igualmente instruir as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas nacionais do FAMI e do FSI no sentido de, ao realizarem controlos administrativos dos pedidos de pagamento pelos beneficiários dos fundos, verificarem adequadamente a legalidade e regularidade dos procedimentos de contratação que estes organizaram.

**Prazo: durante 2020.**

## **Parte 2 — Desempenho**

8.19. Este ano, para além de verificar a regularidade, o Tribunal avaliou aspetos de desempenho relativamente a três das sete operações do FAMI/FSI em gestão partilhada incluídas na amostra. Para o efeito, selecionou três projetos que estavam concluídos ou quase concluídos e realizou controlos no local nos Estados-Membros.

8.20. Os regulamentos que regem o FAMI e o FSI estabelecem indicadores comuns de realizações para os programas nacionais que são, muitas vezes, gerais e que devem ser, se necessário, especificados em mais pormenor ao nível dos projetos.

- O Tribunal constatou que, num projeto do FAMI (serviços de interpretação para pessoas que solicitam o estatuto de refugiado), essa especificação não tinha sido feita. As autoridades apenas recolheram informações sobre o número de vezes em que recorreram a um intérprete e não dispunham de dados sobre as línguas mais utilizadas ou necessárias nem sobre a disponibilidade de interpretação por local e língua.
- Num projeto no âmbito do FSI — Fronteiras, embora os indicadores comuns de realizações não fossem sequer pertinentes, a autoridade responsável não os tinha substituído por outros específicos do projeto. O objetivo deste projeto consistia em assegurar que os equipamentos de comunicação utilizados pela polícia das fronteiras estavam permanentemente operacionais. O beneficiário não tinha instituído qualquer forma de indicar quanto tempo o sistema estava inoperacional nem de medir se o tempo de inoperacionalidade se tinha alterado, e de que modo, após a execução da ação financiada pelo FSI.

Em ambos os casos, era difícil medir com precisão o impacto do projeto.



## CAPÍTULO 9

**Europa Global**

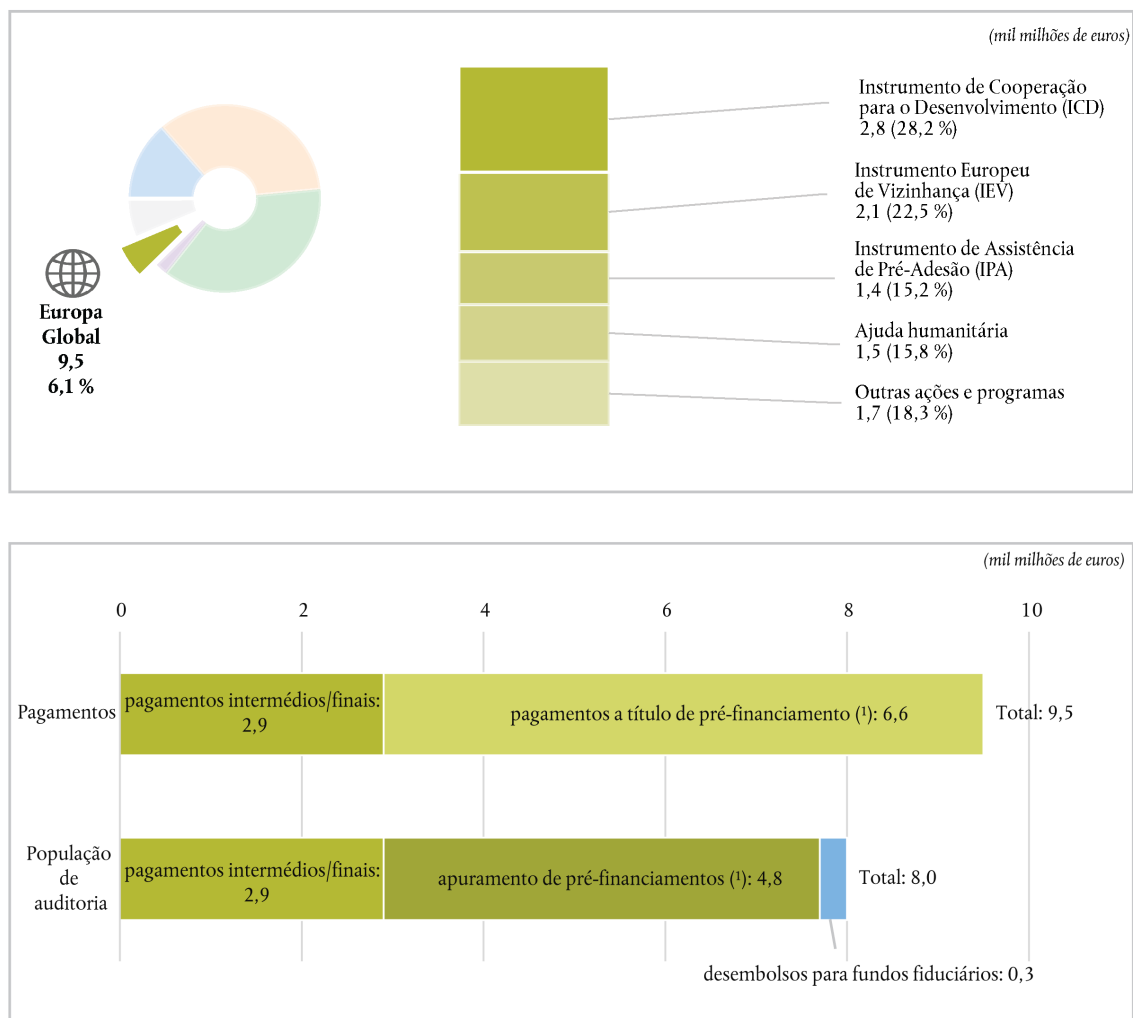
## ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.7
Breve descrição da rubrica «Europa Global»	9.3-9.5
Âmbito e método da auditoria	9.6-9.7
Parte 1 — Regularidade das operações	9.8-9.21
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	9.14-9.21
Estudo de 2018 da DG NEAR sobre a taxa de erro residual	9.14-9.17
Relatório Anual de Atividades da DG ECHO	9.18-9.20
Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO e estudo sobre a TER	9.21
Conclusões e recomendações	9.22-9.24
Recomendações	9.23-9.24
Parte 2 — Desempenho	9.25-9.27
 Anexo 9.1 — Despesas operacionais por delegação em 2018	
Anexo 9.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da Europa Global	

## 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 2018.

**Caixa 9.1**  
Rubrica «Europa Global» do QFP — repartição de 2018



<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2018.

9.2. A **parte 1** do presente capítulo apresenta as constatações do Tribunal sobre a *regularidade*; a **parte 2** incide no *desempenho*.

### **Breve descrição da rubrica «Europa Global»**

9.3. A rubrica «Europa global» abrange as despesas de todas as ações externas (política externa) financiadas pelo orçamento geral da UE. Estas políticas têm por objetivo:

- promover os valores da UE no estrangeiro, tais como a democracia, o Estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais;
- 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 e promover a prosperidade;
- promover a estabilidade e a segurança nos países candidatos e nos países da 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, reforçar a segurança internacional e promover a cooperação internacional;
- promover os interesses mútuos e da UE no estrangeiro apoiando a dimensão externa das políticas da UE.

9.4. 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 Europeias (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

9.5. Em 2018, os pagamentos relativos à «Europa Global» ascenderam a 9,5 mil milhões de euros <sup>(1)</sup>, desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver **caixa 9.1**) e métodos de prestação de ajuda <sup>(2)</sup> em mais de 150 países (ver **anexo 9.1**).

### **Âmbito e método da auditoria**

9.6. Aplicando os métodos de auditoria descritos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou uma amostra de 58 operações, acrescida de seis operações extraídas dos estudos sobre a TER <sup>(3)</sup> e depois ajustadas <sup>(4)</sup>. A amostra de operações foi concebida para ajudar o Tribunal a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento para 2018 no seu todo, e não para ser representativa das despesas ao abrigo desta rubrica do QFP. O número de operações auditadas não foi suficiente para estimar o nível de *erro* <sup>(5)</sup>, pelo que o Tribunal não calculou a taxa de erro desta rubrica do QFP.

9.7. O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos no âmbito da «Europa Global» em 2018:

- a) a fiabilidade das informações sobre a regularidade nos *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) da DG ECHO e da DG DEVCO <sup>(6)</sup>, a coerência da metodologia de estimativa dos montantes em risco, das futuras correções e das recuperações;
- b) 15 projetos em quatro delegações da UE <sup>(7)</sup> do ponto de vista do desempenho, detalhados na **parte 2** do presente Capítulo. A DG NEAR tinha executado 12 desses projetos e a DG DEVCO os restantes três.

<sup>(1)</sup> Execução final dos pagamentos, incluindo as receitas afetadas.

<sup>(2)</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.

<sup>(3)</sup> A DG NEAR e a DG DEVCO encomendam anualmente estudos 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. Um estudo sobre a TER não constitui um trabalho de garantia de fiabilidade nem uma auditoria; baseia-se na metodologia da TER e nos respetivos manuais das DG.

<sup>(4)</sup> A análise dos estudos sobre a TER permitiu ao Tribunal constatar que, comparando com os seus próprios trabalhos de auditoria, a metodologia subjacente ao estudo sobre a TER da DG DEVCO inclui muito menos (nove, no máximo) controlos no local. Além disso, quer o estudo sobre a TER da DG DEVCO quer o da DG NEAR permitem um exame de âmbito mais reduzido aos procedimentos de contratação. Por conseguinte, o Tribunal ponderou o resultado dos estudos sobre a TER de modo a ter em conta a percentagem de erros de conformidade quanto às regras aplicáveis aos *contratos públicos* (com base nos resultados da declaração de fiabilidade do Tribunal no período de 2014-2017 para o domínio da Europa Global).

<sup>(5)</sup> O Tribunal inclui na amostra 19 operações da DG NEAR, 18 da DG DEVCO, 10 da DG ECHO e outras 11 operações. Em relação à parte desta população abrangida pelos estudos sobre a TER da DG NEAR e da DG DEVCO relativos a 2018 (9 %), o Tribunal incluiu os resultados destes nos cálculos.

<sup>(6)</sup> O trabalho sobre o RAA da DG DEVCO é apresentado em pormenor no Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento.

<sup>(7)</sup> Argélia, Ucrânia, Bósnia-Herzegovina e Laos.

## Parte 1 — Regularidade das operações

9.8. Das 58 operações auditadas, 11 (19 %) apresentavam erros. O Tribunal identificou cinco *erros quantificáveis* que tiveram um impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Detetou igualmente seis casos de incumprimento das disposições legais e financeiras, em especial das regras de contratação. Na análise da regularidade das operações, o Tribunal deparou-se com exemplos de verificações de controlo externo eficazes, dos quais se apresenta um exemplo na **caixa 9.2**. O Tribunal apresenta também uma constatação relativa a despesas ilegíveis (ver **caixa 9.3**) e outra relativa à não conformidade com os procedimentos de adjudicação de contratos (ver **caixa 9.4**).

### Caixa 9.2 A importância de verificações de controlo eficazes pela Comissão

DG NEAR

O Tribunal auditou as despesas declaradas por uma organização não-governamental (ONG) ao abrigo de um contrato de *subvenção* assinado com a Comissão e gerido por uma delegação da UE. A ONG foi contratada para propor uma série de alterações legais a fim de otimizar as receitas do Estado provenientes da produção de hidrocarbonetos. A subvenção da UE elevava-se a 200 000 euros.

A auditoria financeira efetuada por um auditor externo em nome da Comissão no termo do projeto detetou 9 650 euros de despesas ilegíveis, na sequência da aplicação de uma taxa de câmbio incorreta. A Comissão emitiu uma ordem de cobrança para corrigir este erro.

### Caixa 9.3 Despesas ilegíveis incluídas nas declarações de custos

DG DEVCO

O Tribunal auditou as despesas declaradas por uma organização internacional no âmbito de um *acordo de delegação* assinado com a Comissão. O título da ação foi «*Global Alliance on Health and Pollution*» (Aliança Global no domínio da saúde e da poluição) e tinha por objetivo atenuar a exposição à toxicidade em termos de saúde nos países de baixo e médio rendimento.

O orçamento total para a ação era superior a 6 milhões de euros e a contribuição máxima da UE foi estipulada em 5 milhões de euros.

Os documentos comprovativos demonstram que foram imputados ao projeto 13 300 euros para adquirir 31 bilhetes de avião com destino à Jamaica, para um retiro do pessoal que não estava previsto no projeto. Estes custos são ilegíveis, pois não cumprem as regras de elegibilidade.

### Caixa 9.4 Incumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos

DG NEAR

O Regulamento Financeiro da UE estipula que as subvenções devem respeitar os princípios da transparência e da igualdade de tratamento.

O Tribunal analisou o processo utilizado pela Comissão para publicar um convite à manifestação de interesse para reparar as pontes sobre os rios Seversky Donets e Borova na Ucrânia, com um orçamento de 2 milhões de euros.

A análise revelou que a Comissão tinha publicado o convite à manifestação de interesse sem critérios de atribuição claros, o que levou a uma grelha de avaliação incompleta.

Por último, o comité de avaliação não cumpriu os procedimentos de notificação aos requerentes não selecionados, não tendo divulgado os resultados, o motivo de rejeição e os meios de recurso para contestar a adjudicação.

Neste caso, a Comissão não respeitou os princípios da transparência e da igualdade de tratamento.

9.9. Quando os fundos da UE são despendidos através do *apoio orçamental* e executados por um projeto com multidoadores sujeito à «abordagem nocional» (ver ponto 9.1.2), o nível de erro das operações subjacentes é baixo. Em relação a 2018, o Tribunal analisou 13 operações com multidoadores sob a «abordagem nocional» e duas operações de apoio orçamental, tendo detetado um erro numa das primeiras.

9.10. 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. Em 2018, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascendeu a 885 milhões de euros. 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.

9.11. Contudo, dada a larga margem de interpretação das disposições jurídicas, a Comissão tem uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas pelo país *beneficiário* <sup>(8)</sup>.

<sup>(8)</sup> As auditorias no âmbito da Declaração de Fiabilidade do Tribunal não abrangem a verificação das finanças públicas dos países parceiros. Uma série de relatórios especiais atendem à eficiência e à eficácia do apoio orçamental, sendo o Relatório Especial n.º 35/2016 «Utilização do apoio orçamental para melhorar a mobilização das receitas internas na África Subsariana», o Relatório Especial n.º 32/2016 «Assistência da UE à Ucrânia» e o Relatório Especial n.º 30/2016 «Eficácia do apoio da UE aos setores prioritários nas Honduras» os mais recentes.

9.12. Segundo a «abordagem nocional», quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são reservadas para 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 as despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem foi tida em conta nos testes substantivos do Tribunal.

Em 2018, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 2,6 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.

9.13. Verificou-se uma falta de cooperação no envio oportuno de documentos comprovativos essenciais em três operações executadas por organizações internacionais/agências das Nações Unidas/[Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Alimentar Mundial (PAM)], o que afetou gravemente o planeamento de auditoria relativo ao exercício de 2018. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia <sup>(9)</sup> estabelece o direito do TCE a receber todos os documentos ou informações necessários para o desempenho das suas funções. O Tribunal recomenda, no Parecer n.º 10/2018 <sup>(10)</sup>, que a Comissão considere reforçar a obrigação de as organizações internacionais transmitirem ao TCE os documentos necessários de modo a permitir-lhe concluir as suas auditorias.

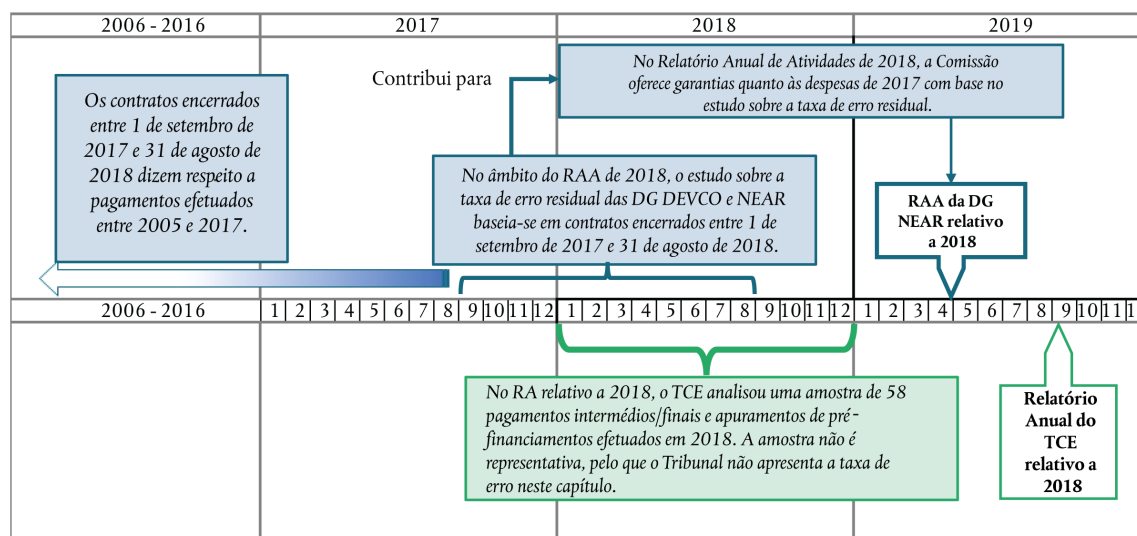
### Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

#### Estudo de 2018 da DG NEAR sobre a taxa de erro residual

9.14. Em 2018, um contratante externo, em nome da DG NEAR, realizou o quarto estudo sobre a taxa de erro residual (TER) desta. O objetivo do estudo era estimar quantos erros tinham escapado, ou tinham sido detetados, mas não corrigidos, pelo sistema de controlo interno da DG NEAR no domínio de competência dessa Direção-Geral.

9.15. O estudo analisou uma amostra representativa de operações realizadas no âmbito de contratos encerrados entre setembro de 2017 e agosto de 2018 (ver **caixa 9.5**), estando a DG NEAR a adaptar a sua metodologia desde que esta foi desenvolvida em 2012.

Caixa 9.5



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

<sup>(9)</sup> O direito de o TCE aceder aos documentos está inscrito no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: «Todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das funções do Tribunal de Contas ser-lhe-ão comunicados, a seu pedido, pelas [...] pessoas singulares ou coletivas beneficiárias de pagamentos provenientes do orçamento [...]».

<sup>(10)</sup> Parecer n.º 10/2018 do Tribunal de Contas Europeu relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ponto 18.

9.16. A DG NEAR apresentou os *resultados* do estudo de 2018 sobre a TER no RAA. A TER global estimada da DG situava-se nos 0,72 %, ou seja, abaixo do limiar de materialidade de 2 % estabelecido pela Comissão.

9.17. O Tribunal analisou o estudo sobre a TER e constatou que, tal como indicado no Relatório Anual relativo a 2016, há margem para melhorar o grau de apreciação deixado aos auditores ao estimarem o erro de cada operação. Além disso, o número de operações a que não foram feitos testes substantivos devido à total confiança nos trabalhos de controlo anteriores duplicou <sup>(11)</sup>. O objetivo do estudo sobre a TER é a análise aos «erros que escaparam a todos os controlos de prevenção, deteção e correção». Dada a total confiança nos resultados dos controlos anteriores efetuados em 23,6 % <sup>(12)</sup> da amostra das operações, a TER não mede estes erros. A confiança excessiva colocada nos trabalhos de auditoria de terceiros pode afetar a realização do objetivo principal do estudo sobre a TER por via do impacto sobre a taxa de erro residual.

#### *Relatório Anual de Atividades da DG ECHO*

9.18. Para o exercício de 2018, o Tribunal examinou o RAA da DG ECHO relativo a 2018.

9.19. A DG ECHO estimou o montante total em risco no momento do pagamento das despesas aceites em 2018 (1,8 mil milhões de euros) em 12,5 milhões de euros (0,69 % das despesas aceites de 2018), do qual calculou que 7,2 milhões de euros (57,8 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes. Esta situação conduziu a Direção-Geral a declarar que a sua exposição financeira foi inferior ao limiar de materialidade de 2 %. Considerando que o Tribunal não tem uma amostra representativa que lhe permita estimar uma taxa de erro para a rubrica «Europa Global» do QFP, não está em posição de indicar se esta afirmação contradiz os resultados dos trabalhos de auditoria. Além disso, só uma pequena parte dos controlos (17 %) realizados pelo TCE diz respeito às operações sob a responsabilidade da DG ECHO.

9.20. No que diz respeito à capacidade corretiva da DG ECHO, o Tribunal constatou que, não obstante os esforços da DG para excluir do cálculo as recuperações de *pré-financiamentos*, as ordens de cobrança anuladas e os juros obtidos, a fiabilidade do valor relativo a 2018 é afetada por erros não detetados que levaram a uma sobreavaliação dessa capacidade. Embora seja difícil quantificar a dimensão desta insuficiência, ela não afeta a garantia dada pelo Diretor-Geral.

#### *Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO e estudo sobre a TER*

9.21. Os controlos efetuados ao Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2018 e ao seu estudo sobre a TER subjacente são apresentados em pormenor no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (ver pontos 28 a 37).

### **Conclusões e recomendações**

9.22. A amostra das operações foi concebida para ajudar o Tribunal a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento para 2018 no seu todo, e não para ser representativa de todas as despesas desta rubrica do QFP. O número de operações auditadas não foi suficiente para estimar o nível de erro, pelo que o Tribunal não calculou a taxa de erro desta rubrica do QFP (ver ponto 9.6). O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta, porém, três áreas em que é possível melhorar.

#### **Recomendações**

9.23. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 <sup>(13)</sup> são apresentadas no **anexo 9.2**. A Comissão aplicou duas na íntegra e uma parcialmente.

9.24. Na sequência das constatações relativas ao exercício de 2018, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

##### *Recomendação 9.1*

Até 2020, tomar medidas para reforçar a obrigação de as organizações internacionais transmitirem ao Tribunal, a pedido deste, todos os documentos ou informações necessários para o desempenho das suas funções, como previsto no TFUE.

<sup>(11)</sup> Em 2018, o contratante confiou totalmente em 118 operações do IPA e do IEV (23,6 %), em comparação com 57 (12,2 %) em 2017 e 55 (13,0 %) em 2016.

<sup>(12)</sup> De um total de 501 operações (IEV + IPA + GIPB), houve total confiança em 118.

<sup>(13)</sup> O Tribunal selecionou o seu relatório de 2015 para realizar a análise de seguimento deste ano uma vez que já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

*Recomendação 9.2*

Até 2020, tomar medidas para adaptar a metodologia da TER seguida pela DG NEAR no sentido de limitar as decisões de total confiança, e acompanhar de perto a execução destas medidas.

*Recomendação 9.3*

Rever o cálculo da capacidade corretiva de 2019 da DG ECHO, excluindo as recuperações dos pré-financiamentos não utilizados.

**Parte 2 — Desempenho**

9.25. O Tribunal avaliou os aspetos de desempenho numa seleção de 15 operações executadas na totalidade incluídas na sua amostra. Realizou também controlos no local ao visitar quatro delegações da UE na Ucrânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina e Laos.

9.26. Para cada projeto, o Tribunal avaliou se foram estabelecidos indicadores claros de *realizações* e de resultados. Verificou igualmente se os objetivos referentes às realizações dos projetos tinham sido concretizados 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.

9.27. 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 um obstáculo que punha em causa o desempenho de um dos projetos (ver **caixa 9.6**).

**Caixa 9.6****Projetos visitados afetados por questões relativas ao desempenho**

O Tribunal auditou um programa de reforço institucional cujo objetivo era melhorar a capacidade da proteção civil e das unidades de salvamento na República da Sérvia e na Bósnia-Herzegovina para responder a crises relacionadas com inundações.

Os objetivos em termos de realizações ligados às atividades de formação foram alcançados apenas parcialmente e a participação foi significativamente inferior ao previsto (inferior a 50 %). A título ilustrativo:

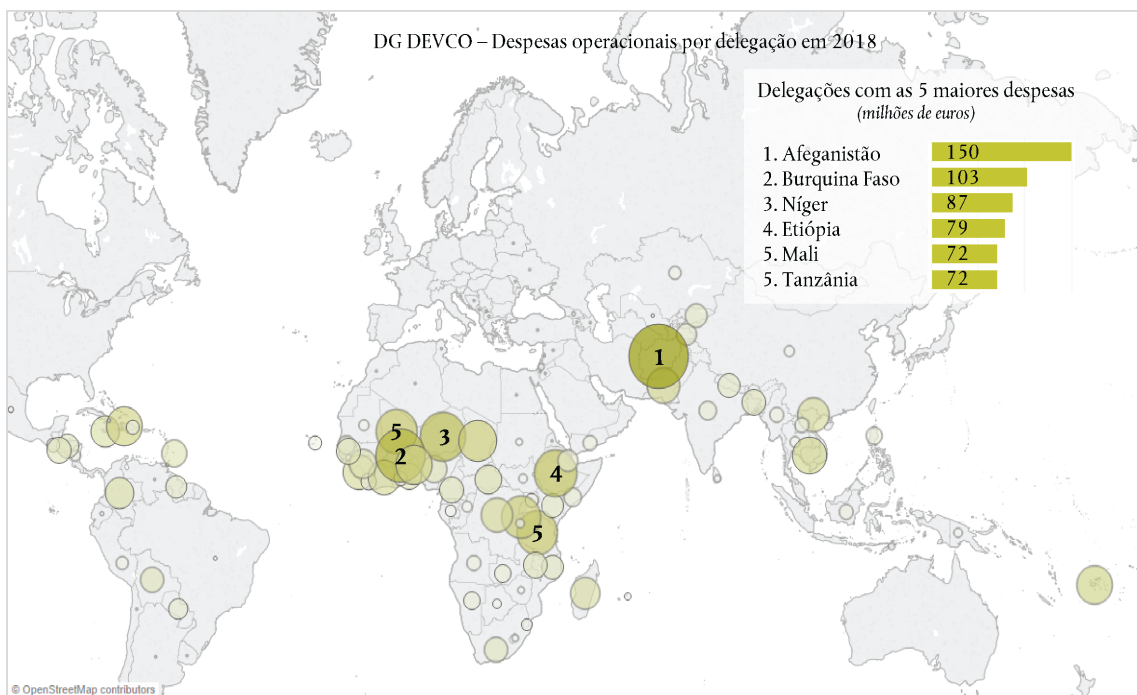
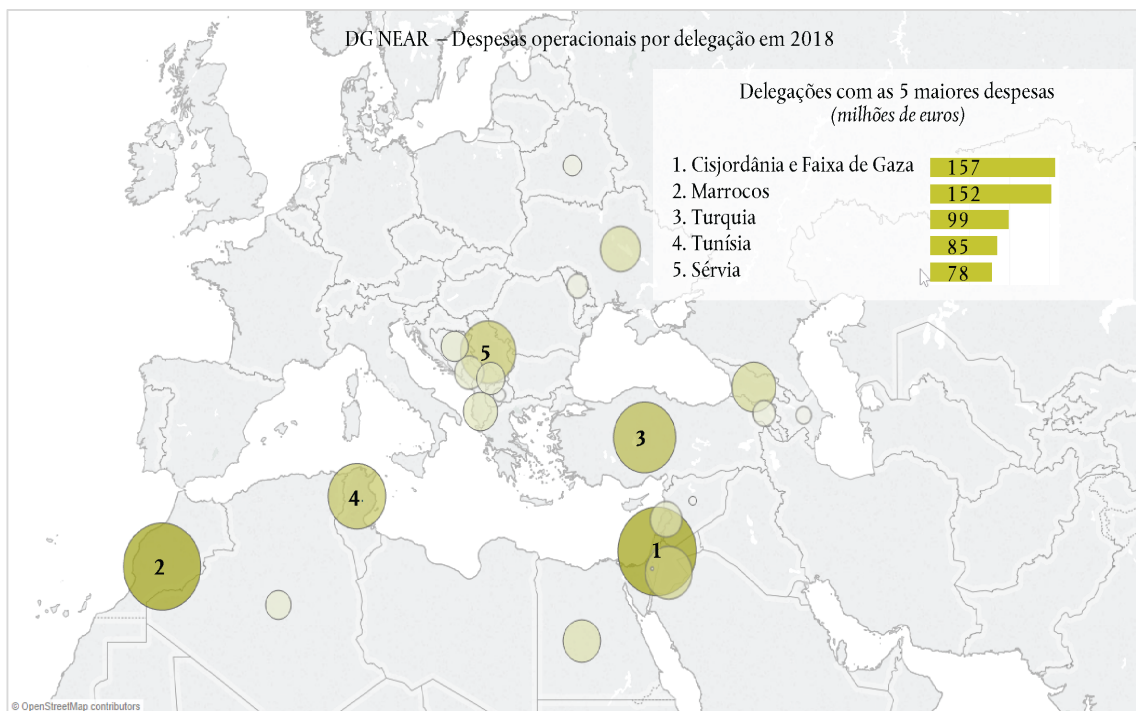
Os *workshops* em Brčko e Brod contaram com a participação de 20 e 32 pessoas, respetivamente, em comparação com os 60 participantes previstos para cada um.

Um exercício de demonstração conjunta previsto para 50 participantes foi substituído por um exercício com dados reais em matéria de comunicação em caso de emergência, no qual participaram seis pessoas.

O Tribunal considera estes números como um sinal de mau planeamento: o enquadramento lógico definiu indicadores de realização demasiado otimistas.

## ANEXO 9.1

## DESPESAS OPERACIONAIS POR DELEGAÇÃO EM 2018



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 2018.



## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA EUROPA GLOBAL

Ano	Recomendações do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	<b>Recomendação 1:</b> a DG DEVCO e a DG NEAR devem melhorar a qualidade das verificações das despesas contratadas pelos beneficiários, nomeadamente introduzindo novas medidas, tais como a utilização de uma grelha de qualidade para verificar a qualidade do trabalho realizado pelos auditores contratados pelos beneficiários e a revisão do mandato dos auditores;					X	
	<b>Recomendação 2:</b> a DG NEAR deve tomar medidas para assegurar que o financiamento canalizado através de um instrumento de geminação está em conformidade com o princípio de inexistência de fins lucrativos e respeita o princípio da boa gestão financeira;	X					
	<b>Recomendação 3:</b> a DG NEAR deve rever a metodologia da TER a fim de fornecer informações exatas do ponto de vista estatístico sobre o montante em risco para os pagamentos efetuados no âmbito da gestão indireta do IPA.	X					



## CAPÍTULO 10

**Administração**

## ÍNDICE

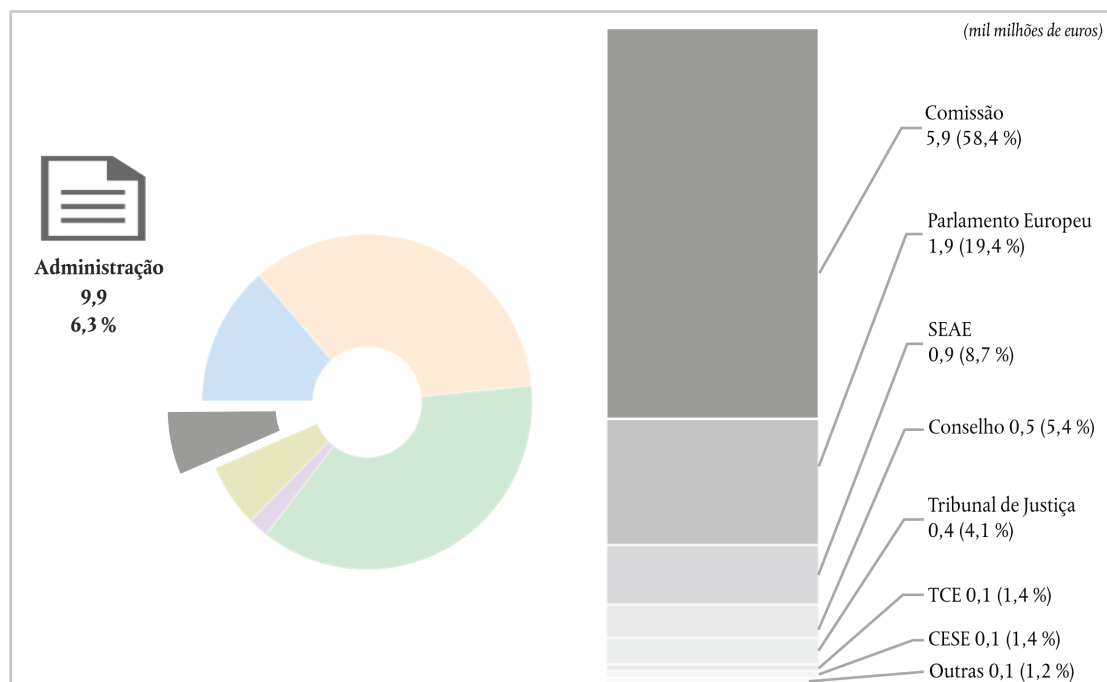
	<i>Pontos</i>
Introdução	10.1-10.5
Breve descrição da rubrica do QFP	10.3
Âmbito e método da auditoria	10.4-10.5
Regularidade das operações	10.6-10.13
Observações sobre a amostra principal das operações	10.7-10.8
Comissão	10.8
Observações sobre os procedimentos de contratação pública para melhorar a segurança das pessoas e instalações	10.9-10.13
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	10.14
Conclusão e recomendações	10.15-10.17
Conclusão	10.15
Recomendações	10.16-10.17
 Anexo 10.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Administração»	
Anexo 10.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Administração»	

## Introdução

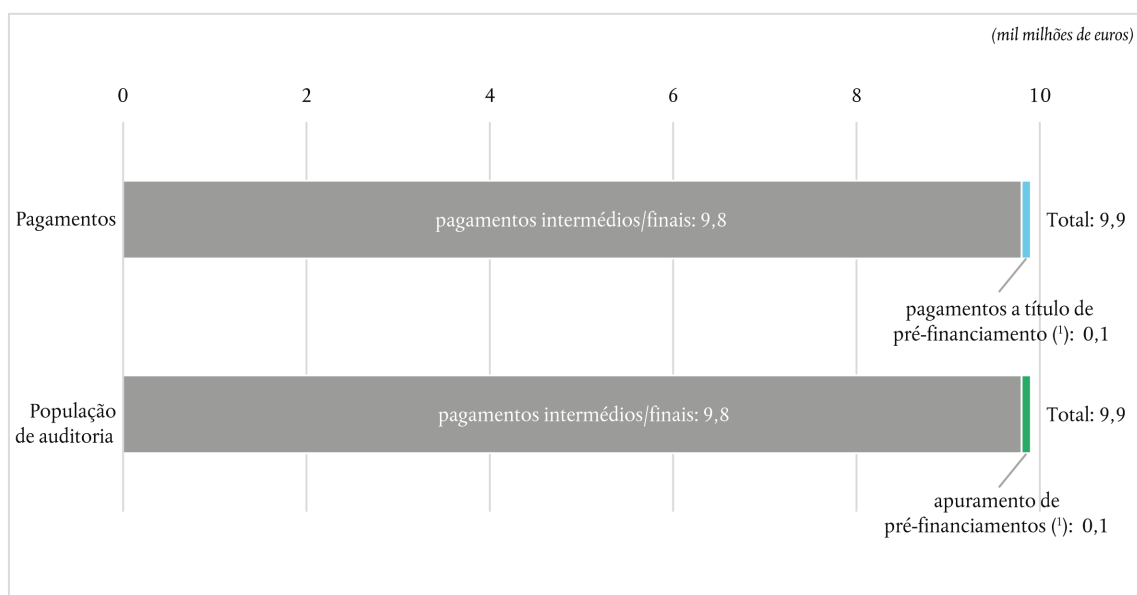
10.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica «Administração» do QFP <sup>(1)</sup>. A **caixa 10.1** apresenta uma síntese das despesas por instituição e organismo no âmbito desta rubrica em 2018.

**Caixa 10.1**  
Rubrica 5 do QFP «Administração» — Repartição de 2018

### Repartição dos pagamentos:



### Pagamentos e população de auditoria:



<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2018.

<sup>(1)</sup> Incluindo as despesas administrativas de todas as instituições e organismos da UE, pensões e pagamentos às Escolas Europeias.

10.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e outros organismos da UE <sup>(2)</sup>, bem como sobre as Escolas Europeias <sup>(3)</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 em 2018:

- a) uma amostra de 45 operações, tal como definido no ponto 11 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). O objetivo da auditoria era contribuir para a declaração de fiabilidade global, conforme indicado no **anexo 1.1**;
- b) os procedimentos de *contratação pública* organizados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça para melhorar a segurança das pessoas e instalações <sup>(4)</sup>;
- c) a fiabilidade das informações sobre a *regularidade* constantes dos *Relatórios Anuais de Atividades* de todas as instituições e organismos da UE, entre os quais as Direções-Gerais (DG) e os serviços da Comissão principalmente responsáveis pelas despesas administrativas <sup>(5)</sup>, e a respetiva coerência geral com os *resultados* do Tribunal.

10.5. As despesas do Tribunal de Contas Europeu são auditadas por um gabinete de auditoria externo <sup>(6)</sup>. No ponto 10.7 apresentam-se os resultados da auditoria realizada às demonstrações financeiras do Tribunal relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018.

### **Regularidade das operações**

10.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 10.1**. Das 45 operações examinadas, 13 (28,9 %) apresentavam erros. Os erros quantificados deram origem a um *nível de erro estimado* inferior ao *limiar de materialidade*.

### **Observações sobre a amostra principal das operações**

10.7. Além das questões mencionadas nos pontos 10.9 a 10.13, o Tribunal não detetou questões específicas relativamente ao Parlamento, ao Conselho, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas <sup>(7)</sup>, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu, à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados ou ao Serviço Europeu para a Ação Externa.

---

<sup>(2)</sup> Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

<sup>(3)</sup> O Tribunal publica um relatório anual específico que é apresentado ao Conselho Superior das Escolas Europeias, sendo também enviada uma cópia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.

<sup>(4)</sup> A auditoria incluiu quatro procedimentos de contratação organizados pelo Parlamento Europeu, um pelo Conselho, cinco pela Comissão e três pelo Tribunal de Justiça. Estes procedimentos foram selecionados com base numa apreciação subjetiva.

<sup>(5)</sup> DG Recursos Humanos e Segurança (DG HR), Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas (OIB) e no Luxemburgo (OIL) e DG Informática (DG DIGIT).

<sup>(6)</sup> PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

<sup>(7)</sup> O relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 10.5 afirma que «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2018, bem como dos resultados das suas operações, fluxos de caixa e variações do ativo líquido relativos ao exercício encerrado nessa data».

## Comissão

10.8. O Tribunal detetou um maior número de insuficiências do controlo interno na gestão das prestações familiares dos membros do pessoal do que em anos anteriores <sup>(8)</sup>. O Tribunal observou, em especial, que o PMO não controlou suficientemente a atualização correta e oportuna dos processos individuais, a fim de assegurar que a base utilizada para calcular os salários e subsídios está correta. Por exemplo, apesar de a reforma do sistema de prestações familiares em França ter sido muito divulgada, o PMO não atualizou os seus registos das prestações familiares pagas pelas autoridades francesas e que devem ser deduzidas das pagas pelas instituições da UE <sup>(9)</sup>. O Tribunal concluiu igualmente que, nos casos em que é pago um abono de lar, o salário anual do cônjuge só é verificado de quatro em quatro anos. Por último, o PMO não verificou regularmente o local de residência dos funcionários aposentados que beneficiam de um coeficiente de correção na sua pensão.

## **Observações sobre os procedimentos de contratação pública para melhorar a segurança das pessoas e instalações**

10.9. Devido aos ataques terroristas perpetrados nos últimos anos, as instituições consideraram necessário reforçar com urgência a proteção das pessoas e instalações. Por conseguinte, o Tribunal analisou treze procedimentos de contratação organizados neste domínio pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça entre 2015 e 2018.

10.10. Para o efeito, centrou-se na definição das necessidades, no tipo de procedimento de contratação utilizado, na execução do procedimento em todas as fases e na seleção dos contratantes. O Tribunal detetou insuficiências nos procedimentos organizados pelo Parlamento e pela Comissão, que resultaram principalmente da urgência em celebrar contratos.

10.11. O Parlamento recorreu a contratos-quadro que já se encontravam em vigor para contratar trabalhos de construção específicos relacionados com a segurança. A concessão destes contratos-quadro permitia que o Parlamento encomendasse obras não incluídas na lista de preços original com base num único orçamento do contratante. O Parlamento utilizou este método em dois dos quatro procedimentos examinados pelo Tribunal, o que pode significar que as obras não foram contratadas ao preço mais baixo <sup>(10)</sup>.

10.12. O Tribunal constatou que, em dois dos cinco casos <sup>(11)</sup> que auditou na Comissão, a instituição tinha organizado procedimentos por negociação, embora os critérios do *Regulamento Financeiro* para a sua utilização não estivessem preenchidos. No primeiro caso, o valor do contrato foi dividido a fim de permitir a aquisição de equipamento de videovigilância com base num procedimento por negociação para contratos de valor intermédio em conformidade com as normas em vigor nessa data <sup>(12)</sup>. No segundo caso, a Comissão invocou a cláusula de «extrema urgência» para contratar obras de construção na sequência de um procedimento por negociação com um único candidato, sem publicação prévia de um anúncio de concurso <sup>(13)</sup>. No entanto, uma vez que a Comissão já tinha demorado vários meses para dar início ao procedimento, não conseguiu demonstrar a extrema urgência nem a impossibilidade de respeitar os prazos aplicáveis aos procedimentos normalizados.

10.13. Além disso, três dos procedimentos examinados pelo Tribunal na Comissão estavam afetados por lacunas relacionadas com o processo de avaliação. Num caso, o proponente não preenchia um dos requisitos mínimos do caderno de encargos e nos dois outros casos a Comissão não verificou devidamente a conformidade com os critérios de exclusão e de seleção.

## **Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação**

10.14. 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.

<sup>(8)</sup> Ver o Relatório Anual relativo a 2017, ponto 10.12, e o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 9.12.

<sup>(9)</sup> Nos termos do artigo 67.º, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários da UE.

<sup>(10)</sup> O Tribunal mencionou o mesmo tipo de constatação no ponto 10.9 do Relatório Anual relativo a 2017.

<sup>(11)</sup> Um de baixo valor, três de valor intermédio e um acima do limiar estipulado na Diretiva relativa à contratação pública.

<sup>(12)</sup> Artigo 136.º-A do Regulamento Financeiro de 2016 (entre 60 001 e 135 000 euros).

<sup>(13)</sup> Artigo 134.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro de 2016.

## Conclusão e recomendações

### Conclusão

10.15. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas despesas da «Administração» não é significativo (ver **anexo 10.1**).

### Recomendações

10.16. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 são apresentadas no **anexo 10.2**. O Tribunal não examinou três recomendações, uma vez que o seu trabalho de auditoria de 2018 não abrangeu o tipo de operações a que se referem. A outra recomendação foi agora executada em alguns aspetos pela instituição em causa (ver igualmente ponto 10.8).

10.17. Na sequência desta análise e das constatações e conclusão relativas ao exercício de 2018, o Tribunal recomenda:

#### Recomendação 10.1

A Comissão deve melhorar assim que possível os seus sistemas de gestão das prestações familiares estatutárias, aumentando a frequência das verificações da situação pessoal dos seus agentes e reforçando os controlos de coerência das declarações das prestações recebidas de outras fontes, em especial quando ocorrem reformas dos sistemas de prestações familiares nos Estados-Membros.

## ANEXO 10.1

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»

	2018	2017
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações:	45	55
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	Isentas de erros materiais	Isentas de erros materiais



## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados				
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos		
2015	<b>Recomendação 1:</b> o Parlamento Europeu deve rever o quadro de controlo em vigor para a execução das dotações orçamentais atribuídas aos grupos políticos. Além disso, deve proporcionar uma melhor orientação através de um acompanhamento reforçado da aplicação, pelos grupos, das regras relativas à autorização e ao pagamento de despesas e aos procedimentos de contratação (ver ponto 9.11).					X
	<b>Recomendação 2:</b> a Comissão Europeia deve melhorar os seus sistemas de acompanhamento com vista à atualização em tempo oportuno da situação pessoal dos seus agentes que possa ter incidência no cálculo das prestações familiares (ver ponto 9.12).			X		
	<b>Recomendação 3:</b> o SEAE deve assegurar que todas as fases dos procedimentos de seleção de agentes locais recrutados nas delegações sejam devidamente documentadas (ver ponto 9.13).					X
	<b>Recomendação 4:</b> o SEAE deve melhorar as suas orientações sobre a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação nas delegações para contratos de valor inferior a 60 000 euros (ver ponto 9.14).					X

(\*) O trabalho de auditoria do Tribunal em 2018 não incluiu um exame deste tipo de operações. Estas recomendações serão objeto de seguimento no futuro.



**RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES AO RELATÓRIO  
ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO  
RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2018**



# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Respostas ao capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio	
Respostas da Comissão .....	209
Respostas ao capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira	
Respostas da Comissão .....	213
Respostas ao capítulo 3 — Orçamento da UE: obter resultados	
Respostas da Comissão .....	217
Respostas ao capítulo 4 — Receitas	
Respostas da Comissão .....	245
Respostas ao capítulo 5 — Competitividade para o crescimento e o emprego	
Respostas da Comissão .....	247
Respostas ao capítulo 6 — Coesão económica, social e territorial	
Respostas da Comissão .....	251
Respostas ao capítulo 7 — Recursos naturais	
Respostas da Comissão .....	259
Respostas ao capítulo 8 — Segurança e cidadania	
Respostas da Comissão .....	263
Respostas ao capítulo 9 — Europa global	
Respostas da Comissão .....	265
Respostas ao capítulo 10 — Administração	
Respostas do Parlamento .....	267
Respostas da Comissão .....	268



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

### Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu

#### Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2018

##### Regularidade das operações

1.15 (b). A Comissão regista com satisfação as contínuas melhorias na eficácia dos sistemas de gestão e de controlo aplicados para assegurar a legalidade e a regularidade das despesas do orçamento da UE e que o TCE confirma que o **erro material se limita a determinados tipos de despesas**. O nível global de erro continua a ser baixo em comparação com os anos anteriores a 2017.

1.16 *Primeiro travessão*. No que diz respeito à **complexidade das regras**, a Comissão concorda que tal contribui para um maior risco de erro. Por conseguinte, está a trabalhar continuamente no sentido de uma **simplificação das regras** na medida do possível (ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.18) e de um maior recurso a mecanismos de execução mais simples, como as opções de custos simplificadas. A redução da burocracia para os beneficiários foi um dos princípios orientadores das propostas da Comissão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual, que também teve em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu.

Paralelamente, a Comissão continuou este ano a apoiar todas as autoridades do programa nos Estados-Membros através de várias ações, reuniões e notas de orientação, a fim de melhor prevenir e corrigir os erros e, de um modo mais geral, reforçar a respetiva capacidade para cumprimento das disposições relativas ao atual período de programação. Em especial, essas ações centraram-se na necessidade de favorecer a utilização de opções de custos simplificadas e na promoção de uma maior transparência nos procedimentos de contratação pública, na sequência da aplicação do Plano de Ação para a Contratação Pública atualizado.

1.18. A Comissão regista com satisfação que **quase metade das despesas auditadas não está afetada por erros materiais**. O erro material está limitado a determinados tipos de despesas (despesas baseadas em reembolsos). Relativamente a este tipo de despesas, a conclusão do TCE está em consonância com a avaliação da Comissão no seu Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento de 2018 (RAGE).

1.19. A Comissão pretende continuar a **propor regras tão simples quanto possível** aplicáveis aos programas, a fim de reduzir o risco de erro. No entanto, procura igualmente estabelecer objetivos ambiciosos para melhorar o desempenho dos programas e visar a ajuda, o que pode implicar uma certa complexidade de regras. Por conseguinte, a legalidade e a regularidade devem ser equacionadas com a realização dos objetivos políticos, tendo simultaneamente em conta os respetivos custos. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.16, primeiro travessão.

1.21. **No domínio da «Agricultura»**, a Comissão salienta que os pagamentos diretos do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), que representam 71,8 % das despesas neste domínio, estão isentos de erros materiais. **No domínio da «Competitividade»**, o nível de erro situa-se no limiar de materialidade de 2 %.

1.22. Ver a resposta da Comissão ao ponto 1.21.

1.24. **No domínio da «Competitividade»**, a Comissão salienta que o TCE considera que o nível de risco das despesas não relacionadas com a investigação é mais baixo.

Tal como explicado na ficha financeira legislativa que acompanha a sua proposta legislativa, a Comissão confirma que, relativamente ao Horizonte 2020, considera realista um risco de erro, numa base anual, entre 2 % e 5 %, tendo em conta os riscos associados à conceção do programa e aos custos dos controlos. No entanto, o objetivo da Comissão é atingir um nível de erro tão próximo quanto possível de 2 % no encerramento do programa.

1.25. **No domínio da «Coesão»**, a Comissão sublinha a importância do trabalho realizado pelas autoridades de auditoria para fins de deteção de erros. Esse trabalho permitiu efetuar correções financeiras significativas antes da apresentação das contas de 2014-2020 à Comissão ou do encerramento dos programas de 2007-2013.

A Comissão observa que uma interpretação divergente das regras nacionais ou da UE aplicáveis teve um impacto na taxa de erro calculada pelo TCE (ver resposta da Comissão ao ponto 6.14).

A Comissão continuará a **trabalhar em estreita colaboração com as autoridades de gestão e auditoria** através de várias notas de orientação, reuniões técnicas e instrumentos de auditoria conjuntos, a fim de assegurar, ao longo do tempo, um nível de erro residual inferior ao nível de materialidade.

A Comissão sublinha que há vários programas operacionais relativamente aos quais estão em curso procedimentos de interrupção e suspensão com vista à execução de planos de ação, incluindo correções financeiras. A Comissão comunica de forma transparente insuficiências identificadas e medidas tomadas nos Relatórios Anuais de Atividades dos serviços da Comissão.

1.26. **No domínio da «Agricultura»**, a Comissão congratula-se com a constatação do TCE de que os pagamentos diretos do FEAGA, que representam 71,8 % das despesas no âmbito dos recursos naturais, ou seja 41,6 mil milhões de euros, estão isentos de erros materiais. Esta conclusão é coerente com a taxa de erro estimada pela Comissão para estas despesas no Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI.

1.27. **No domínio das «despesas administrativas»**, os sistemas de controlo da própria Comissão confirmaram também que estas despesas estavam isentas de erros materiais.

1.28. Ver as respostas da Comissão aos pontos 1.19 e 1.26.

1.30. **No domínio da «Coesão»**, a Comissão não partilha a avaliação do TCE sobre 3 erros significativos relativos ao período de 2014-2020 e 2 erros relativos ao período de 2007-2013 para a política de coesão. Tal deve-se a uma interpretação divergente das regras nacionais ou da UE aplicáveis com impacto na taxa de erro calculada. A Comissão remete para os piores cenários apresentados nos respetivos Relatórios Anuais de Atividades de 2018 relativos à política de coesão, que considera refletirem, tendo em conta os erros acordados, uma estimativa razoável da taxa de erro.

A Comissão salienta que, no que diz respeito aos erros confirmados, procederá ao acompanhamento necessário e tomará as medidas que considerar adequadas.

1.31. A Comissão observa que, no domínio da «Coesão», as autoridades de auditoria identificaram a maioria das infrações às regras de contratação pública nas operações examinadas pelo TCE. Tal demonstra uma melhor capacidade das autoridades de auditoria para detetar este tipo de erros. No entanto, a Comissão prosseguirá as suas ações com vista a assegurar uma melhor deteção destas questões através de verificações de gestão de primeiro nível, nomeadamente mediante a aplicação do seu Plano de Ação para a Contratação Pública atualizado.

#### **Informações da Comissão sobre regularidade**

1.33. **A Comissão atribui a máxima prioridade à garantia da boa gestão do orçamento da UE e à sua proteção contra erros e fraudes.**

Para cumprir as suas responsabilidades, **a Comissão criou um modelo de fiabilidade e responsabilização sólido, transparente e eficaz, bem como um quadro de controlo interno sólido.** Neste contexto — quando aplicável em colaboração com os Estados-Membros e as entidades encarregadas da execução — os serviços da Comissão tomam medidas para prevenir erros, irregularidades e fraudes e, quando estes ocorrem, tomam medidas para corrigir a situação.

Com base nas declarações de fiabilidade apresentadas pelos gestores orçamentais delegados da Comissão (declarando nomeadamente que as informações contidas nos seus relatórios anuais de atividades apresentam uma imagem justa e fiel), o Colégio de Comissários assume a responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE.

A Comissão apresenta relatórios, de uma forma transparente, sobre as insuficiências identificadas pelos seus sistemas de gestão e de controlo. Estas insuficiências são salientadas pelas reservas formuladas pelos serviços da Comissão nos seus Relatórios Anuais de Atividades e divulgadas no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento. Os serviços da Comissão são obrigados a estabelecer planos de ação sobre a forma como as insuficiências relevantes serão abordadas sempre que é formulada uma reserva.

1.34. No que diz respeito à declaração de fiabilidade, **a Comissão reitera o seu apoio à abordagem-piloto da política de coesão** seguida pelo TCE. Um entendimento comum e harmonizado do quadro geral de fiabilidade é uma condição prévia essencial para essa abordagem, a fim de assegurar um quadro estável para a apresentação de relatórios e um sistema de fiabilidade sólido tanto para os Estados-Membros como para a Comissão, bem como permitir uma auditoria única. A Comissão está pronta a prosseguir o debate com o TCE a fim de chegar a um entendimento comum.

1.37. Embora as despesas da UE estejam sujeitas a disposições comuns de controlo, os programas de despesas individuais podem ser muito diversos de um domínio de intervenção para outro. Por conseguinte, é necessário adaptar as **estratégias de controlo a diferentes modos de gestão, domínios de intervenção e/ou procedimentos de financiamento específicos e respetivos riscos associados.** Esta abordagem permite às DG identificar as insuficiências que afetam (partes de) programas de despesas específicos(as) e tomar medidas específicas para lhes dar resposta.



Caixa 1.10 — Base para a estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento

*Segundo travessão:* A fim de contribuir para a comunicação de informações pelas empresas sobre as despesas de 2018, ambas as Direções-Gerais — a DG REGIO e a DG EMPL — estimaram o risco no momento do pagamento e do encerramento utilizando a abordagem mais conservadora baseada nas taxas de erro residual confirmadas de 2016-2017. As taxas de erro residual não confirmadas de 2017-2018 só são utilizadas se forem superiores às taxas confirmadas de 2016-2017. A Comissão sublinha que, no momento da assinatura dos Relatórios Anuais de Atividades, as despesas declaradas no ano civil em causa são cobertas por uma retenção de 10 % sobre os pagamentos intermédios.

*Quarto travessão:* **No domínio da «Europa Global»**, os estudos sobre a TER das DG DEVCO e NEAR baseiam-se em amostras representativas de aproximadamente 500 operações. A Comissão considera que a exclusão de contratos antigos permite melhorar a estimativa do risco relevante para o ano em causa.

*1.39 Segundo travessão.* A Comissão é de opinião que o risco no momento do pagamento divulgado no **Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento** dá uma imagem fiel do risco relativamente à legalidade e regularidade das **despesas relevantes no domínio da «Coesão»** calculado em 2018, que diz respeito a um período diferente do auditado pelo TCE.

*1.39 Terceiro travessão.* **No domínio da «Agricultura»**, a Comissão está muito satisfeita pelo facto de a conclusão da auditoria do TCE ser consentânea com o risco no momento do pagamento comunicado no **Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento** e no **Relatório Anual de Atividades** da DG AGRI. Estas taxas de erro baixas (ver o ponto 7.35) corroboram uma garantia razoável da declaração de fiabilidade do Diretor-Geral da DG AGRI (ver também as respostas da Comissão aos pontos 7.35 e 7.37).

*1.40.* O objetivo da Comissão é que o nível de erro seja inferior a 2 % no final do ciclo de vida dos programas (ver o **Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento**, páginas 151-152).

A natureza plurianual dos programas financeiros da UE permite corrigir os erros, mesmo depois de os pagamentos terem sido efetuados, nos anos que decorrem até ao encerramento dos programas. A Comissão estimou que as correções futuras globais representavam 0,9 % das despesas totais relevantes em 2018. Por conseguinte, em comparação com o risco estimado no momento do pagamento, o risco no momento do encerramento é estimado em 0,8 % das despesas totais relevantes de 2018.

*1.41.* As correções futuras são estimadas em função de uma metodologia comum, ou seja, com base nas médias históricas ajustadas conforme necessário, especialmente para neutralizar elementos que deixaram de ser relevantes. Consequentemente, as correções futuras estimadas são conservadoras e refletem a capacidade corretiva real dos serviços da Comissão.

## Conclusões

*1.49.* A Comissão regista com satisfação que cerca de metade das despesas auditadas não é afetada por erros materiais. O erro material está limitado a determinados tipos de despesas (despesas baseadas em reembolsos). O nível global de erro continua a ser baixo em comparação com os anos anteriores a 2017.



## Capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira

### *Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu*

#### **Gestão orçamental em 2018**

2.8. Em 2018, verificou-se uma aceleração importante na **execução dos programas da política de coesão**. A taxa de seleção de projetos do FEDER e do Fundo de Coesão no final de 2018 atingiu 76,6 %, ou seja, mais 4,2 pontos percentuais em comparação com 2007-2013 no mesmo período de referência. A taxa de seleção do FSE/IEJ no final de 2018 atingiu 70 %, o que, na opinião da Comissão, se situa a um nível comparável ao do período de 2007-2013.

Em 2018, o orçamento votado foi integralmente executado, incluindo as receitas afetadas.

Prosseguem os esforços com vista a acelerar a execução no terreno. A Comissão está a acompanhar de perto os programas considerados em risco a fim de ajudar a prevenir a subabsorção e a possibilidade de anulação de autorizações. Para melhorar a situação, iniciou-se um diálogo franco com os Estados-Membros em causa. Os serviços da Comissão prestam um apoio substancial aos Estados-Membros, incluindo assistência técnica e serviços de aconselhamento.

A execução dos **programas de desenvolvimento rural de 2014-2020**, financiados pelo FEADER, não é afetada pelos atrasos e prossegue em velocidade de cruzeiro.

2.9 a 2.11. A Comissão não partilha a avaliação do TCE sobre a principal causa de não utilização do **pré-financiamento**.

A execução dos fundos da política de coesão demonstrou que as taxas de pré-financiamento relativas a 2014-2020 foram fixadas a níveis demasiado elevados. Por conseguinte, os montantes do pré-financiamento anual não utilizado foram devolvidos ao orçamento da UE.

Além disso, a introdução pelos legisladores da **regra de anulação** automática de autorizações n+3 (em vez de n+2) desincentiva uma execução orçamental mais rápida.

A fim de incentivar a boa gestão financeira e a execução atempada no período de 2021-2027, a proposta da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns [COM(2018) 375] inclui uma regra de anulação automática n+2, em vez da atual regra de anulação automática n+3. Pela mesma razão, o nível de pré-financiamento foi reduzido para um pagamento anual de 0,5 % baseado no apoio total dos Fundos.

O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural não está abrangido pelos pontos 2.9 a 2.11, uma vez que o pré-financiamento só é efetuado nos primeiros 3 anos do período de programação, ou seja de 2014 a 2016 [em conformidade com o artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013].

2.18. Após um atraso no arranque, a execução dos programas da política de coesão está a avançar bem.

2.19 a 2.21. Ao propor os **limites máximos de pagamentos para o próximo Quadro Financeiro Plurianual**, a Comissão teve em conta toda a evolução relevante para as estimativas de pagamento nesse momento, incluindo a execução efetiva do orçamento da UE nos anos anteriores e as necessidades previstas para 2021-2027.

Estas estimativas incluem também a proposta da Comissão de reduzir o nível de pré-financiamento anual dos programas de 2014-2020, de 3 % no período de 2020-2023 para 1 % no período de 2021-2023 [ver COM(2018) 614]. Esta proposta tem ainda de ser debatida no Conselho.

Após um atraso no arranque, a execução dos programas da política de coesão está a avançar bem. A Comissão considera que a taxa de seleção de projetos dos programas da política de coesão de 2014-2020, conforme indicada no final de dezembro de 2018 na sua resposta ao ponto 2.8, foi superior à taxa definida num momento equivalente para o período de programação de 2007-2013. Por conseguinte, a Comissão considera que a execução dos FEEI não sofreu maiores atrasos em comparação com o QFP anterior.

#### **Questões de gestão financeira relativas ao orçamento de 2018 e ao futuro**

2.22 e 2.23. A adoção tardia do QFP para 2014-2020 e o consequente atraso na adoção do Regulamento Disposições Comuns (6 meses mais tarde do que em relação a 2007-2013) resultaram no atraso no arranque da **execução dos programas da política de coesão de 2014-2020**. No entanto, a partir de 2018, a execução atingiu a sua velocidade de cruzeiro.

A sobreposição entre os períodos de programação é uma consequência natural da existência de programas plurianuais com uma regra de anulação automática de autorizações  $n+2/n+3$ .

No que se refere ao risco de dotações de pagamento insuficientes no início do próximo QFP, ver as respostas da Comissão ao ponto 2.8 e aos pontos 2.19 a 2.21.

2.26. A Comissão sublinha que a **exposição efetiva do orçamento da UE às garantias** não terá de ser suportada por um orçamento anual único. A exposição suportada pelo orçamento anual constitui apenas uma parte da exposição real e parte da mesma está protegida por uma reserva de liquidez (ver também o ponto 2.27).

2.28. A Comissão salienta que, para a gestão dos riscos do **FEDS**, que opera em mercados emergentes e em países frágeis com um risco mais elevado do que as operações garantidas nos Estados-Membros, é assistida pelo Grupo de Avaliação Técnica «Garantia», cujos membros são peritos em riscos, destacados a título pessoal por instituições financeiras que atuam como parceiros de execução.

### Conclusões e recomendações

2.44. O atraso na adoção do QFP para 2014-2020 e o consequente atraso na adoção do Regulamento Disposições Comuns resultaram num atraso no arranque da **execução dos programas da política de coesão de 2014-2020**. No entanto, desde 2018, a execução está a avançar bem.

Os serviços da Comissão prestam um apoio substancial aos Estados-Membros a fim de acelerar a execução no terreno.

A Comissão salienta também que a execução dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2020, financiados pelo FEADER, não é afetada pelos atrasos e continua a avançar em velocidade de cruzeiro.

2.44 *Primeiro travessão*. A execução dos fundos da política de coesão demonstrou que as taxas de **pré-financiamento** relativas a 2014-2020 foram fixadas a níveis demasiado elevados. Por conseguinte, os montantes do pré-financiamento anual não utilizado foram devolvidos ao orçamento da UE.

Além disso, a introdução pelos legisladores da **regra de anulação** automática de autorizações  $n+3$  (em vez de  $n+2$ ) desincentiva uma execução orçamental mais rápida.

A fim de incentivar a boa gestão financeira e a execução atempada no período de 2021-2027, a proposta da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns [COM(2018) 375] inclui uma regra de anulação automática  $n+2$ , em vez da atual regra de anulação automática  $n+3$ . Pela mesma razão, o nível de pré-financiamento foi reduzido para um pagamento anual de 0,5 % baseado no apoio total dos Fundos.

2.44 *Segundo travessão*. A proposta da Comissão para o próximo QFP tem em conta que a **margem global relativa aos pagamentos (MGP)** não pode ser transferida para o próximo QFP.

2.44 *Terceiro travessão*. Após um atraso no arranque, a execução dos programas da política de coesão está a avançar bem. A Comissão considera que a **taxa de seleção de projetos** dos programas da política de coesão de 2014-2020, conforme indicada no final de dezembro de 2018 na sua resposta ao ponto 2.8, foi superior à taxa definida num momento equivalente para o período de programação de 2007-2013.

2.44 *Quarto travessão*. A proposta da Comissão relativa aos **limites máximos de pagamentos** no início do próximo QFP tem em conta as necessidades estimadas, bem como as possíveis condicionantes do limite máximo dos recursos próprios para esses anos.

2.45. A **execução dos FEEI** continuou a melhorar em 2018, em comparação com os anos anteriores. O orçamento votado foi integralmente executado em 2018. Ver também as respostas da Comissão aos pontos 2.8 e 2.22.

#### *Recomendação 2.1 (nível de dotações de pagamento)*

a) A Comissão aceita a recomendação na medida do possível, tendo em conta a incerteza e a exatidão das previsões dos Estados-Membros para a execução dos FEEI — o principal elemento subjacente às estimativas globais dos pagamentos.

b) A Comissão aceita a recomendação.

A proposta da Comissão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual propõe níveis de autorizações ambiciosos e realistas para os futuros programas de despesas. Neste contexto, a Comissão propôs igualmente alterações às regras de anulação de autorizações.

Com base nas últimas projeções sobre as necessidades de pagamento pós-2020, a Comissão propôs também limites máximos anuais para pagamentos correspondentes às necessidades previstas e à execução da nova geração de programas, bem como para autorizações por liquidar dos quadros financeiros anteriores.

c) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão apresentou as suas propostas legislativas sobre a política de coesão muito antes do início do período de programação de 2021-2027. Simultaneamente, salienta que a responsabilidade pela adoção do quadro jurídico cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

*Recomendação 2.2 (fundo comum de provisionamento)*

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão continuará a receber e a proceder ao acompanhamento das quantias pendentes garantidas cobertas pelos três fundos de garantia (MEE, FEIE, FEDS) e continuará a enviar relatórios periódicos à autoridade orçamental, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro. A metodologia da taxa de provisionamento efetiva será objeto de um ato delegado. Em conformidade com o Regulamento Financeiro, será aplicada de forma prudente (artigo 213.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro), tendo devidamente em conta a fase inicial de constituição do provisionamento global.

*Recomendação 2.3 (instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI)*

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão continuará a apresentar à autoridade orçamental um relatório anual pormenorizado sobre todos os instrumentos financeiros. Este relatório apresentará também o montante global e a repartição dos fundos transferidos para os instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI.



## Capítulo 3 — Orçamento da UE: obter resultados

### *Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu*

#### Introdução

3.1. **A Comissão está empenhada em melhorar o quadro de desempenho relativo ao orçamento da UE.** Essa melhoria ocorrerá de forma contínua mas gradual e, em especial, no contexto do próximo Quadro Financeiro Plurianual. Exige também o pleno empenho de todas as outras entidades que executam o orçamento da UE, nomeadamente dos Estados-Membros.

O **quadro de desempenho do orçamento da UE** é composto por três elementos: **a) a obrigação legal de apresentar um relatório sobre os indicadores** que integram as bases jurídicas dos programas, **b) o acompanhamento da execução do programa**, com base num amplo conjunto de informações quantitativas e qualitativas e **c) as avaliações regulares** que avaliam o desempenho do programa. Embora os indicadores possam dar indicações sobre os aspetos nos quais a atenção deve centrar-se aquando da avaliação dos programas que podem suscitar preocupações quanto ao desempenho, são necessárias mais informações quantitativas e qualitativas para perceber se existem preocupações reais, quais são ao certo e como podem ser atenuadas.

#### Parte 1 — o que revelam os indicadores de desempenho do orçamento da UE?

3.3. A «nota metodológica» que acompanha a síntese do desempenho dos programas (*Programmes Performance Overview — PPO*) estabelece que a seleção dos indicadores se baseou em determinados critérios como a relevância, a disponibilidade de dados, etc.

3.4. A Comissão reconhece que a facilidade de leitura das fichas de programa pode ser melhorada e está a trabalhar nesse sentido, mas sublinha que a grande quantidade de informação nelas contida (ou seja, os progressos alcançados no cumprimento dos objetivos do programa, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, alínea h), do Regulamento Financeiro), é, pela sua natureza, uma referência para os especialistas. Foi precisamente por esta razão que a Comissão começou a publicar a síntese do desempenho dos programas, a fim de obter uma compilação de informações sobre o desempenho dos programas mais acessível ao leitor.

3.6. **A Comissão está plenamente empenhada em recolher, analisar, publicar e agir com base em informações de desempenho de elevada qualidade.** Para uma melhor compreensão da situação atual dos relatórios de desempenho com base em indicadores, a Comissão procedeu a uma análise interna dos dados de desempenho de todos os programas de despesas disponíveis em março de 2019, a qual foi publicada nas fichas de programa que acompanham o projeto de orçamento da UE para o exercício de 2020.

Além disso, o quadro de desempenho relativo ao orçamento da UE baseia-se em vários elementos. O acompanhamento dos progressos com base em indicadores de desempenho é uma parte importante do processo. Contudo, o acompanhamento realizado com base em indicadores selecionados fornece apenas uma parte dos elementos e não pode ser utilizado para obter conclusões consistentes sobre o desempenho do programa. Tal como o próprio TCE salienta no ponto 3.8, as informações qualitativas (tais como exemplos de realização) complementam as informações dos indicadores e proporcionam uma imagem mais completa do desempenho, nomeadamente nos casos em que não existem dados dos indicadores ou quando a base de referência é atualizada.

#### **Secção A — Os indicadores demonstram uma variação significativa nas realizações e sugerem que os progressos são globalmente moderados**

3.7. **O atual quadro de desempenho do orçamento da UE foi distinguido pela OCDE <sup>(1)</sup> como o melhor entre os seus pares.** A Comissão reconhece que todos os quadros de desempenho exigem uma melhoria contínua e estão a ser envidados mais esforços no sentido de melhorar o sistema, por exemplo, através das propostas da Comissão para a próxima geração de programas financeiros. Existem muitos desafios associados à recolha e à transmissão de dados, nomeadamente, no caso dos programas em regime de gestão partilhada. Estes e outros fatores, incluindo a plurianualidade dos programas, tornam a elaboração de relatórios sobre o desempenho do orçamento da UE uma tarefa difícil.

3.8. A Comissão está empenhada em produzir relatórios fiáveis e de elevada qualidade sobre o desempenho do orçamento da UE. Para o efeito, baseia-se nos dados fornecidos pelos Estados-Membros e por outras fontes. Mediante instruções dos serviços centrais, os serviços da Comissão devem disponibilizar informações exaustivas sobre o desempenho de cada programa e assegurar a qualidade e a fiabilidade das informações apresentadas.

As fontes dos indicadores de desempenho são divulgadas de forma sistemática nos relatórios anuais de atividades (RAA). Além disso, de acordo com as instruções relativas aos relatórios anuais de atividades de 2018, foi solicitada aos diretores responsáveis pela gestão de riscos e pelo controlo interno uma declaração a atestar que as informações apresentadas nas partes 1 e 2 dos RAA eram fiáveis, completas e precisas.

<sup>(1)</sup> <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>

3.9. *Segundo travessão.* A Comissão toma nota da avaliação do TCE de que, de um modo geral, a aferição dos progressos em matéria de desempenho é mais indicativa quando é utilizada uma base de referência como ponto de partida. No entanto, nem todos os programas definiram bases de referência numéricas no quadro financeiro plurianual para 2014-2020, razão pela qual foi tomada a decisão de, por uma questão de comparabilidade, aferir o progresso global.

A Comissão considera que, no caso de programas de investimento como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), é legítima a utilização de previsões (baseadas em projetos aprovados), juntamente com os valores reais de execução. Estas previsões são informativas e permitem que os peritos e os decisores retirem conclusões quanto aos progressos realizados na execução dos programas e, deste modo, que o sistema, no seu conjunto, cumpra o objetivo pretendido.

3.10. **A Comissão considera que o processo de agregar o desempenho em indicadores nos programas e nas rubricas tem as suas limitações.** A Comissão, intencionalmente, não calculou uma média da distância em relação à meta por programa. Um único número não consegue captar totalmente a complexidade inerente à despesa no valor de dezenas de milhares de milhões de euros.

3.11. A Comissão está empenhada em melhorar a recolha e a disponibilidade de dados, em especial no que se refere à gestão partilhada, na qual os atrasos são atualmente mais longos. Para o efeito, propôs, em maio de 2018, um ciclo de apresentação de relatórios bimestrais, em conformidade com o artigo 37.º, n.º 1, da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns [COM(2018) 375].

3.12. Na maioria dos casos, a evolução do desempenho não é linear ao longo do tempo e inicia-se lentamente durante a execução do programa. Por conseguinte, espera-se que os progressos aferidos a partir da base de referência sejam, na maioria dos casos, menores do que as percentagens lineares estabelecidas pelo ECA. A aferição dos progressos realizados também deve ter em conta os atrasos na execução. **Neste sentido, a Comissão considera que a aferição dos progressos realizados a partir de uma base de referência é a opção mais acertada.** No entanto, concorda que é necessário acompanhar muito atentamente os progressos realizados na execução dos programas e tomar as medidas necessárias em caso de deficiências.

*Rubrica 1A: Os indicadores demonstram bons progressos no caso do Erasmus+ e do FEIE e progressos moderados no caso do Horizonte 2020 e do Mecanismo Interligar a Europa*

3.13. *Primeiro travessão.* A Comissão salienta que a seleção de indicadores para a síntese do desempenho dos programas se baseou, em particular, na relevância e na disponibilidade de dados e não no valor final do indicador. Com efeito, no relatório existem instâncias para cada rubrica em que a aferição dos progressos com base nas fichas de programa produz melhores resultados do que com base na síntese do desempenho dos programas. A Comissão concorda que, no futuro, a análise deve ser mais circunstanciada e os pressupostos subjacentes devem ser especificados de forma mais precisa.

3.13. *Segundo travessão.* Na elaboração da síntese do desempenho dos programas para 2019, foram envidados **esforços significativos no sentido de melhorar a comunicação dos dados relativos ao Mecanismo Interligar a Europa.** Este mecanismo financia grandes projetos de infraestruturas a longo prazo ou projetos que precisam de ser coordenados em rede. De um modo geral, estes projetos devem ser desenvolvidos no âmbito de quadros financeiros sucessivos e pode ocorrer um atraso significativo entre o momento em que o projeto é lançado e a disponibilidade dos dados necessários para medir o desempenho. A proposta da Comissão sobre a continuação do mecanismo colocou uma ênfase acrescida no quadro de desempenho, proporcionando medidas transparentes, responsáveis e adequadas em matéria de acompanhamento e de apresentação de relatórios, a fim de avaliar o progresso do programa e promover as suas realizações.

3.13. *Terceiro travessão.* Na sua síntese do desempenho dos programas, a Comissão esclareceu que o desempenho do programa **Erasmus+** está a ser comparado com o de 2017. O programa **está no bom caminho** para cumprir os seus objetivos até 2020.

3.13. *Quarto travessão.* A Comissão observa que a meta inicial do **Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos** (FEIE) consistia em mobilizar 315 mil milhões de euros em investimentos até julho de 2018. Em 30 de dezembro de 2017, entrou em vigor o regulamento destinado a alargar e reforçar o FEIE (Regulamento FEIE 2.0), que prorrogou o período de duração do FEIE até ao final de 2020 e aumentou o seu objetivo de investimento para 500 mil milhões de euros. Este regulamento previa que a garantia da UE necessária para permitir o apoio do FEIE aos investimentos aumentaria de 16 mil milhões de euros para 26 mil milhões de euros apenas a partir de julho de 2018 (ou seja, após o período inicial). Por conseguinte, no final de 2017, os resultados do FEIE foram comparados com a meta de investimento inicial de 315 mil milhões de euros.

*Rubrica 1B: Os indicadores revelam progressos relativamente lentos no âmbito da coesão devido ao início tardio*

3.14. As previsões, baseadas em projetos aprovados e em curso, são informações cruciais no contexto do acompanhamento da execução dos programas. Além dos dados sobre a execução efetiva, facultam informações para a constituição de uma reserva de projetos que, no caso de políticas de grande investimento com longos prazos de execução (como a política de coesão), são talvez as informações mais valiosas durante a execução.



*Rubrica 2: Com base nos indicadores, não foi possível determinar os progressos na maior parte das despesas relacionadas com os «Recursos naturais»*

3.15. A Comissão sublinha que a natureza anual do **Fundo Europeu Agrícola de Garantia** torna-o menos propício à fixação de metas plurianuais. No entanto, estão a ser envidados esforços no sentido de desenvolver instrumentos e métricas para assegurar que também possam ser elaborados relatórios intercalares sobre o desempenho, no que respeita aos dados deste fundo.

3.15. *Primeiro travessão.* A Comissão observa que, utilizando o método aplicado pelo TCE (explicado no ponto 3.9 e na caixa 3.1), só é possível aferir os progressos realizados a partir da base de referência para um dos 27 indicadores.

Contudo, a Comissão considera que podem ser aferidos os progressos realizados a partir da base de referência para todos os 27 indicadores. Por conseguinte, os indicadores selecionados não permitem o acompanhamento dos progressos.

A análise exaustiva dos 27 indicadores incluídos na ficha de programa deve ter em conta a realidade específica do setor agrícola e as despesas do FEAGA.

*Rubrica 3: Os indicadores relativos à «Segurança e Cidadania» revelam dois programas com bons progressos, um com progressos moderados e um outro atrasado*

3.17. A Comissão observa que, ao avaliar o desempenho do programa «**Alimentos para Consumo Humano e Animal**», é necessário ter em conta a imprevisibilidade dos surtos de doenças animais e vegetais. Todos os programas de trabalho foram adotados e executados conforme previsto.

*Rubrica 4: Os indicadores demonstram progressos globais razoáveis nos programas «Europa Global»*

3.19. A metodologia para definir indicadores e metas para o **Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento** é explicada no documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Quadro revisto da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento baseado em resultados* [SWD(2018) 444].

*Instrumentos especiais: informações insuficientes sobre os progressos alcançados*

3.20. *Primeiro travessão.* A Comissão observa que o indicador apenas tem conta os desastres que satisfazem os critérios de elegibilidade. Os seis casos de 2017 ainda estavam em fase de inquérito e, por conseguinte, não foram tidos em conta no cálculo, uma vez que ainda não era possível determinar se cumpriam os critérios de elegibilidade. Por último, em 2017, duas das dez candidaturas não foram aceites (inundação em Múrcia e incêndios de Donana).

#### **Secção B — Os indicadores não proporcionaram uma imagem adequada dos progressos atuais**

3.21. No que respeita ao subtítulo «Muitos indicadores foram mal escolhidos», **a Comissão observa que os indicadores de desempenho dos programas financeiros da UE são definidos nos atos jurídicos subjacentes a esses programas.** A escolha dos indicadores é o resultado de uma negociação entre o Parlamento Europeu e o Conselho, com base numa proposta da Comissão, que é obrigada a elaborar regularmente relatórios sobre todos os indicadores definidos na legislação.

3.22. Uma percentagem elevada de indicadores de recursos e de realizações não significa que os indicadores foram mal escolhidos. A Comissão concorda que os indicadores de resultados e de impacto são mais adequados para medir o desempenho per se. No entanto, no caso de projetos de grande investimento com longos prazos de execução, são necessários indicadores de realizações para fornecer informações sobre os progressos alcançados. Por conseguinte, consideramos que é necessário um equilíbrio entre os tipos de indicadores e que este equilíbrio deve ser específico para cada programa.

3.23. **A Comissão considera que uma percentagem de 60 % de indicadores de recursos e de realização não limita necessariamente a utilidade das informações fornecidas. Embora a Comissão concorde que deve existir equilíbrio entre os diferentes tipos de indicadores, o equilíbrio adequado pode variar entre programas diferentes.** O quadro de desempenho do orçamento da UE também inclui um sistema estruturado de avaliações (intercalares e *ex post*), conforme estabelecido nas «Orientações para Legislar Melhor», precisamente para estabelecer a distinção entre os diferentes efeitos de um programa.

3.24. A Comissão observa que é extremamente difícil selecionar indicadores de impacto que apenas sejam influenciados por efeitos diretos do programa. Qualquer indicador de resultados ou de realizações mais abrangente será inevitavelmente afetado por diversos fatores, sendo esse programa apenas um deles. Por conseguinte, a Comissão pretende utilizar um conjunto de indicadores que explique e forneça informações sobre o desempenho dos programas da melhor forma possível, mas, também devido à natureza dos próprios programas, tal é, por vezes, muito difícil.

**No entanto, estão a ser envidados esforços no sentido de selecionar os indicadores de resultados e de impacto que melhor expliquem os programas, em especial, no que respeita ao próximo conjunto de indicadores no quadro financeiro plurianual pós-2020.** Além disso, a Comissão sublinha igualmente que os efeitos dos programas de despesa da UE só serão discerníveis numa avaliação completa realizada com as variáveis de controlo adequadas.

3.25. No que respeita ao quadro 3.2, a Comissão concorda que, em alguns casos, os indicadores que abrangem o **domínio da ajuda humanitária** apenas têm uma ligação indireta com a ação humanitária financiada pela UE, e também que o indicador é influenciado por vários fatores externos. Assim, serão envidados esforços, no contexto do próximo QFP, no sentido de aumentar a relevância do conjunto de indicadores relativos à ação humanitária da UE, ou seja, de assegurar uma ligação clara de todos os indicadores com a despesa e os objetivos.

**No que respeita ao FEAGA**, a existência de sistemas de gestão e de controlo eficazes também é essencial para assegurar que os programas são executados de uma forma que conduza à consecução dos objetivos, pelo que é necessário um indicador nas fichas de programa para avaliar em que medida as despesas são controladas.

3.26. A Comissão reconhece que as fichas de programa não estão estruturadas de modo que estabeleça uma ligação clara entre objetivos específicos e o objetivo geral. Contudo, no que respeita aos programas de despesas pós-2020, foi estabelecida uma estrutura hierárquica clara que liga objetivos específicos a objetivos gerais e indicadores a objetivos específicos. Além disso, a nomenclatura orçamental também está a ser revista e será estruturada segundo objetivos específicos. Essas medidas irão melhorar significativamente a estrutura e a facilidade de utilização dos documentos da Comissão em matéria de desempenho orçamental.

3.27. Deve sempre ter-se em conta um compromisso entre uma lista exaustiva de indicadores que abranja todos os aspetos dos objetivos e os recursos implicados.

3.27. *Segundo travessão.* Os objetivos do **Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento** são, por natureza, muito amplos e não podem ser abrangidos por um número limitado de indicadores. No entanto, as medidas relacionadas com as alterações climáticas e o ambiente são acompanhadas anualmente, com base no método dos «marcadores do Rio», desenvolvido pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

3.28. Conforme mencionado anteriormente, a Comissão, baseando-se também nos dados disponibilizados pelos Estados-Membros e por outras entidades responsáveis pela comunicação, está continuamente a melhorar a sua elaboração de relatórios sobre o desempenho. Na análise do conjunto de dados disponível em março de 2019, a Comissão concluiu que 63% dos indicadores têm «informações completas sobre o desempenho», ou seja, pontos de dados, linha de referência e meta, um número que esta considera razoável. No que respeita ao quadro de desempenho relativo aos programas de despesas pós-2020, a Comissão lançou um amplo projeto com o objetivo de assegurar que essas informações de desempenho subjacentes sejam definidas para os programas de forma coerente e de acordo com um calendário aprovado.

3.28. *Quarto travessão.* A Comissão observa que, em casos específicos, a base de referência também muda quando os dados estatísticos oficiais são atualizados.

3.29. No que respeita ao **FEAGA**, considera-se que os indicadores selecionados permitem avaliar os progressos (ver resposta da Comissão ao número 3.15, primeiro travessão).

A Comissão está ainda empenhada em assegurar a melhoria contínua da elaboração de relatórios sobre o desempenho no que respeita ao FEAGA, ao programa Horizonte 2020 e ao FSUE, nomeadamente para o próximo período do QFP, para o qual são propostos indicadores simplificados e disposições reforçadas em matéria de acompanhamento, com base na experiência adquirida com o processo de avaliações.

3.30. Nos casos referidos pelo TCE, a Comissão aceita a utilidade da definição de metas intermédias para acompanhar o desempenho. No entanto, sublinha que essas metas intermédias não estão previstas em alguns programas do ciclo de programação de 2014-2020 ou, no caso da gestão partilhada, as autoridades dos Estados-Membros não prestaram informações suficientes sobre os valores comunicados. Também neste caso, a Comissão está empenhada em, quando aplicável, melhorar esta situação para os programas financeiros pós-2020. Para o efeito, o apoio do Parlamento, do Conselho e dos Estados-Membros será essencial.

3.31. No que respeita ao subtítulo «Relativamente a alguns programas, os dados disponíveis tinham qualidade insuficiente», a Comissão observa que a disponibilidade e a qualidade dos dados dependem significativamente das obrigações de apresentação de relatórios resultantes do processo legislativo. A Comissão tem uma capacidade limitada para influenciar a qualidade dos dados quando estes são comunicados pelos Estados-Membros e pelas autoridades públicas. A Comissão refere que três quartos dos indicadores tinham os dados mais recentes disponíveis. Para alguns programas, os dados só ficarão disponíveis numa fase mais adiantada do período de execução.

3.32. **A Comissão leva muito a sério as recomendações do Parlamento Europeu e do Conselho e apresenta sempre os dados mais recentes disponíveis nos seus relatórios sobre o desempenho.** Conforme já referido, num sistema de desempenho com a complexidade do orçamento da UE, e com o atual quadro jurídico, é difícil dispor de dados completamente atualizados. A Comissão pretende incluir informações tão atualizadas quanto possível nos seus relatórios, mas refere que tal depende, em grande medida, da disponibilização atempada de dados fiáveis por parte dos Estados-Membros e de outros terceiros. A Comissão observa igualmente que qualquer relatório constituirá sempre uma panorâmica da situação num determinado momento, uma vez que os dados subjacentes raramente são estáticos.

3.33. **A Comissão aceita que existem limitações de qualidade nos dados dos indicadores, mas mantém a opinião de que, em geral, o quadro de desempenho é sólido. A Comissão sublinha igualmente o seu empenho em melhorar o sistema de elaboração de relatórios de desempenho para o próximo ciclo orçamental.**

3.33. *Segundo travessão.* A Comissão está empenhada em assegurar a melhoria da qualidade dos dados subjacentes aos indicadores de desempenho mais importantes, incluindo as informações comunicadas relativas a pedidos de registo de patentes e a publicações. Tal reflete-se na secção do «*Horizon Dashboard*» dedicada aos resultados dos projetos, regularmente atualizados e publicados no portal em linha «*Funding & Opportunities*» (oportunidades de financiamento e concursos).

3.34. A Comissão aceita que algumas metas dos indicadores poderão não ser suficientemente ambiciosas, mas mantém a opinião de que, em geral, o quadro de desempenho é sólido. Reforça igualmente o seu empenho em melhorar o sistema no próximo quadro financeiro plurianual.

3.34. *Segundo ponto* A prioridade estratégica, nomeadamente no que respeita ao Fundo de Coesão (tendo em conta o setor ferroviário dos Estados-Membros elegível para esses investimentos), foi a reconstrução e a modernização das vias férreas, com uma meta de 2 829 km. As metas para novas linhas ferroviárias financiadas pelo FEDER foram ligeiramente superior a 580 km, mas ainda equivalem apenas a 14 % da meta das linhas ferroviárias reconstruídas e modernizadas.

3.35. A Comissão aceita que as metas relativas a alguns indicadores de alguns programas poderão não ser suficientemente ambiciosas. A fim de identificar esses indicadores e essas metas, é necessário avaliar de forma pormenorizada o significado e o contexto dos indicadores.

## **Parte 2 — Auditorias de resultados do Tribunal: principais conclusões e recomendações**

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

#### *a) Relatório especial n.º 8/2018 — Durabilidade do apoio da UE a investimentos produtivos em empresas*

3.38. A Comissão regista que, de um modo geral, os projetos auditados pelo TCE produziram as realizações previstas e que, na maior parte dos casos, essas realizações ainda existiam e estavam a ser utilizadas.

Em comparação com o período de programação de 2000-2006, a abordagem de gestão da UE à questão da durabilidade dos investimentos evoluiu significativamente no período de 2007-2013. Essa evolução é refletida não só pelas disposições regulamentares específicas e reforçadas, mas também pela ênfase dada à fase de planeamento estratégico dos grandes projetos e ainda pelas avaliações *ex post* a nível dos programas, levadas a cabo pela Comissão no âmbito da política de coesão.

No que respeita aos resultados alcançados, aquando da auditoria, a Comissão sublinhou a falta de dados para muitos dos projetos auditados e não a predominância de resultados fracos ou não duradouros.

3.39. *Primeiro travessão.* A Comissão toma nota de que esta recomendação está relacionada com o processo de aprovação dos programas operacionais no período pós-2020.

#### *b) Relatório especial n.º 9/2018 — Parcerias Público-Privadas na UE*

3.40. e 3.41. As parcerias público-privadas (PPP) são um dos instrumentos disponibilizados aos Estados-Membros e aos promotores dos projetos como potenciais instrumentos de aplicação das políticas. A Comissão contribui para a partilha de boas práticas, oferece assistência técnica específica, analisa regularmente os quadros nacionais para as PPP e elabora recomendações políticas para a sua melhoria («Semestre Europeu»), se for caso disso. No entanto, no que se refere ao Semestre Europeu e à Estratégia Europa 2020, não existe um incentivo específico para uma utilização mais intensiva das PPP. No que respeita aos instrumentos setoriais, a Comissão não dispõe de uma base jurídica que lhe permita exigir que os Estados-Membros utilizem mais ou menos as PPP, em comparação com outros métodos de contratação pública. No âmbito da gestão partilhada dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a faculdade de utilizar as PPP é da competência exclusiva dos Estados-Membros.

#### *c) Relatório especial n.º 12/2018 — A banda larga nos Estados-Membros da UE*

3.42. e 3.43. A Comissão acompanha os objetivos da Agenda Digital em matéria de banda larga e publica os dados relevantes no seu índice de digitalidade da economia e da sociedade.

A Comissão instou os Estados-Membros a reverem o progresso dos respetivos planos nacionais de banda larga e a atualizarem os referidos planos com um horizonte temporal para 2025.

A Comissão lembra que a responsabilidade final pela execução do quadro jurídico e regulamentar incumbe às entidades reguladoras nacionais (ERN). Na proposta que avançou relativamente à revisão das regras aplicáveis às telecomunicações na UE (o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas), a Comissão propôs disposições reforçadas sobre a independência e a capacidade regulamentar das ERN, incluindo recursos disponíveis, poderes para impor sanções diretamente e a harmonização de uma lista mínima de tarefas.

Em zonas economicamente menos viáveis, a Comissão também propôs a revisão das regras em matéria de telecomunicações, a fim de incentivar a implantação da banda larga.

Além disso, a Comissão presta e continuará a prestar orientações aos Estados-Membros no que respeita à concessão de auxílios estatais a favor da banda larga.

A Comissão criou o plano de ação para a banda larga nas zonas rurais, centrado no desafio que representa a implantação da banda larga nestas zonas, nomeadamente através da rede de serviços competentes em matéria de banda larga, de missões específicas nos Estados-Membros, do acompanhamento mais rigoroso das despesas com a banda larga e de orientações atualizadas sobre investimento em banda larga.

*d) Relatório especial n.º 17/2018 — Absorção*

3.44. A Comissão lembra que a data de aprovação do quadro jurídico depende em grande medida dos legisladores. A Comissão também sublinha que, embora a aprovação atempada do quadro jurídico seja importante no que respeita ao início da execução dos programas, existem também outros fatores, tais como a regra de anulação de autorizações, o nível de pré-financiamento ou os requisitos em termos de designação para o período de 2014-2020, que tiveram um efeito significativo na execução.

A Comissão regista com agrado que as medidas que tomou em estreita colaboração com as autoridades responsáveis pelos programas visados, nomeadamente através da criação do grupo de trabalho para a melhoria da execução, levaram a um aumento acentuado da absorção durante o período de 2007-2013. Sublinha ainda que, com base nos resultados da avaliação *ex post* do período de programação de 2007-2013 e no 7.º relatório sobre a coesão económica, social e territorial, a política de coesão tem demonstrado resultados globalmente positivos.

3.45. *Primeiro travessão.* No que respeita ao período de 2021-2027, a Comissão apresentou a sua proposta de regulamento que estabelece disposições comuns em 29 de maio de 2018 [COM(2018) 375], ou seja, 30 meses antes do início previsto do período de elegibilidade. A Comissão também iniciou negociações informais para acordos de parceria com os Estados-Membros antes da adoção do quadro jurídico pelo legislador.

3.45. *Segundo travessão.* Os serviços da Comissão continuaram a prestar um apoio significativo aos Estados-Membros, incluindo serviços de assistência técnica e consultoria, a fim de reforçarem a sua capacidade de execução dos fundos, mantendo a ênfase na obtenção de resultados.

Um acompanhamento rigoroso permite definir planos de ação adaptados às necessidades de cada programa e dar seguimento às questões específicas identificadas, a fim de assegurar uma execução sustentável, sem nenhuma concessão no que respeita à obtenção de resultados.

*e) Relatório especial n.º 30/2018 — Direitos dos passageiros*

3.47. *Primeiro travessão.* A Comissão aceitou as recomendações.

3.47. *Segundo travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação, considerando que tinha um papel importante a desempenhar no aumento da sensibilização dos passageiros. Também aceitou melhorar as orientações existentes.

3.47. *Terceiro travessão.* A Comissão aceitou a recomendação e irá utilizar o seu direito de iniciativa para refletir e propor soluções para as dificuldades que ainda persistem na execução.

*f) Relatório especial n.º 28/2018 — Horizonte 2020*

3.48. A Comissão congratulou-se com a avaliação do TCE, no que respeita ao programa Horizonte 2020. A Comissão aceitou todas as recomendações do relatório. Por conseguinte, está a aplicá-las.

**Rubrica 2 «Recursos naturais»**

3.51. *Primeiro parágrafo* A Comissão reconhece que os projetos de energias renováveis têm potencial para contribuir para o desenvolvimento rural sustentável.

Considera que já respondeu à conceção e à sustentabilidade da futura política de energias renováveis, através dos novos atos legislativos adotados: o novo Regulamento relativo à Governação da União da Energia [Regulamento (UE) 2018/1999], o Regulamento USAUSF [Regulamento (UE) 2018/841] e a reformulação da Diretiva Energias Renováveis [Diretiva (UE) 2018/2001].

Neste contexto, aquando da elaboração e finalização dos seus planos nacionais integrados em matéria de energia e alterações climáticas, os Estados-Membros poderiam ter em consideração as circunstâncias e necessidades das zonas rurais correspondentes.

A concretização do financiamento do FEADER a este nível continua a ser uma escolha dos Estados-Membros ou regiões quando concebem os seus programas de desenvolvimento rural e quando procuram equilíbrio entre os diversos objetivos das suas estratégias de desenvolvimento rural.

*3.51. Segundo travessão.* A Comissão comprometeu-se a ter em conta todos os elementos de prova disponíveis até ao momento, no que respeita ao desempenho da política, e a utilizar estas informações ao analisar soluções específicas para o futuro, na avaliação de impacto que fundamenta a sua proposta para a PAC pós-2020. Comprometeu-se igualmente a analisar a forma de avaliar o desempenho dos tipos de intervenção, incluindo, se for caso disso, o apoio ao rendimento.

*3.51. Terceiro travessão.* A utilização de opções de custos simplificados destina-se a reduzir os encargos administrativos das autoridades e dos beneficiários. O sistema de reembolso OCS deverá conduzir a resultados similares aos dos sistemas de reembolso convencionais, embora de uma forma mais simples e mais rápida. A Comissão aceitou refletir sobre formas de avançar para sistemas de reembolso dos Estados-Membros assentes na execução das políticas.

*3.52. Segundo travessão.* A Comissão reforçou as ligações entre o sistema de condicionalidade e o bem-estar dos animais, nomeadamente, através da partilha de melhores práticas e dos resultados das inspeções em matéria de condicionalidade, tal como recomendado pelo TCE. Tal foi conseguido no quadro das reuniões do grupo de peritos sobre condicionalidade, realizadas em 2018.

*3.52. Quinto travessão.* No que respeita ao relatório especial n.º 25/2018, a seleção dos projetos (incluindo a definição das prioridades) incumbe aos Estados-Membros. Em relação aos FEEL, as disposições legais que os regem não atribuem esta função à Comissão, no âmbito da gestão partilhada, ou seja, o estabelecimento de critérios para a seleção de operações, o lançamento de convites à apresentação de propostas, a avaliação e seleção dos projetos para financiamento. Cabe aos Estados-Membros organizar este processo. Este aspeto não é alterado na proposta da Comissão para o período de 2021-2027. No entanto, como condições prévias em matéria de financiamento (chamadas condições favoráveis) para o apoio do FEDER/Fundo de Coesão, a Comissão propôs, para o período de 2021-2027, que os investimentos na prevenção e gestão de riscos sejam coerentes com um plano de gestão dos riscos de catástrofe a nível nacional ou regional. Trata-se de uma abordagem semelhante à adotada para o período de 2014-2020, mas reforçada e proporcionando uma análise de todos os riscos de uma forma integrada.

### **Rubricas 3 «Segurança e cidadania» e 4 «Europa global»**

#### *a) Relatório especial n.º 7/2018 — Turquia*

*3.55. Primeiro travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

A Comissão regista o prazo de execução indicado e estudará as possibilidades de reorientação no âmbito do exercício de programação de 2018, respeitando as orientações políticas.

A Comissão regista que os progressos em matérias tão sensíveis como esta não dependem apenas dos fundos atribuídos pelo IPA, mas também, e com maior acuidade, da vontade política das autoridades turcas.

*3.55. Segundo travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

*3.55. Terceiro travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

*3.55. Quarto travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

*3.55. Quinto travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

#### *b) Relatório especial n.º 20/2018 — Arquitetura de Paz e Segurança Africana*

*3.56.* O apoio da UE à Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), tanto em termos de capacidades como de apropriação financeira, tem sido fundamental para o desenvolvimento desta arquitetura — embora os resultados esperados não tenham sido sistematicamente alcançados.

A contribuição para os salários ou outros custos operacionais não constitui, em si mesma, um problema, desde que esteja ligada à obtenção de resultados e faça parte de uma estratégia de apoio mais vasta, com uma estratégia de saída clara.

3.57. *Primeiro travessão.* A Comissão e o SEAE aceitaram a recomendação. No entanto, o apoio *ad hoc* aos custos operacionais pode ainda ser adequado em determinadas condições.

3.57. *Segundo travessão.* A Comissão aceitou a recomendação.

c) *Relatório especial n.º 27/2018 — Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia*

3.59. *Primeiro travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

A Comissão considera que o apoio de atividades de tipo similar através de instrumentos paralelos facilitou a complementaridade e não deu origem a qualquer duplicação ou sobreposição, além de ter permitido que a Comissão acelerasse as suas respostas, uma vez que forem mobilizados instrumentos diferentes em momentos diferentes.

3.59. *Segundo travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

3.59. *Terceiro travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

3.59. *Quarto travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

A Comissão observa que a execução da presente recomendação não depende exclusivamente da Comissão, mas também da vontade dos parceiros para aceitar estas condições.

3.59. *Quinto travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

Apesar da falta de acesso aos nomes dos beneficiários, os parceiros estabeleceram mecanismos de controlo sólidos. Tanto os parceiros como a Comissão continuarão a defender um melhor acesso aos dados primários para o governo turco, tendo devidamente em conta o quadro jurídico.

3.59. *Sexto travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

A Comissão continuará a colaborar com as autoridades turcas sobre esta questão, com o objetivo de garantir o pleno acesso aos dados para os parceiros de execução, tendo em devida consideração o quadro jurídico aplicável.

A Comissão observa que o Mecanismo não se destina a coordenar toda a assistência da UE aos refugiados na Turquia; o seu mandato em matéria de monitorização e apresentação de relatórios refere-se apenas à ajuda do Mecanismo. A Comissão já está a preparar, num contexto diferente, um relatório global sobre a aplicação de financiamento relacionado com a crise migratória, que complementarará o relatório específico do Mecanismo.

d) *Relatório especial n.º 32/2018 — Fundo Fiduciário da UE para África (FFUE)*

3.60. O Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia (FFUE) foi concebido como um instrumento de execução com objetivos flexíveis, para poder dar resposta a necessidades e desafios emergentes originados pelas crises complexas, cada uma de natureza diferente, que afetam as três regiões.

3.61. *Primeiro travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

3.61. *Segundo travessão.* A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

3.61. *Terceiro travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

3.61. *Quarto travessão.* A Comissão aceitou esta recomendação.

## **Rubrica 5 «Administração»**

a) *Relatório especial n.º 34/2018 — Escritórios das instituições da UE*

3.64. *Primeiro travessão.* No que diz respeito à estratégia imobiliária, os princípios fundamentais da política imobiliária da Comissão, conforme descritos na Comunicação COM(2007) 501, continuam ainda a estar largamente atualizados <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Esta política poderá ser revista em função da evolução da situação no que diz respeito à aplicação das Novas Formas de Trabalhar e aos resultados das negociações do QFP 2021-2027.

A Comissão aceitou apenas parcialmente a recomendação, uma vez que os documentos de planeamento (MAPF e Documento de Trabalho sobre os Edifícios que acompanha o Projeto de Orçamento) já são atualizados anualmente.

3.64. *Segundo travessão.* A Comissão não aceitou a recomendação. No entanto, irá avaliar se existe margem para introduzir melhorias.

A Comissão poderia fornecer todos os anos, no documento de trabalho sobre os edifícios que acompanha o Projeto de Orçamento, as informações sobre os adiantamentos que seriam efetuados para os vários projetos.

3.64. *Terceiro travessão.* A Comissão aceitou parcialmente a recomendação, uma vez que considera que está criado o procedimento de gestão de edifícios exigido. Tal poderá ser reavaliado a médio prazo.

3.64. *Quarto travessão.* A Comissão aceitou a recomendação e gostaria de salientar que, em matéria de bens imóveis, cada instituição tem necessidades diferentes quanto à dimensão, requisitos e localização, o que resulta em características específicas que podem ter uma influência importante na comparação dos resultados.

#### **Relatórios sobre o «Funcionamento do mercado único e união monetária sustentável»**

b) *Relatório especial n.º 3/2018 — Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)*

3.68. De um modo geral, a Comissão considera que a execução do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos é positiva. O Tribunal de Contas realizou um inquérito junto dos membros do Comité de Política Económica (CPE) e apenas cerca de 10 % dos membros interrogados consideraram o PDM ineficaz. A fim de reforçar a transparência, a Comissão tornou pública uma série de princípios gerais que são seguidos na identificação e avaliação de desequilíbrios no Compêndio do PDM e introduziu quadros de avaliação do PDM nas apreciações aprofundadas. No que respeita ao perfil da análise da Comissão, as conclusões das apreciações aprofundadas não são comunicadas nas próprias apreciações, mas sim numa comunicação da Comissão que as acompanha. Tal justifica-se pelo facto de que as conclusões das apreciações aprofundadas, de acordo com o regulamento, devem ter em conta o contexto geral. Por último, a identificação inicial dos desequilíbrios não é concebida como um sistema de alerta precoce e, por esse motivo, é baseada em variáveis de dados de elevada qualidade. No entanto, a análise aprofundada da Comissão não utiliza as previsões macroeconómicas mais recentes que, por definição, têm em conta as condições gerais do mercado, incluindo eventuais condições soberanas que refletem contágios com origem no exterior.

3.69. A Comissão aceita a maioria das recomendações do TCE e está empenhada na sua aplicação. Com efeito, muitas recomendações contidas no relatório centram-se no reforço e na melhoria de aspetos do PDM, lacunas que a Comissão já está a colmatar.

c) *Relatório especial n.º 18/2018 — O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foi atingido?*

3.70. A Comissão está a aplicar as recomendações que aceitou. O Conselho publicou as suas conclusões sobre o relatório em dezembro de 2018 e convidou a Comissão a refletir sobre as conclusões e recomendações do TCE e a apresentar um relatório ao Conselho no prazo de dois anos. A Comissão aceitou este prazo.

3.71. *Primeiro travessão.* A Comissão procedeu à revisão dos parâmetros da matriz de requisitos, no contexto de uma ampla revisão da flexibilidade no Pacto de Estabilidade e Crescimento, publicada em maio de 2018. A Comissão não aceitou a recomendação de colmatar os efeitos cumulativos dos desvios permitidos, uma vez que o Regulamento (CE) n.º 1466/97 prevê expressamente a margem de desvio admissível de 0,25 % do PIB e a Comissão não pode impor restrições a este respeito.

3.71. *Segundo travessão.* A Comissão não aceitou as recomendações referidas nesta frase, ou seja, as alíneas a) e b) da recomendação 2. O desvio temporário no âmbito da cláusula das reformas estruturais não está diretamente associado aos custos orçamentais efetivos da reforma porque algumas reformas estruturais muito benéficas nem sempre criam custos orçamentais diretos significativos, embora impliquem custos políticos ou económicos substanciais. Nestes casos, a associação direta entre o desvio temporário e os custos orçamentais anularia efetivamente o objetivo de incentivo da cláusula. A Comissão também não aceitou a recomendação de deixar de utilizar a cláusula de investimento na sua forma atual, uma vez que considera que a cláusula de investimento é um elemento importante do pacote de flexibilidade introduzido em 2015.

3.71. *Terceiro travessão.* A Comissão analisará estas questões no âmbito da sua próxima revisão dos pacotes de dois atos legislativos («2-pack») e de seis atos legislativos («6-pack»). Os parâmetros da matriz de requisitos já definem requisitos mais estritos para os Estados-Membros mais endividados.

3.71. *Quarto travessão.* A Comissão aplicou estas recomendações a tempo da recente publicação do seu «Pacote da primavera 2019».

### Parte 3 — Seguimento dado às recomendações

3.75. As 11 recomendações que não foram aplicadas na totalidade não foram aceites pela Comissão.

### Conclusões e recomendações

#### Conclusões

3.79. Na maioria dos casos, a evolução do desempenho não é linear ao longo do tempo e inicia-se lentamente durante a execução do programa. **Tendo em conta este facto, bem como o início tardio de alguns programas, a Comissão considera que, de um modo geral, o progresso está no bom caminho.** A Comissão concorda que é necessário acompanhar muito atentamente os progressos realizados na execução dos programas e tomar as medidas necessárias em caso de deficiências, e considera que o processo de agregar o desempenho em indicadores nos programas e nas rubricas tem as suas limitações. A Comissão, intencionalmente, não calculou uma média da distância em relação à meta por programa. **Um único número não consegue captar totalmente a complexidade inerente ao gasto de dezenas de milhares de milhões de euros.**

3.80. **O atual quadro de desempenho relativo ao orçamento da UE foi distinguido pela OCDE <sup>(3)</sup> como o melhor entre os seus pares. A Comissão fez propostas com vista ao seu reforço para o futuro quadro financeiro plurianual.** No entanto, existem muitos desafios associados à recolha e transmissão de dados, nomeadamente, para programas em regime de gestão partilhada. Estes e outros fatores, incluindo a plurianualidade dos programas, tornam a elaboração de relatórios sobre o desempenho do orçamento da UE uma tarefa difícil.

a) *Primeiro travessão:* os indicadores de desempenho dos programas financeiros da UE são definidos nos atos jurídicos subjacentes a esses programas. A Comissão concorda que os indicadores de resultados e de impacto são importantes para medir o desempenho. É necessário um equilíbrio entre os tipos de indicadores.

*Segundo travessão:* a Comissão concorda que todos os indicadores devem ajudar a medir as realizações do orçamento da UE.

*Terceiro travessão:* deve sempre ter-se em conta um compromisso entre uma lista exaustiva de indicadores que abranja todos os aspetos dos objetivos e os recursos implicados.

b) *Primeiro travessão:* a Comissão, baseando-se também nos dados disponibilizados pelos Estados-Membros e por outras entidades responsáveis pela comunicação de informações, está continuamente a melhorar o seu processo de elaboração de relatórios sobre o desempenho. Na análise do conjunto de dados disponível em março de 2019, a Comissão concluiu que 63% dos indicadores têm «informações completas sobre o desempenho», ou seja, pontos de dados, linha de referência e meta, um número que esta Comissão considera razoável. No que respeita ao quadro de desempenho relativo aos programas de despesas pós-2020, a Comissão lançou um amplo projeto com o objetivo de assegurar que essas informações de desempenho subjacentes sejam definidas para os programas de forma coerente e de acordo com um calendário aprovado.

c) *Primeiro travessão:* a disponibilidade e a qualidade dos dados dependem significativamente das obrigações de apresentação de relatórios resultantes do processo legislativo. A Comissão tem uma capacidade limitada para influenciar a qualidade dos dados quando estes são comunicados pelos Estados-Membros e pelas autoridades públicas. A Comissão refere que três quartos dos indicadores tinham os dados mais recentes disponíveis. Para alguns programas, os dados só ficarão disponíveis numa fase mais adiantada do período de execução.

d) *Primeiro travessão:* a Comissão aceita que algumas metas dos indicadores poderão não ser suficientemente ambiciosas, mas mantém a opinião de que, em geral, o quadro de desempenho é sólido. Reforça igualmente o seu empenho em melhorar o sistema no próximo quadro financeiro plurianual.

3.81. A Comissão concorda com a opinião do TCE de que a disponibilidade dos dados pode ser melhorada. No entanto, considera que é necessário obter um equilíbrio entre tipos de indicadores diferentes, mas não existe uma percentagem específica de indicadores de recursos e de realizações que constitua automaticamente uma insuficiência (ver resposta da Comissão ao número 3.23). O facto de não ser possível aferir o progresso está associado à disponibilidade dos dados e à forma como os dados disponíveis são utilizados para proceder a essa aferição (ver resposta da Comissão ao número 3.28). Embora possam existir metas não ambiciosas em alguns indicadores de alguns programas, estas não são, na maioria dos casos, facilmente identificáveis (ver resposta da Comissão ao número 3.35).

<sup>(3)</sup> <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>



**Recomendações****Recomendação 3.1 (Indicadores nas fichas de programa)**

A Comissão aceita a recomendação. Nos termos do Regulamento Financeiro, a Comissão tem a obrigação de comunicar, nas fichas de programa, informações sobre todos os indicadores definidos nas bases jurídicas dos programas de despesas aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, com base em propostas apresentadas pela Comissão.

a) A Comissão considera que é necessário um equilíbrio adequado entre os tipos de indicadores, a fim de acompanhar e avaliar o desempenho, e que este equilíbrio deve refletir as especificidades dos programas individuais.

**Recomendação 3.2 (Quadros de desempenho para os programas)**

A Comissão aceita esta recomendação, e observa que será necessário utilizar um número limitado de indicadores para os quais não seja importante definir bases de referência quantitativas, metas intermédias ou metas.

d) A Comissão sublinha que tem de ter em conta questões relacionadas com a viabilidade e os custos, bem como o facto de ser necessário um compromisso correspondente, em especial, dos Estados-Membros e dos beneficiários, de apresentarem dados de elevada qualidade em devido tempo.

**Recomendação 3.3 (Informação em devido tempo para os indicadores de desempenho)**

A Comissão aceita a recomendação, e observa que tem de ter em conta questões relacionadas com a viabilidade e os custos, bem como o facto de ser necessário um compromisso correspondente, em especial, dos Estados-Membros e dos beneficiários, de apresentarem dados de elevada qualidade em devido tempo.

**Recomendação 3.4 (Documentação das metas)**

A Comissão aceita a recomendação.

**Recomendação 3.5 (Melhoria da síntese do desempenho dos programas)**

A Comissão aceita a recomendação.

a) A Comissão considera que apenas poderá aplicar esta parte da recomendação no início do QFP para 2021-2027.

**Anexo 3.3 — Estado pormenorizado das recomendações de 2015, por relatório****Relatório especial n.º 01/2015: Transporte por vias navegáveis interiores na Europa: não se registaram desde 2001 melhorias significativas na quota modal nem nas condições de navegabilidade**

Resposta ao ponto 52, recomendação 1, alínea a): a Comissão observa que esta recomendação foi dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 54, recomendação 2, alínea a): a Comissão adotou as medidas possíveis no prazo fixado para a aplicação da recomendação e considera que esta foi aplicada. A Comissão estudou a situação do setor da navegação interior, através de uma análise específica de observação do mercado. A revisão da estratégia decorrerá no contexto mais geral da revisão do quadro da Rede Transeuropeia de Transportes (ver recomendação 2, alínea c), *infra*).

Resposta ao ponto 54, recomendação 2, alínea c): esta medida será concluída com a revisão do Regulamento TEN-T, que deverá estar concluída até 31 de dezembro de 2023.

**Relatório especial n.º 02/2015: Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política em matéria de águas residuais**

Resposta ao ponto 108, recomendação 1, alínea a): a Comissão não aceitou esta recomendação.

Resposta ao ponto 110, recomendação 2, alínea a): a Comissão aplicou integralmente a parte da recomendação 2, alínea a), que aceitou. São comunicadas informações financeiras relativamente à maioria da carga de águas residuais (todas as aglomerações com um e.p. superior a 2 000). Apenas as aglomerações com um e.p. inferior a 2 000 não comunicam informações. Tal justifica-se pelas seguintes razões: a) os encargos administrativos suplementares seriam injustificáveis; b) aumentaria os atrasos na apresentação dos relatórios (o TCE recomenda no mesmo documento a redução do atraso na apresentação dos relatórios); c) a diretiva não estabelece qualquer obrigação de apresentação de relatórios.

*Resposta ao ponto 115, recomendação 3, alínea a):* a Comissão não aceitou esta recomendação.

*Resposta ao ponto 115, recomendação 3, alínea b):* a Comissão não aceitou esta recomendação.

*Resposta ao ponto 115, recomendação 3, alínea c):* a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada.

*Resposta ao ponto 115, recomendação 3, alínea d):* a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. A Comissão adotou a medida recomendada.

Os requisitos do período de programação de 2014-2020 em matéria de comunicação de informações sobre os instrumentos financeiros estão previstos no artigo 46.º do Regulamento que estabelece disposições comuns [Regulamento (UE) n.º 1303/2013] e no anexo I do Regulamento de Execução (UE) n.º 821/2014 da Comissão. Este último estabelece um modelo para a apresentação de relatórios sobre os instrumentos financeiros. Na secção VIII do modelo de relatório, os Estados-Membros têm de fornecer informações sobre o montante das contribuições angariadas pelos instrumentos financeiros fora dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, incluindo as contribuições públicas e/ou privadas, ambas autorizadas nas convenções de financiamento e pagas ao nível dos beneficiários finais.

*Resposta ao ponto 117, recomendação 4, alínea a):* a Comissão não aceitou esta recomendação.

*Resposta ao ponto 117, recomendação 4, alínea b):* esta recomendação foi parcialmente aplicada.

*Resposta ao ponto 119, recomendação 5, alínea b):* a Comissão não aceitou esta recomendação.

***Relatório especial n.º 03/2015: Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas prevêm-se riscos de execução***

*Resposta ao ponto 89, recomendação 1:* esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

***Relatório especial n.º 04/2015: Assistência técnica: qual a sua contribuição para a agricultura e o desenvolvimento rural?***

*Resposta ao ponto 90, recomendação 1:* a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada. No âmbito do princípio da gestão partilhada, os Estados-Membros, nos seus programas de desenvolvimento rural, descrevem a forma como a assistência técnica será utilizada e estão em condições de proceder a uma avaliação global da forma como esta é aplicada.

Além disso, importa sublinhar que os indicadores de acompanhamento fornecem apenas uma parte das informações necessárias para a avaliação e que esta não se limita à análise dos dados dos quadros de acompanhamento. As questões de avaliação comuns para o desenvolvimento rural, enumeradas no anexo V do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014, incluem a questão 20: «Em que medida contribuiu a assistência técnica para a realização dos objetivos fixados no artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e no artigo 51.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013?»

Espera-se que a avaliação *ex post* dos programas de desenvolvimento rural seja concluída e apresentada à Comissão até dezembro de 2024.

*Resposta ao ponto 90, recomendação 2:* a Comissão não aceitou esta recomendação.

*Resposta ao ponto 93, recomendação 4:* a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada. O quadro B2.3 de acompanhamento da assistência técnica (com exceção das redes rurais nacionais) apresenta uma divisão entre o total da despesa pública relativa a custos administrativos e o total da despesa pública relativa a outros custos (incluindo estudos e formação). Como princípio geral, a definição de indicadores complementares que os Estados-Membros e as regiões devem recolher tem de manter o equilíbrio adequado entre o valor acrescentado, por um lado, e os encargos administrativos, por outro lado. É por esta razão que a quantidade de informações pormenorizadas recolhidas a este nível é, intencionalmente, limitada.

A Comissão não está em condições de fornecer dados *ex ante* relativos aos resultados finais das questões incluídas na avaliação. No regime de gestão partilhada, a avaliação dos programas de desenvolvimento rural é efetuada ao nível dos Estados-Membros ou das regiões, em conformidade com o sistema comum de avaliação estabelecido no artigo 14.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão.

**Relatório especial n.º 05/2015: Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?**

*Resposta ao ponto 100, recomendação 3:* os legisladores não definiram requisitos jurídicos para a definição de metas, no que respeita aos efeitos de renovação, devido à especificidade da natureza renovável associada a cada instrumento financeiro e à sua conceção. Tal depende igualmente de fatores externos como a procura do mercado e o desenvolvimento económico. De modo idêntico, a Comissão apenas definiu regras de execução complementares relacionadas com a renovação no Regulamento (UE) n.º 964/2014 e no Regulamento (UE) 2016/1157, nas secções relativas à política de empréstimos. O quadro jurídico e as regras de execução apenas podem definir princípios para a definição de metas e para a gestão dos recursos reembolsados.

Em especial, o volume de concessão de empréstimos e o leque de taxas de juro visados não podem ser definidos *ex ante* com metas predefinidas a nível da UE. Apenas podem ser avaliados caso a caso no âmbito da avaliação *ex ante* de cada instrumento financeiro [em conformidade com o artigo 37.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], devendo ser tidos em conta para determinar a natureza do instrumento (renovável ou não renovável). O aspeto do efeito de alavanca também deve ser examinado durante o processo de avaliação *ex ante*. Os recursos que sejam reembolsados ao instrumento financeiro devem ser reutilizados dentro do mesmo instrumento financeiro (renováveis dentro do mesmo instrumento financeiro) ou, após terem sido reembolsados à autoridade de gestão ou ao fundo de fundos, devem ser utilizados em conformidade com o artigo 44.º (para a mesma meta definida no âmbito de uma prioridade antes do termo do período de elegibilidade) e com o artigo 45.º (em conformidade com o objetivo do programa após o termo do período de elegibilidade) do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Com estas disposições, tal como alteradas pelo Regulamento Omnibus [Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046], a Comissão considera que a recomendação já foi aplicada, com exceção das metas que apenas podem ser definidas na avaliação *ex ante* de cada instrumento financeiro e não podem ser definidas previamente pela Comissão.

**Relatório especial n.º 08/2015: O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?**

*Resposta ao ponto 68, recomendação 1:* no que diz respeito às insuficiências ainda existentes mencionadas pelo TCE no anexo 3.4, importa notar que as autoridades de gestão não são obrigadas a incluir indicadores específicos num programa operacional. No entanto, o regulamento prevê um indicador comum de realizações obrigatório relativo às entidades [Regulamento (UE) n.º 1304/2013, anexo I, n.º 2].

*Resposta ao ponto 72, recomendação 4:* a Comissão não aceitou esta recomendação.

**Relatório especial n.º 09/2015: Apoio da União Europeia à luta contra a tortura e à abolição da pena de morte**

*Resposta ao ponto 55, recomendação 4:* embora concorde com a conclusão do TCE de que esta recomendação não foi aplicada, a Comissão reitera que não aceita a recomendação.

*Resposta ao ponto 56, recomendação 6:* embora concorde com a conclusão do TCE de que esta recomendação não foi aplicada, a Comissão reitera que não aceita a recomendação.

**Relatório especial n.º 12/2015: A prioridade da União Europeia de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos**

*Resposta ao ponto 94, recomendação 1, alínea b):* considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada. Existem diferentes metodologias para realizar uma análise recorrente das necessidades de formação, e a abordagem mais adequada depende da conceção do respetivo Sistema de Conhecimento e Inovação Agrícolas (AKIS), que varia consoante os Estados-Membros. Por conseguinte, a ficha da medida apenas pode descrever, em termos gerais, a forma mais eficiente de realizar essa análise das necessidades.

Considera-se que a ficha da medida atualizada utilizada pela Comissão proporciona o grau de pormenor adequado e é suficiente para orientar os Estados-Membros na realização de uma análise recorrente das necessidades.

*Resposta ao ponto 94, recomendação 1, alínea d):* considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada. As medidas de desenvolvimento rural só são aprovadas para serem acrescentadas aos programas de desenvolvimento rural se um Estado-Membro demonstrar uma necessidade estratégica subjacente. Essa necessidade deve ser evidente na estratégia do programa de desenvolvimento rural que, por sua vez, é baseado na análise SWOT e na resultante avaliação de necessidades realizada por cada Estado-Membro no início da fase do programa de desenvolvimento rural.

Os «Relatórios Anuais de Execução (RAE)», que informam sobre os progressos realizados na execução de todas as medidas previstas nos programas de desenvolvimento rural, são analisados no âmbito das reuniões de avaliação anuais e dos comités de acompanhamento. Em caso de atrasos ou dificuldades na execução, a situação é analisada e são solicitadas medidas corretivas.

*Resposta ao ponto 96, recomendação 2, alínea b):* a recomendação do TCE relativamente aos documentos de orientação e à contratação pública, incluindo as informações relativas ao fornecimento interno, é considerada integralmente aplicada.

No que respeita ao acompanhamento dos procedimentos dos Estados-Membros através de auditorias de conformidade, ver a resposta da Comissão à recomendação 5, incluída no Relatório especial n.º 12/2015.

*Resposta ao ponto 98, recomendação 3, alínea a):* considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada. A Comissão elaborou orientações que clarificam determinadas interpretações jurídicas e apresentam exemplos de boas práticas de aplicação do direito da União aos Estados-Membros.

A questão da razoabilidade dos custos é discutida regularmente com os Estados-Membros em vários contextos: o último evento foi o seminário sobre a taxa de erro, realizado em junho de 2018, durante o qual foram discutidos aspetos da razoabilidade dos custos e a utilização de opções de custos simplificados.

Foram já organizadas várias ações de formação sobre este tema e poderão ser organizadas novas ações de formação a pedido dos Estados-Membros. Importa ainda notar que a adoção de opções de custos simplificados está a aumentar significativamente durante a execução dos programas de desenvolvimento rural, o que significa que a avaliação da razoabilidade dos custos é utilizada com menos frequência pelos Estados-Membros.

*Resposta ao ponto 98, recomendação 3, alínea b):* considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada. O artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estabelece que, em 2017 e 2019, a reunião anual de avaliação entre a Comissão e cada Estado-Membro abordará todos os programas nesse Estado-Membro. Essas reuniões de avaliação terão em conta os relatórios de progresso sobre a execução do acordo de parceria. Estes relatórios devem incluir, nomeadamente, informações sobre a introdução de mecanismos para assegurar a coordenação entre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, outros instrumentos financeiros nacionais e da União e o Banco Europeu de Investimento. Essas reuniões de análise são meios suplementares para assegurar a complementaridade e as sinergias entre os programas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento num determinado Estado-Membro e constituem uma base para introduzir melhorias, quando necessário.

*Resposta ao ponto 100, recomendação 4, alínea b):* a Comissão mantém a opinião de que não tem a responsabilidade de verificar a existência de mecanismos de retorno de informação para melhorar futuras ações de formação.

No que respeita à fiabilidade das informações relativas à qualidade e eficácia dos serviços de aconselhamento e de transferência de conhecimentos, o anexo V do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão especifica as questões de avaliação (QA) comuns para o desenvolvimento rural. A QA 1, relativa ao domínio de incidência 1A, indica: «Em que medida apoiaram as intervenções do PDR a inovação, a cooperação e o desenvolvimento da base de conhecimentos nas zonas rurais?» Esta questão de avaliação será respondida no relatório anual de execução aprofundado apresentado em 2019 e na avaliação *ex post*.

Por conseguinte, considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada.

*Resposta ao ponto 102, recomendação 5:* a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. As auditorias no domínio da transferência de conhecimentos e da inovação que não foram efetivamente realizadas estavam previstas no programa de trabalho plurianual de 2016-2019 para o ano n+2, ou seja, para 2018-2019. No seguimento de uma avaliação central dos riscos realizada em 2017, a classificação de risco das auditorias foi mais baixa devido ao reduzido montante das despesas e, tendo em conta os recursos disponíveis, foi decidido realizar outras auditorias (com maior risco e mais despesas).

Após o relatório especial, o perfil de risco do domínio de auditoria foi aumentado. Em consequência, a DG AGRI selecionou e realizou cinco auditorias (na Áustria, Dinamarca, França, Itália e Suécia). Pressupõe-se que, pelo facto de o montante das despesas ser muito baixo, mesmo que o fator de risco do domínio de auditoria na análise de riscos tivesse sido aumentado, o número de operações selecionadas continuaria a ser limitado.

Além disso, na nova abordagem de auditoria utilizada pela DG AGRI desde julho de 2018, a ênfase recai sobre o trabalho do organismo de certificação para todas as medidas não abrangidas pelo sistema integrado de gestão e de controlo, incluindo as medidas relacionadas com a transferência de conhecimentos e a inovação. Sempre que uma dessas medidas conste da primeira amostra do organismo de certificação, será selecionada pela DG AGRI na sua auditoria.

**Relatório especial n.º 13/2015: Apoio da União Europeia aos países produtores de madeira ao abrigo do plano de ação FLEGT**

Resposta ao ponto 58, recomendação 1: esta recomendação foi parcialmente aceite em 2015 pela Comissão, uma vez que a reserva de um orçamento para a execução do plano de ação FLEGT apenas é viável para programas temáticos ou rubricas orçamentais. Para o período de 2014-2020, a Comissão reservou 145 milhões de euros para a execução do plano de ação FLEGT ao abrigo da rubrica orçamental do programa temático e elaborou planos de ação anuais com a discriminação dos domínios de ação que serão financiados pelo plano de ação FLEGT.

**Relatório especial n.º 16/2015: Melhoria da segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços**

Resposta ao ponto 117, recomendação 3: a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada através do alargamento do quadro regulamentar e da criação de uma plataforma.

Resposta ao ponto 123, recomendação 7, alínea b): a Comissão aceitou parcialmente a recomendação e tomou a medida solicitada no que respeita aos elementos aceites.

Resposta ao ponto 126, recomendação 9: a Comissão não tinha aceiteado esta recomendação. No entanto, tomou as medidas consideradas necessárias para resolver as questões subjacentes.

**Relatório especial n.º 17/2015: Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados**

Resposta ao ponto 84, recomendação 2, alínea a): a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A Comissão insiste que a avaliação de oportunidades para melhorar os resultados é uma prática corrente. A Comissão avalia todos os pedidos de reprogramação, quer sejam ou não motivados pela necessidade de incorporar fundos adicionais, tendo sobretudo em vista a obtenção de melhores resultados, e discute-os exaustivamente com o Estado-Membro. Até ao momento, a Comissão não tinha tomado a iniciativa de propor novas modificações, uma vez que tal teria sido desnecessário e altamente ineficiente.

Resposta ao ponto 84, recomendação 2, alínea b): a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A Comissão insiste que essa avaliação é realizada de forma diligente e tem sido sempre uma prática corrente. A comunicação de informações sobre todos os elementos do processo de avaliação, ou seja, sobre elementos que são exigidos pelos regulamentos, que tem sido sempre uma prática corrente, é considerada desnecessária e ineficiente, o que justifica a ausência de informações pormenorizadas nas listas de verificação.

Resposta ao ponto 84, recomendação 2, alínea c): a Comissão insiste que esta recomendação foi integralmente aplicada, na medida em que continue a ser relevante. Esta recomendação perdeu relevância durante o período de 2014-2020, uma vez que os relatórios anuais de execução já não são considerados como comunicações exaustivas, apenas como informações sintetizadas. A Comissão insiste que os relatórios anuais de execução transmitem informações relevantes suficientes e que são fornecidas informações mais exaustivas através de outros meios de comunicação de informações (p. ex., relatórios de avaliação, reuniões técnicas e comités de acompanhamento, cujas discussões são refletidas nas atas e notas apensas ao processo).

Resposta ao ponto 86, recomendação 3: a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A Comissão insiste que a realização de controlos sistemáticos de razoabilidade e fiabilidade é uma prática corrente. Os documentos de orientação da unidade de avaliação e da unidade de avaliação do FSE e as listas de verificação para a aceitação de relatórios comprovam que esses controlos são uma prática corrente. A documentação de todos os controlos realizados seria desnecessária e insuficiente.

**Relatório especial n.º 20/2015: Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos não produtivos no domínio do desenvolvimento rural**

Resposta ao ponto 74, recomendação 1, alínea a): nos termos do artigo 75.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, o relatório anual de execução aprofundado de 2018 será apresentado à Comissão pelos Estados-Membros no final de junho de 2019. A Comissão só poderá concluir o seu acompanhamento nessa altura.

Resposta ao ponto 77, recomendação 3, alínea a): a Comissão considera que esta recomendação foi aplicada, uma vez que foi prestado aconselhamento aos Estados-Membros na definição de indicadores adicionais. A Comissão acompanha a execução dos programas de desenvolvimento rural através do conjunto comum constituído por um contexto e por indicadores de resultados e realizações incluído no sistema comum de acompanhamento e avaliação para 2014-2020.

As avaliações são efetuadas pelos Estados-Membros, ou em seu nome, sendo a síntese dessas avaliações a nível da UE efetuada sob a responsabilidade dos serviços da Comissão. Os elementos obrigatórios do sistema comum de acompanhamento e avaliação para 2014-2020, contidos no ato de execução, incluem uma lista dos indicadores a utilizar para acompanhar o desempenho da política. Além destes indicadores, a Comissão apenas pode aconselhar/incentivar os Estados-Membros a definirem os indicadores adicionais.

A recomendação de aconselhar «os Estados-Membros onde o apoio a investimentos não produtivos seja importante a definir indicadores específicos de resultados para os [tipos de] investimentos não produtivos financiados com maior frequência» foi aplicada através do documento de orientação *Assessment of Rural Development Programmes results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017* [Avaliação dos resultados dos programas de desenvolvimento rural: preparação da comunicação de informações sobre a avaliação em 2017].

A Comissão não pode obrigar os Estados-Membros a definirem esses indicadores adicionais, uma vez que não fazem parte dos elementos obrigatórios do quadro do sistema comum de acompanhamento e avaliação para 2014-2020.

Resposta ao ponto 81, recomendação 5, alínea b): a Direção Fiabilidade e Auditoria da DG AGRI continuará a incluir as conclusões do TCE nos seus trabalhos de preparação do programa de trabalho plurianual. As conclusões do TCE são um dos critérios normalizados utilizados para elaborar o programa de trabalho plurianual.

**Relatório especial n.º 23/2015: Qualidade da água na bacia do rio Danúbio: foram realizados progressos na aplicação da Diretiva-Quadro da Água, mas ainda há algum caminho a percorrer**

Resposta ao ponto 172, recomendação 1, alínea d): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 172, recomendação 1, alínea e): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 172, recomendação 1, alínea f): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 182, recomendação 2, alínea b): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 182, recomendação 2, alínea c): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 182, recomendação 2, alínea d): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 191, recomendação 3, alínea b): a Comissão não aceitou esta recomendação.

Resposta ao ponto 191, recomendação 3, alínea e): o trabalho será prosseguido e espera-se que a recomendação seja integralmente aplicada até ao final de 2020.

Resposta ao ponto 191, recomendação 3, alínea f): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 191, recomendação 3, alínea g): esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

**Relatório especial n.º 24/2015: Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas.**

Resposta ao ponto 116, recomendação 6: a Comissão não aceitou esta recomendação. A recomendação foi ultrapassada pela proposta da Comissão de um «regime de IVA definitivo», atualmente em discussão no Conselho, que revê o regime de IVA atualmente em vigor para o comércio intra-UE e inclui novas regras em matéria de obrigação de apresentação de relatórios.

Resposta ao ponto 117, recomendação 7: a Comissão não aceitou esta recomendação. O mecanismo de autoliquidação a nível setorial enquanto medida de luta contra a fraude é facultativo e principalmente orientado para os problemas específicos de fraude a nível nacional. A proposta da Comissão de um «regime de IVA definitivo», atualmente em discussão no Conselho, prevê a abolição da autoliquidação a nível setorial (em relação às mercadorias, numa primeira fase), uma vez que aborda estruturalmente a principal causa do problema da fraude intra-UE.

**Relatório especial n.º 25/2015: Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos**

Resposta ao ponto 101, recomendação 1, alínea b): a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A plataforma para o intercâmbio de boas práticas, denominada Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, foi criada pelos Estados-Membros e é utilizada por estes à medida que são identificadas boas práticas na execução dos projetos durante o atual período de programação de 2014-2020. Outras avaliações do possível efeito de inércia só podem ser efetuadas caso a caso e durante o programa de avaliação, tendo a Comissão publicado orientações nesse sentido.

Além disso, com a adoção dos programas de desenvolvimento rural para o período de 2014-2020 em curso, a Comissão atenuou o risco de incumprimento do objetivo de valor acrescentado para os fundos da União Europeia.

*Resposta ao ponto 101, recomendação 1, alínea d):* a Comissão considera que esta recomendação foi parcialmente aplicada, uma vez que a sua aplicação ainda está em curso. Foram estabelecidos contactos regulares entre os diferentes serviços da Comissão. Quando os programas de desenvolvimento rural são aprovados ou alterados, outros serviços da Comissão são incluídos no processo através de consultas formais entre serviços, sendo os seus contributos tidos em consideração. Além disso, as alterações dos acordos de parceria também são efetuadas em conjunto. Espera-se que os relatórios anuais de execução aprofundados relativos ao exercício de 2018, que serão apresentados em 2019, facultem mais informações sobre a eficácia dos acordos destinados a assegurar a complementaridade entre os fundos da UE. Em setembro de 2018, foram publicadas orientações revistas para estes relatórios anuais de execução.

*Resposta ao ponto 106, recomendação 2, alínea b):* a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. A Comissão elaborou várias sessões de apresentação sobre as novas possibilidades em matéria de opções de custos simplificados introduzidas pelo Regulamento Omnibus [Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046], nomeadamente, uma sessão na reunião do Comité do Desenvolvimento Rural e outra durante o seminário da Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI), em outubro de 2018, e uma sessão durante a conferência dos organismos pagadores de Espanha, em novembro de 2018. Durante essas apresentações, foi discutida a forma como as opções de custos simplificados podem substituir a necessidade de avaliar a razoabilidade dos custos e como os Estados-Membros podem ultrapassar eventuais dificuldades relativas a este aspeto. O seminário da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural sobre opções de custos simplificados, a experiência adquirida e as novas oportunidades (Simplified Cost Options: experience gained and new opportunities) realizou-se em 20 de junho de 2019.

*Resposta ao ponto 109, recomendação 3, alínea a):* a Comissão tenciona avaliar a eficiência e eficácia dos fundos no âmbito dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2020, em conformidade com o sistema comum de acompanhamento e avaliação [artigo 110.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013]. A avaliação será efetuada com base nas avaliações intercalares dos Estados-Membros comunicadas em 2019 e nas avaliações *ex post* apresentadas à Comissão até ao final de 2024 [artigo 78.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013].

#### **Anexo 3.4 — Melhorias alcançadas e insuficiências que subsistem no âmbito das recomendações parcialmente aplicadas, por relatório**

##### ***Relatório especial n.º 01/2015: Transporte por vias navegáveis interiores na Europa: não se registaram desde 2001 melhorias significativas na quota modal nem nas condições de navegabilidade***

*Ponto 54, recomendação 2, alínea a):* não existem provas de esforços reais de coordenação nos Estados-Membros.

**Resposta:** A recomendação consistia em realizar análises aprofundadas, tendo em vista o desenvolvimento da estratégia. A Comissão adotou as medidas possíveis no prazo fixado para a aplicação da recomendação e considera que esta foi aplicada. A Comissão estudou a situação do setor da navegação interior, através de uma análise específica de observação do mercado. Além disso, está a realizar estudos relacionados com o potencial do transporte aquático (portos e vias navegáveis interiores), de acordo com diferentes cenários de evolução da economia da UE e de desenvolvimentos de infraestruturas. A revisão da estratégia decorrerá no contexto mais geral da revisão do quadro da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T). O estudo da Comissão relacionado com o potencial do transporte aquático (portos e vias navegáveis interiores), de acordo com diferentes cenários de evolução da economia da UE, das tendências industriais e dos desenvolvimentos da RTE-T, deveria estar concluído em fevereiro de 2019. No entanto, devido aos atrasos sofridos pelo consultor responsável pelo estudo, bem como à necessidade de introduzir melhorias no estudo, o relatório final está atualmente em fase de aprovação pelos serviços da Comissão.

Na sequência de debates com o Conselho e o Parlamento Europeu, a Comissão iniciou o trabalho com os Estados-Membros e as partes interessadas com vista à preparação do futuro programa Naiades III, cuja execução terá início depois de 2020, a fim de reforçar a eficiência do setor da navegação interior.

##### ***Relatório especial n.º 02/2015: Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política em matéria de águas residuais***

*Ponto 110, recomendação 2, alínea a):* não foram recolhidas informações relativamente às aglomerações com um e.p. inferior a 2 000.

**Resposta:** A Comissão teve em devida consideração a recomendação 2, alínea a), e não aceitou a parte desta recomendação relativa às aglomerações com um e. p. inferior a 2 000. A Comissão não aceitou solicitar aos Estados-Membros informações sobre os montantes financeiros relacionados com essas aglomerações, pelas seguintes razões: a) os encargos administrativos suplementares seriam injustificáveis; b) aumentaria os atrasos na apresentação dos relatórios (o TCE recomenda no mesmo documento a redução do atraso na apresentação dos relatórios); c) a diretiva não estabelece qualquer obrigação de apresentação de relatórios.

*Ponto 115, recomendação 3, alínea c): a conclusão da DG ENV relativa à recomendação do Tribunal sobre a necessidade de medições obrigatórias dos extravasamentos continua pendente.*

**Resposta:** na sequência da recomendação do TCE, a Comissão realizou um estudo específico sobre a questão dos extravasamentos de águas pluviais e incluiu esta questão no âmbito da avaliação da Diretiva relativa ao Tratamento de Águas Residuais Urbanas (UWWTD). A avaliação está em vias de conclusão e será publicada no quarto trimestre de 2019. A avaliação é retrospectiva, mas analisa o impacto residual das descargas combinadas de esgotos num cenário de cumprimento integral. Este cenário foi modelizado e as conclusões serão integradas no documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à avaliação (previsto para o quarto trimestre de 2019). Com base nas conclusões da avaliação, a Comissão pode decidir realizar uma avaliação de impacto sobre a possibilidade de alteração da Diretiva UWWTD, nomeadamente no que respeita à definição dos requisitos relativos a medidas e regras em matéria de extravasamentos. Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a recomendação está agora integralmente aplicada.

*Ponto 115, recomendação 3, alínea d): ainda podem existir estações de tratamento de águas residuais sobredimensionadas.*

**Resposta:** a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. A Comissão adotou a medida recomendada.

Os requisitos do período de programação de 2014-2020 em matéria de comunicação de informações sobre os instrumentos financeiros estão previstos no artigo 46.º do Regulamento que estabelece disposições comuns [Regulamento (UE) n.º 1303/2013] e no anexo I do Regulamento de Execução (UE) n.º 821/2014 da Comissão. Este último estabelece um modelo para a apresentação de relatórios sobre os instrumentos financeiros. Na secção VIII do modelo de relatório, os Estados-Membros têm de fornecer informações sobre o montante das contribuições angariadas pelos instrumentos financeiros fora dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, incluindo as contribuições públicas e/ou privadas, ambas autorizadas nas convenções de financiamento e pagas ao nível dos beneficiários finais.

*Ponto 117, recomendação 4, alínea b): a adoção da versão revista do regulamento relativo aos produtos fertilizantes continua pendente. A inclusão das lamas de depuração na lista de fertilizantes depende dos resultados de um estudo técnico em curso.*

**Resposta:** o Regulamento relativo aos produtos fertilizantes foi adotado em maio e será publicado em 25 de junho. Um ato delegado baseado no estudo STRUBIAS pode introduzir no anexo 2 do Regulamento novas categorias de materiais componentes, estabelecendo regras aplicáveis à recuperação de certos materiais, tais como cinzas e sais de precipitação recuperados de lamas de depuração e vendidos no mercado como produtos fertilizantes com a marcação CE (marca europeia de conformidade).

#### **Relatório especial n.º 04/2015: Assistência técnica (AT): qual a sua contribuição para a agricultura e o desenvolvimento rural?**

*Ponto 90, recomendação 1: o valor acrescentado das medidas adotadas no seguimento da recomendação é questionável. Embora a Comissão tenha aplicado a recomendação 1 (clarificar e acompanhar), as suas medidas não abordaram a constatação subjacente identificada no relatório, ou seja, que uma elevada percentagem das despesas dos Estados-Membros com AT «equivale, efetivamente, a apoio orçamental». A utilização da AT para pagar custos administrativos gerais não viola os regulamentos da UE e, por conseguinte, é permitida pela Comissão. No âmbito do acompanhamento, uma avaliação adequada destes custos e uma comparação entre os Estados-Membros podem ajudar a identificar boas/más práticas a incluir na ficha de orientações e nas recomendações aos Estados-Membros.*

**Resposta:** no âmbito do princípio da gestão partilhada, os Estados-Membros, nos seus programas de desenvolvimento rural, descrevem a forma como a assistência técnica será utilizada e estão em condições de proceder a uma avaliação global da forma como esta é aplicada.

Além disso, importa sublinhar que os indicadores de acompanhamento fornecem apenas uma parte das informações necessárias para a avaliação e que esta não se limita à análise dos dados dos quadros de acompanhamento. As questões de avaliação comuns para o desenvolvimento rural, enumeradas no anexo V do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014, incluem a questão 20: «Em que medida contribuiu a assistência técnica para a realização dos objetivos fixados no artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e no artigo 51.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013?»

Espera-se que a avaliação *ex post* dos programas de desenvolvimento rural seja concluída e apresentada à Comissão até dezembro de 2024.

A Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.



Ponto 93, recomendação 4: Segundo as provas de que os auditores dispunham, a Comissão não tomou medidas suficientes para instituir o quadro de desempenho a nível da própria Comissão. A Comissão, através da recomendação formulada nas suas cartas de observações relativas à aprovação dos PDR 2014-2020, incentivou os Estados-Membros a definir indicadores adequados para a assistência técnica, mas esta medida não é obrigatória. A Comissão não disponibilizou informações sobre o estado da execução do quadro de desempenho a nível dos Estados-Membros. Estavam disponíveis muito poucos dados de acompanhamento obrigatórios, e estes dados não eram utilizados na prática. Os indicadores relativos às redes rurais nacionais e aos outros custos (que também abrangem a AT para reforço de capacidades) não são equilibrados, tendo em conta a dimensão relativa da despesa relacionada com essas rubricas.

**Resposta:** o quadro B2.3 de acompanhamento da AT (com exceção das redes rurais nacionais) apresenta uma divisão entre o total da despesa pública relativa a custos administrativos e o total da despesa pública relativa a outros custos (incluindo estudos e formação). Como princípio geral, a definição de indicadores complementares que os Estados-Membros e as regiões devem recolher tem de manter o equilíbrio adequado entre o valor acrescentado, por um lado, e os encargos administrativos, por outro lado. É por esta razão que a quantidade de informações pormenorizadas recolhidas a este nível é, intencionalmente, limitada.

A Comissão não está em condições de fornecer dados *ex ante* relativos aos resultados finais das questões incluídas na avaliação. No regime de gestão partilhada, a avaliação dos programas de desenvolvimento rural é efetuada ao nível dos Estados-Membros ou das regiões, em conformidade com o sistema comum de avaliação estabelecido no artigo 14.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão.

A Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

**Relatório especial n.º 05/2015: Os instrumentos financeiros são mecanismos bem-sucedidos e promissores no domínio do desenvolvimento rural?**

Ponto 100, recomendação 3: a Comissão não definiu metas exatas para os efeitos de renovação. O impacto real da gestão mais estrita dos fundos nos efeitos de renovação ainda é uma questão em aberto.

Os legisladores não definiram requisitos jurídicos para a definição de metas, no que respeita aos efeitos de renovação, devido à especificidade da natureza renovável associada a cada instrumento financeiro e à sua conceção. Tal depende igualmente de fatores externos como a procura do mercado e o desenvolvimento económico. De modo idêntico, a Comissão apenas definiu regras de execução complementares relacionadas com a renovação no Regulamento (UE) n.º 964/2014 e no Regulamento (UE) 2016/1157, nas secções relativas à política de empréstimos. O quadro jurídico e as regras de execução apenas podem definir princípios para a definição de metas e para a gestão dos recursos reembolsados.

Em especial, o volume de concessão de empréstimos e o leque de taxas de juro visados não podem ser definidos *ex ante* com metas predefinidas a nível da UE. Apenas podem ser avaliados caso a caso no âmbito da avaliação *ex ante* de cada instrumento financeiro [em conformidade com o artigo 37.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], devendo ser tidos em conta para determinar a natureza do instrumento (renovável ou não renovável). O aspeto do efeito de alavanca também deve ser examinado durante o processo de avaliação *ex ante*. Os recursos que sejam reembolsados ao instrumento financeiro devem ser reutilizados dentro do mesmo instrumento financeiro (renováveis dentro do mesmo instrumento financeiro) ou, após terem sido reembolsados à autoridade de gestão ou ao fundo de fundos, devem ser utilizados em conformidade com o artigo 44.º (para a mesma meta definida no âmbito de uma prioridade antes do termo do período de elegibilidade) e com o artigo 45.º (em conformidade com o objetivo do programa após o termo do período de elegibilidade) do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Com estas disposições, tal como alteradas pelo Regulamento Omnibus [Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046], a Comissão considera que a recomendação já foi aplicada, com exceção das metas que apenas podem ser definidas na avaliação *ex ante* de cada instrumento financeiro e não podem ser definidas previamente pela Comissão.

**Relatório especial n.º 07/2015: A missão de polícia da UE no Afeganistão: resultados desiguais (SEAE)**

Ponto 85, recomendação 2, alínea a): não existem provas de cursos de formação concretos. Não existem elementos específicos por país. Não existem provas de formação anterior ao destacamento para agentes locais.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

Ponto 86, recomendação 3, alínea b): as provas disponíveis não demonstram a aplicação da recomendação relativamente a formadores/formandos locais.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

Ponto 86, recomendação 3, alínea d): não foram identificadas provas de processos, metas intermédias e registos das atividades de orientação.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

Ponto 86, recomendação 3, alínea e): não foram encontradas nos documentos comprovativos orientações específicas para a passagem de testemunho dos orientadores.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

Ponto 86, recomendação 3, alínea f): os auditores não encontraram instruções ou elementos de prova específicos para criar sinergias com as atividades de orientação e estabelecer uma articulação entre os objetivos dos projetos e as metas intermédias do MIP.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

Ponto 88, recomendação 5, alínea a): ainda não foi elaborada uma estratégia abrangente e comum do SEAE e da Comissão no que se refere à redução dos efetivos e ao encerramento das missões no âmbito da PCSD. A insuficiência relativa ao facto de os planos de encerramento das missões terem de ser apresentados apenas três meses antes do termo da fase operacional do mandato ainda não foi corrigida. As orientações disponíveis não abordam de forma exaustiva os diferentes riscos inerentes ao processo de redução dos efetivos e encerramento.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

Ponto 88, recomendação 5, alínea b): os auditores não encontraram instruções e elementos de prova específicos sobre formas de evitar uma acumulação de ativos e prevenir a exposição a riscos financeiros; também não encontraram exemplos de instruções e elementos de prova centrais atempados do SEAE e da Comissão para missões do âmbito da PCSD com vista a evitar a acumulação de ativos.

**Resposta:** o SEAE concorda com a avaliação do TCE.

#### **Relatório especial n.º 08/2015: O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?**

Ponto 68, recomendação 1: uma vez que não há um indicador específico para os microempresários, ainda não existem informações disponíveis, relativamente ao período de 2014-2020, sobre o montante do financiamento atribuído através de subvenções a microempresários.

**Resposta:** no que diz respeito às insuficiências ainda existentes mencionadas pelo TCE no anexo 3.4, importa notar que as autoridades de gestão não são obrigadas a incluir indicadores específicos num programa operacional. No entanto, o regulamento prevê um indicador comum de realizações obrigatório relativo às entidades [Regulamento (UE) n.º 1304/2013, anexo I, n.º 2].

#### **Relatório especial n.º 10/2015: Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia**

Ponto 99, recomendação 1, alínea a): atualmente, apenas cerca de um quarto dos processos no SGI contém informações pormenorizadas sobre a subcategoria, mas este número deverá aumentar com o registo de novos processos e o encerramento de processos antigos. A ferramenta de análise e as interfaces entre as bases de dados do SGI e dos Estados-Membros estão numa fase avançada mas ainda não foram finalizadas.

**Resposta:** o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) foi atualizado a fim de incluir uma categoria de regularidades específica relacionada com infrações em matéria de contratação pública. Esta categoria é, depois, articulada em 26 tipologias específicas que podem descrever de forma pormenorizada as principais razões dessas infrações. Esta classificação está plenamente harmonizada com a classificação utilizada pela DG REGIO e pelas autoridades nacionais de auditoria.

Para explorar as possibilidades de análise oferecidas por esta nova classificação, é necessário reunir uma massa crítica de dados. Até ao momento, 7 593 (38 %) das 19 891 irregularidades relativas a infrações às regras em matéria de contratação pública contém informações baseadas nesta nova classificação. Em consequência, a análise aprofundada desses dados será realizada progressivamente, à medida que os Estados-Membros atualizem as irregularidades mais antigas e surjam novas irregularidades.

Assim, a situação está a melhorar de forma progressiva e a Comissão está a lembrar às autoridades nacionais que atualizem as informações e prestem especial atenção à qualidade dos dados, sempre que possível (subgrupo específico do COCOLAF ou reuniões de coordenação anuais com autoridades de auditoria).

*Ponto 105, recomendação 6, alínea a): as fases seguintes da contratação pública eletrónica têm de ser executadas conforme previsto na diretiva (faturação eletrónica até abril de 2019).*

*A Comissão deve instar todos os Estados-Membros a participar ativamente na base de dados ARACHNE e a utilizá-la.*

**Resposta:** a última fase juridicamente vinculativa da contratação pública eletrónica (apresentação eletrónica de propostas) está em vigor desde outubro de 2018. No âmbito da estratégia para o mercado único, a Comissão está a apoiar a criação de registos de contratos nos Estados-Membros. Estes registos contribuem significativamente para o reforço da transparência dos dados na contratação pública. Foi criado um grupo de trabalho do fórum multilateral (EXEP) para colaborar neste domínio, a fim de partilhar boas práticas e elaborar orientações sobre registos de contratos.

No que respeita aos instrumentos de exploração de dados, a Comissão está a tomar as medidas recomendadas, estando a incentivar ativamente as autoridades nacionais competentes a utilizarem o Arachne, um instrumento de avaliação preventiva dos riscos por si desenvolvido. Este instrumento pode trazer melhorias significativas tanto nas verificações de gestão como na prevenção e deteção de vários riscos relacionados, por exemplo, com procedimentos de contratação pública, conflitos de interesses e a concentração de subvenções em benefício de determinados operadores, bem como ajudar a identificar sinais de alerta de suspeitas de fraude. A Comissão tem conhecimento da utilização de instrumentos de exploração de dados comparáveis e apoia essa utilização.

Foram tomadas as seguintes medidas:

- 1) Prestação de apoio técnico e de apoio ao reforço das capacidades aos Estados-Membros, nomeadamente aos «países prioritários», com vista à aplicação, até ao final de 2018, dos requisitos em matéria de contratação pública eletrónica das diretivas relativas à contratação pública.
- 2) Partilha de boas práticas para apoiar a transição para a contratação pública eletrónica através do EXEP, o fórum multilateral em matéria de contratação pública eletrónica (a última reunião do EXEP realizou-se em 22 de maio de 2019). Em 18 de outubro de 2018, decorreu uma conferência sobre a transformação digital na contratação pública.
- 3) Partilha de boas práticas e apoio à aplicação (nomeadamente, através das atividades do Fórum Europeu Multilateral sobre a Faturação Eletrónica) da norma europeia em matéria de faturação eletrónica, publicada em 2017 e cujo prazo de aplicação termina em abril de 2019.
- 4) Tratamento de questões jurídicas relacionadas com a contratação pública (auxílios estatais, interpretação da diretiva, etc.).

**Relatório especial n.º 11/2015: Os acordos de parceria no domínio da pesca são bem geridos pela Comissão?**

*Ponto 90, recomendação 1, alínea b): contudo, uma vez que não há estratégias regionais documentadas, ainda é necessário realizar progressos no que respeita à definição e documentação das estratégias regionais pela Comissão.*

**Resposta:** a Comissão toma nota da avaliação final do TCE. Considera que cada avaliação individual realizada no contexto das negociações de acordos de parceria no domínio da pesca sustentável (APPS) já integra o contexto regional, a fim de assegurar a coerência entre as disposições dos diferentes APPS da mesma região.

No entanto, a Comissão definirá novas estratégias regionais para estes acordos na avaliação global dos APPS prevista para 2020/2021.

*Ponto 93, recomendação 2, alínea a): contudo, os procedimentos atuais para acompanhar o processo de licenciamento ainda apresentam insuficiências. Continua a ser necessário realizar progressos no que respeita ao acompanhamento da Comissão e ao seguimento do processo de licenciamento.*

**Resposta:** a Comissão toma nota da avaliação final do TCE. Os serviços da Comissão que gerem o processo de licenciamento já estão em condições de avaliar a exatidão e a exaustividade dos dados com base nas orientações internas existentes, bem como de registar todos os pedidos recebidos numa base de dados.

A fim de simplificar o processo, foi criado um projeto informático que está em fase de desenvolvimento. Assim, o processo de licenciamento deverá estar totalmente automatizado até ao final de 2021.

**Relatório especial n.º 12/2015: A prioridade da União Europeia de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos**

Ponto 94, recomendação 1, alínea b): as informações contidas no documento de orientação não são suficientemente pormenorizadas no que respeita às formas de realizar uma análise recorrente das necessidades de formação.

**Resposta:** existem diferentes metodologias para realizar uma análise recorrente das necessidades de formação, e a abordagem mais adequada depende da conceção do respetivo Sistema de Conhecimento e Inovação Agrícolas (AKIS), que varia consoante os Estados-Membros. Por conseguinte, a ficha da medida apenas pode descrever, em termos gerais, a forma mais eficiente de realizar essa análise das necessidades.

Considera-se que a ficha da medida atualizada utilizada pela Comissão proporciona o grau de pormenor adequado e é suficiente para orientar os Estados-Membros na realização de uma análise recorrente das necessidades.

Por conseguinte, considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada.

Ponto 94, recomendação 1, alínea d): o cumprimento pelos Estados-Membros da criação de serviços de aconselhamento não é acompanhado pela Comissão nos comités de acompanhamento e nas reuniões de avaliação anuais.

**Resposta:** as medidas de desenvolvimento rural só são aprovadas para serem acrescentadas aos programas de desenvolvimento rural se um Estado-Membro demonstrar uma necessidade estratégica subjacente. Essa necessidade deve ser evidente na estratégia do programa de desenvolvimento rural que, por sua vez, é baseado na análise SWOT e na resultante avaliação de necessidades realizada por cada Estado-Membro no início da fase do programa de desenvolvimento rural.

Os «Relatórios Anuais de Execução (RAE)», que informam sobre os progressos realizados na execução de todas as medidas previstas nos programas de desenvolvimento rural, são analisados no âmbito das reuniões de avaliação anuais e dos comités de acompanhamento. Em caso de atrasos ou dificuldades na execução, a situação é analisada e são solicitadas medidas corretivas.

Por conseguinte, considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada.

Ponto 96, recomendação 2, alínea b): o acompanhamento pela Comissão dos procedimentos dos Estados-Membros, conforme previsto na recomendação do Tribunal, não é suficiente.

**Resposta:** a recomendação do TCE relativamente aos documentos de orientação e à contratação pública, incluindo as informações relativas ao fornecimento interno, é considerada integralmente aplicada.

No que respeita ao acompanhamento dos procedimentos dos Estados-Membros através de auditorias de conformidade, ver a resposta da Comissão à recomendação 5, incluída no Relatório especial n.º 12/2015.

Ponto 98, recomendação 3, alínea a): a Comissão não apresentou provas suficientes de formação adicional prestada às autoridades de gestão que abordasse a questão da razoabilidade dos custos quando não são utilizadas opções de custos simplificados. Apesar de terem alguns objetivos comuns, os controlos da razoabilidade dos custos e a utilização de opções de custos simplificados não são a mesma questão. As opções de custos simplificados abrangem apenas uma pequena parte das despesas totais em desenvolvimento rural (ver Relatório especial n.º 11/2018), pelo que subsiste a necessidade de as autoridades de gestão avaliarem a razoabilidade dos custos (a Comissão não identificou, na plataforma da REDR, qualquer outra boa prática nos procedimentos administrativos para avaliar a razoabilidade dos custos).

**Resposta:** a Comissão elaborou orientações que clarificam determinadas interpretações jurídicas e apresentam exemplos de boas práticas de aplicação do direito da União aos Estados-Membros.

A questão da razoabilidade dos custos é discutida regularmente com os Estados-Membros em vários contextos: o último evento foi o seminário sobre a taxa de erro, realizado em junho de 2018, durante o qual foram discutidos aspetos da razoabilidade dos custos e a utilização de opções de custos simplificados.

Foram já organizadas várias ações de formação sobre este tema e poderão ser organizadas novas ações de formação a pedido dos Estados-Membros. Importa ainda notar que a adoção de opções de custos simplificados está a aumentar significativamente durante a execução dos programas de desenvolvimento rural, o que significa que a avaliação da razoabilidade dos custos é utilizada com menos frequência pelos Estados-Membros.

A este respeito, considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada.

*Ponto 98, recomendação 3, alínea b): os temas de debate dos grupos interserviços são gerais e não abrangem medidas específicas dos programas. Além disso, o relatório do Tribunal (Relatório especial n.º 16/2017) constatou insuficiências nos acordos de parceria e nos programas de desenvolvimento rural no que respeita à complementaridade e às sinergias.*

**Resposta:** o artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estabelece que, em 2017 e 2019, a reunião anual de avaliação entre a Comissão e cada Estado-Membro abordará todos os programas nesse Estado-Membro. Essas reuniões de avaliação terão em conta os relatórios de progresso sobre a execução do acordo de parceria. Estes relatórios devem incluir, nomeadamente, informações sobre a introdução de mecanismos para assegurar a coordenação entre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, outros instrumentos financeiros nacionais e da União e o Banco Europeu de Investimento. Essas reuniões de análise são meios suplementares para assegurar a complementaridade e as sinergias entre os programas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento num determinado Estado-Membro e constituem uma base para introduzir melhorias, quando necessário.

Por conseguinte, considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada.

*Ponto 100, recomendação 4, alínea b): o documento de orientação atualizado relativo à medida 1 não fornece orientações claras para a execução dos procedimentos de retorno de informações pelos Estados-Membros. Embora o exemplo de metodologia normalizada constante do relatório do Tribunal também inclua a avaliação dos programas de formação, esta não é mencionada no documento de orientação, o que pode resultar numa perceção comum de que a metodologia se destina apenas à análise das necessidades.*

**Resposta:** a Comissão mantém a opinião de que não tem a responsabilidade de verificar a existência de mecanismos de retorno de informação para melhorar futuras ações de formação.

No que respeita à fiabilidade das informações relativas à qualidade e eficácia dos serviços de aconselhamento e de transferência de conhecimentos, o anexo V do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão especifica as questões de avaliação (QA) comuns para o desenvolvimento rural. A QA 1, relativa ao domínio de incidência 1A, indica: «Em que medida apoiaram as intervenções do PDR a inovação, a cooperação e o desenvolvimento da base de conhecimentos nas zonas rurais?» Esta questão de avaliação será respondida no relatório anual de execução aprofundado apresentado em 2019 e na avaliação *ex post*.

Por conseguinte, considera-se que a recomendação do TCE foi integralmente aplicada.

*Ponto 102, recomendação 5: várias auditorias programadas não foram realizadas na prática, eventualmente, em parte, devido à pontuação baixa da análise dos riscos.*

Os auditores do Tribunal reconhecem que a DG AGRI iniciou a realização de auditorias de conformidade no domínio da transferência de conhecimentos e inovação após a publicação do relatório especial do TCE sobre este domínio. Contudo, segundo o programa de trabalho plurianual da DG AGRI relativo a 2016-2018 (p. 49), a explicação para a ausência de auditorias antes do RE n.º 12/2015 é o baixo montante de despesas durante o período de programação de 2007-2013.

O Tribunal não tem qualquer garantia de que o perfil de risco das medidas de transferência de conhecimentos e aconselhamento tenha sido aumentado na medida indicada na resposta da Comissão.

**Resposta:** as auditorias no domínio da transferência de conhecimentos e da inovação que não foram efetivamente realizadas estavam previstas no programa de trabalho plurianual de 2016-2019 para o ano  $n+2$ , ou seja, para 2018-2019. No seguimento de uma avaliação central dos riscos realizada em 2017, a classificação de risco das auditorias foi mais baixa devido ao reduzido montante das despesas e, tendo em conta os recursos disponíveis, foi decidido realizar outras auditorias (com maior risco e mais despesas).

Após o relatório especial, o perfil de risco do domínio de auditoria foi aumentado. Em consequência, a DG AGRI selecionou e realizou cinco auditorias (na Áustria, Dinamarca, França, Itália e Suécia). Pressupõe-se que, pelo facto de o montante das despesas ser muito baixo, mesmo que o fator de risco do domínio de auditoria na análise de riscos tivesse sido aumentado, o número de operações selecionadas continuaria a ser limitado.

Além disso, na nova abordagem de auditoria utilizada pela DG AGRI desde julho de 2018, a ênfase recai sobre o trabalho do organismo de certificação para todas as medidas não abrangidas pelo sistema integrado de gestão e de controlo, incluindo as medidas relacionadas com a transferência de conhecimentos e a inovação. Sempre que uma dessas medidas conste da primeira amostra do organismo de certificação, será selecionada pela DG AGRI na sua auditoria.

A Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada.

**Relatório especial n.º 13/2015: Apoio da União Europeia aos países produtores de madeira ao abrigo do plano de ação FLEGT**

Ponto 58, recomendação 1: o plano de trabalho destina-se a 2018-2022 e não a 2016-2020. A mudança de calendário tem impacto no acompanhamento e na elaboração de relatórios a respeito do programa FLEGT (ver recomendação 5).

O projeto de plano de trabalho ainda não é formalmente vinculativo para a Comissão, estando em falta todas as aprovações necessárias.

Por outro lado, não tem um orçamento de execução específico, o que dificulta o acompanhamento e a prestação de contas relativamente ao desempenho.

**Resposta:** a Comissão recordou que esta recomendação foi parcialmente aceite em 2015, uma vez que a reserva de um orçamento para a execução do plano de ação FLEGT apenas é viável para programas temáticos ou rubricas orçamentais.

O projeto do plano de ação FLEGT foi validado pelos Estados-Membros em setembro de 2018. Por conseguinte, o projeto do plano de ação foi aprovado por algumas partes responsáveis. Além disso, o projeto do plano de ação FLEGT é um documento de acompanhamento da futura Comunicação da UE sobre a desflorestação e a degradação das florestas. Após a adoção desta Comunicação da UE, o plano de trabalho FLEGT tornar-se-á automaticamente um documento de trabalho e, consequentemente, vinculará formalmente a Comissão.

Ponto 59, recomendação 5: o plano de trabalho carece de todas as aprovações necessárias até ao momento. O prazo para o relatório de progresso de 2018 não foi cumprido.

**Resposta:** a Comissão tenciona elaborar o relatório de progresso relativo aos dois primeiros anos (2018-2019) até ao final de 2019.

**Relatório especial n.º 16/2015: Melhoria da segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços**

Ponto 117, recomendação 3: a execução ainda está em curso. A ineficiência do mercado ainda está por resolver.

**Resposta:** no que diz respeito à Comissão, a recomendação foi integralmente aplicada através do alargamento do quadro regulamentar e da criação de uma plataforma.

No que concerne à referência do TCE a «ineficiências do mercado ainda por resolver», a Comissão sublinha que o Tribunal recomendava a aplicação de medidas específicas (mecanismos de negociação) para melhorar a situação e não a eliminação de todos os entraves e distorções de preços do mercado.

A Comissão considera que a recomendação não deve ser interpretada em relação ao impacto dessas medidas, uma vez que este não se materializaria diretamente e também dependeria de fatores que não são controláveis pela Comissão (comportamento dos agentes económicos, situação do mercado, quadro regulamentar, etc.). Além disso, a resolução das ineficiências do mercado seria essencialmente da competência dos Estados-Membros e dos operadores económicos.

Ponto 123, recomendação 7, alínea b): a Comissão aceitou e aplicou parcialmente a recomendação. Gerar capacidades de análise e modelação internamente pode ter implicações significativas em termos de recursos, quer para a Comissão quer para a ACER.

**Resposta:** a Comissão aceitou parcialmente a recomendação e tomou a medida solicitada no que respeita aos elementos aceites.

Ponto 126, recomendação 9: a Comissão não apresentou propostas legislativas.

**Resposta:** a Comissão não tinha aceiteado esta recomendação. No entanto, tomou as medidas consideradas necessárias para resolver as questões subjacentes.

**Relatório especial n.º 17/2015: Apoio da Comissão às equipas de ação para a juventude: os fundos do FSE foram reorientados, mas sem incidência suficiente nos resultados**

Ponto 84, recomendação 2, alínea a): existem insuficiências na aplicação do requisito de justificar o impacto esperado das alterações na estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

**Resposta:** a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A Comissão insiste que a avaliação de oportunidades para melhorar os resultados é uma prática corrente. A Comissão avalia todos os pedidos de reprogramação, quer sejam ou não motivados pela necessidade de incorporar fundos adicionais, tendo sobretudo em vista a obtenção de melhores resultados, e discute-os exaustivamente com o Estado-Membro. Até ao momento, a Comissão não tinha tomado a iniciativa de propor novas modificações, uma vez que tal teria sido desnecessário e altamente ineficiente.

*Ponto 84, recomendação 2, alínea b): a lista de verificação não documentou a análise da razoabilidade dos resultados adicionais.*

**Resposta:** a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A Comissão insiste que essa avaliação é realizada de forma diligente e tem sido sempre uma prática corrente. A comunicação de informações sobre todos os elementos do processo de avaliação, ou seja, sobre elementos que são exigidos pelos regulamentos, que tem sido sempre uma prática corrente, é considerada desnecessária e ineficiente, o que justifica a ausência de informações pormenorizadas nas listas de verificação.

*Ponto 84, recomendação 2, alínea c): a eficácia anterior e esperada das alterações aos programas operacionais não é comunicada de forma suficiente nos relatórios anuais de execução.*

**Resposta:** a Comissão insiste que esta recomendação foi integralmente aplicada, na medida em que continue a ser relevante. Esta recomendação perdeu relevância durante o período de 2014-2020, uma vez que os relatórios anuais de execução já não são considerados como comunicações exaustivas, apenas como informações sintetizadas. A Comissão insiste que os relatórios anuais de execução transmitem informações relevantes suficientes e que são fornecidas informações mais exaustivas através de outros meios de comunicação de informações (p. ex., relatórios de avaliação, reuniões técnicas e comités de acompanhamento, cujas discussões são refletidas nas atas e notas apenas ao processo).

*Ponto 86, recomendação 3: não existem provas de controlos sistemáticos da fiabilidade nos dados dos relatórios anuais de execução ou de controlos sobre as informações recebidas após pedidos pontuais.*

**Resposta:** a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada. A Comissão insiste que a realização de controlos sistemáticos de razoabilidade e fiabilidade é uma prática corrente. Os documentos de orientação da unidade de avaliação e da unidade de avaliação do FSE e as listas de verificação para a aceitação de relatórios comprovam que esses controlos são uma prática corrente. A documentação de todos os controlos realizados seria desnecessária e insuficiente.

#### **Relatório especial n.º 20/2015: Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos não produtivos no domínio do desenvolvimento rural**

*Ponto 74, recomendação 1, alínea a): a recomendação à Comissão para que realizasse um acompanhamento através dos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros ainda é válida, e a sua execução só poderá ser verificada após a avaliação intercalar de 2019.*

**Resposta:** nos termos do artigo 75.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, o relatório anual de execução aprofundado de 2018 será apresentado à Comissão pelos Estados-Membros no final de junho de 2019. A Comissão só poderá concluir o seu acompanhamento nessa altura.

*Ponto 77, recomendação 3, alínea a): uma vez que as orientações não constituem um documento vinculativo e obrigatório para os Estados-Membros, a Comissão não pode «garantir» em que medida os Estados-Membros seguiram as orientações e definiram os indicadores específicos adicionais. A forma como as ações da Comissão asseguraram o acompanhamento ou a avaliação recomendados do contributo dos INP durante as avaliações para o período de programação de 2014-2020 só poderá ser analisada a partir das avaliações dos relatórios anuais de execução aprofundados de 2019.*

**Resposta:** a Comissão acompanha a execução dos programas de desenvolvimento rural através do conjunto comum constituído por um contexto e por indicadores de resultados e realizações incluído no sistema comum de acompanhamento e avaliação para 2014-2020.

As avaliações são efetuadas pelos Estados-Membros, ou em seu nome, sendo a síntese dessas avaliações a nível da UE efetuada sob a responsabilidade dos serviços da Comissão. Os elementos obrigatórios do sistema comum de acompanhamento e avaliação para 2014-2020, contidos no ato de execução, incluem uma lista dos indicadores a utilizar para acompanhar o desempenho da política. Além destes indicadores, a Comissão apenas pode aconselhar/incentivar os Estados-Membros a definirem os indicadores adicionais.

A recomendação de aconselhar «os Estados-Membros onde o apoio a investimentos não produtivos seja importante a definir indicadores específicos de resultados para os [tipos de] investimentos não produtivos financiados com maior frequência» foi aplicada através do documento de orientação *Assessment of Rural Development Programmes results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017* [Avaliação dos resultados dos programas de desenvolvimento rural: preparação da comunicação de informações sobre a avaliação em 2017].

A Comissão considera que esta recomendação foi aplicada, uma vez que foi prestado aconselhamento aos Estados-Membros na definição de indicadores adicionais.

A Comissão não pode obrigar os Estados-Membros a definirem esses indicadores adicionais, uma vez que não fazem parte dos elementos obrigatórios do quadro do sistema comum de acompanhamento e avaliação para 2014-2020.

**Relatório especial n.º 21/2015: Exame dos riscos associados a uma abordagem orientada para os resultados das ações da União Europeia para o desenvolvimento e a cooperação**

Ponto 83, recomendação 1: o guia prático para a gestão de intervenções da UE para a cooperação internacional, que inclui fichas destinadas a clarificar conceitos e termos fundamentais relacionados com os resultados, ainda não estava disponível na altura do seguimento. Além disso, persistiam incoerências na utilização da terminologia em documentos metodológicos essenciais. Por exemplo, um diagrama apresentado pela Comissão nas suas ferramentas para os avaliadores das ações de desenvolvimento da UE ainda continha definições que eram incoerentes com a terminologia adotada no contexto do quadro de resultados. Além disso, continuam a faltar metas e bases de referência em alguns documentos das ações.

**Resposta:** embora a revisão do guia prático ainda esteja em curso, a terminologia relativa aos resultados foi simplificada noutra documentação nova e revista. O modelo para as ações de desenvolvimento, que constitui um anexo do capítulo 6 do manual Companion da DEVCO, foi revisto recentemente com o objetivo de melhorar a coerência da terminologia em geral. Este processo foi igualmente aplicado aos anexos do documento PRAG 2018 (no que respeita à terminologia) e às orientações sobre indicadores setoriais recentemente publicadas (2018). As orientações metodológicas sobre indicadores setoriais fornecem indicações pormenorizadas sobre a cadeia de resultados a nível setorial. Este trabalho integra a revisão em curso do guia prático.

**Relatório especial n.º 23/2015: Qualidade da água na bacia do rio Danúbio: foram realizados progressos na aplicação da Diretiva-Quadro da Água, mas ainda há algum caminho a percorrer**

Ponto 191, recomendação 3, alínea d): a Comissão já tomou medidas concretas para aplicar esta recomendação e deve prosseguir-las no próximo processo de comunicação ao abrigo da Diretiva Nitratos (2020) e da Diretiva-Quadro da Água (2022).

**Resposta:** a Comissão aceitou esta recomendação e observa que está a trabalhar no sentido de simplificar o acompanhamento e a comunicação de informações ao abrigo da Diretiva Nitratos e da Diretiva-Quadro da Água.

**Relatório especial n.º 25/2015: Apoio da UE a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos**

Ponto 101, recomendação 1, alínea b): a Comissão não emitiu qualquer documento de orientação específico sobre formas de atenuar o risco de efeito de inércia ou de evitar a simples substituição de outros fundos pelos recursos do PDR. Não existem provas de que o efeito de inércia tenha sido eficazmente atenuado para os programas de 2017-2020. A DG AGRI tenciona realizar uma avaliação inicial a este respeito com base na avaliação intercalar de 2019. A Comissão não tem provas de que o risco de substituição de fundos nacionais por financiamento do FEADER tenha sido atenuado.

**Resposta:** a Comissão considera que a recomendação foi integralmente aplicada.

A plataforma para o intercâmbio de boas práticas, denominada Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, foi criada pelos Estados-Membros e é utilizada por estes à medida que são identificadas boas práticas na execução dos projetos durante o atual período de programação de 2014-2020. Outras avaliações do possível efeito de inércia só podem ser efetuadas caso a caso e durante o programa de avaliação, tendo a Comissão publicado orientações nesse sentido.

Além disso, com a adoção dos programas de desenvolvimento rural para o período de 2014-2020 em curso, a Comissão atenuou o risco de incumprimento do objetivo de valor acrescentado para os fundos da União Europeia.

Ponto 101, recomendação 1, alínea d): a eficácia das disposições para garantir a complementaridade entre os diferentes fundos da UE do atual período de programação ainda é desconhecida. Os relatórios anuais de execução apenas estarão disponíveis no final de 2019. O relatório especial n.º 16/2017 do Tribunal constatou insuficiências nos acordos de parceria e nos programas de desenvolvimento rural no que respeita à complementaridade e às sinergias.

**Resposta:** foram estabelecidos contactos regulares entre os diferentes serviços da Comissão. Quando os programas de desenvolvimento rural são aprovados ou alterados, outros serviços da Comissão são incluídos no processo através de consultas formais entre serviços, sendo os seus contributos tidos em consideração. Além disso, as alterações dos acordos de parceria também são efetuadas em conjunto. Espera-se que os relatórios anuais de execução aprofundados relativos ao exercício de 2018, que serão apresentados em 2019, facultem mais informações sobre a eficácia dos acordos destinados a assegurar a complementaridade entre os fundos da UE. Em setembro de 2018, foram publicadas orientações revistas para estes relatórios anuais de execução.



A Comissão considera que esta recomendação foi parcialmente aplicada, uma vez que a sua aplicação ainda está em curso.

*Ponto 106, recomendação 2, alínea b): a Comissão não apresentou mais provas de formação adicional das autoridades de gestão em matéria de razoabilidade dos custos desde o seguimento de 2017 do Tribunal. A Comissão não identificou, na plataforma da REDR, qualquer outra boa prática no que respeita aos procedimentos administrativos para avaliar a razoabilidade dos custos.*

**Resposta:** a Comissão elaborou várias sessões de apresentação sobre as novas possibilidades em matéria de opções de custos simplificados introduzidas pelo Regulamento Omnibus (Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046), nomeadamente, uma sessão na reunião do Comité do Desenvolvimento Rural e outra durante o seminário da Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI), em outubro de 2018, e uma sessão durante a conferência dos organismos pagadores de Espanha, em novembro de 2018. Durante essas apresentações, foi discutida a forma como as opções de custos simplificados podem substituir a necessidade de avaliar a razoabilidade dos custos e como os Estados-Membros podem ultrapassar eventuais dificuldades relativas a este aspeto. O seminário da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural sobre opções de custos simplificados, a experiência adquirida e as novas oportunidades (Simplified Cost Options: experience gained and new opportunities) realizou-se em 20 de junho de 2019.

A Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada.

*Ponto 109, recomendação 3, alínea a): a recolha dos dados necessários para avaliar os indicadores de desempenho e os resultados dos programas em geral ainda é insuficiente. Segundo a sua resposta à auditoria de seguimento, a Comissão pretende avaliar informações que permitam tirar conclusões sobre a eficiência e a eficácia dos fundos despendidos durante as avaliações previstas pelo QCAA em 2019.*

**Resposta:** a Comissão tenciona avaliar a eficiência e eficácia dos fundos no âmbito dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2020, em conformidade com o sistema comum de acompanhamento e avaliação [artigo 110.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013]. A avaliação será efetuada com base nas avaliações intercalares dos Estados-Membros comunicadas em 2019 e nas avaliações *ex post* apresentadas à Comissão até ao final de 2024 [artigo 78.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013].

### **Anexo 3.5 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio do desempenho**

**Recomendação 1:** *a Comissão deve converter os objetivos de alto nível estabelecidos na legislação relativa ao Horizonte 2020 em objetivos operacionais a nível do programa de trabalho, de modo que, ao avaliar o desempenho dos programas de trabalho e dos convites, estes possam ser efetivamente utilizados como vetores de desempenho.*

**Resposta:** a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. A Comissão desenvolveu orientações internas com vista à elaboração dos programas de trabalho, as quais determinam que o Horizonte 2020 é executado através de programas de trabalho que estabelecem os objetivos, os orçamentos e os prazos dos convites à apresentação de propostas (que constituem uma etapa suplementar do processo). Além disso, sempre que possível (dependendo do tipo de ações), devem ser utilizados indicadores.

As orientações mencionadas *supra* já tinham sido relevantes para os programas de trabalho de 2016-2017 e 2018-2020, nos quais foram envidados esforços adicionais para assegurar a conversão dos objetivos de alto nível para um nível mais operacional, através do reforço das declarações do impacto previsto para cada convite. Este trabalho será prosseguido e reforçado para o futuro programa, a fim de reforçar a relação entre os objetivos do programa e as atividades executadas através da melhoria da lógica de intervenção e da conceção dos indicadores (principais vias de impacto).

Além disso, estas orientações estabelecem o grupo de investigação e inovação estratégicas, cujo objetivo consiste em assegurar a coerência das políticas do Horizonte 2020, centrando-se nas prioridades estratégicas e nas relações com as políticas da UE. Facultam orientações para a programação estratégica do Horizonte 2020, bem como sobre questões que envolvem diferentes partes do programa, nomeadamente no domínio da ação climática, da cooperação internacional, da igualdade entre homens e mulheres, das ciências sociais e humanas, etc.

**Recomendação 2:** *a Comissão deve clarificar as relações entre a estratégia Europa 2020 (2010-2020), o quadro financeiro plurianual (2014-2020) e as prioridades da Comissão (2015-2019) através, por exemplo, do processo de planeamento estratégico e de comunicação de informações (2016-2020). Ficariam assim reforçados os mecanismos de acompanhamento e de comunicação de informações e a Comissão poderia prestar contas de modo eficaz sobre a contribuição do orçamento da UE para os objetivos da Europa 2020.*

**Resposta:** a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. As prioridades políticas da Comissão são claramente definidas nas orientações políticas do Presidente Juncker. Apresentam um roteiro para a ação da Comissão totalmente coerente e compatível com a Estratégia Europa 2020, enquanto estratégia de crescimento da Europa a longo prazo. As diferenças de âmbito entre as prioridades e a Estratégia Europa 2020 refletem o dever da Comissão de dar resposta aos desafios que surgiram ou ganharam proeminência desde o desenvolvimento da Estratégia Europa 2020, como a migração.

A partir de 2016, e com base nos Planos Estratégicos elaborados por cada serviço da Comissão, os relatórios anuais de atividades de cada serviço da Comissão, bem como o relatório anual sobre a gestão e a execução da Comissão (adotado em 13 de junho de 2017), explicam de que modo os objetivos específicos contribuem para a realização das prioridades políticas e esclarecem as relações com a Estratégia Europa 2020.

**Recomendação 3:** *a Comissão deve, em todas as suas atividades, utilizar os termos recursos, realizações, resultados e impacto de forma coerente e em conformidade com as suas Orientações para Legislar Melhor.*

**Resposta:** a Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. Através das Orientações para Legislar Melhor atualizadas, do Regulamento Financeiro revisto e das suas propostas para os programas financeiros depois de 2020, a Comissão dispõe de um conjunto de definições coerente.

## Capítulo 4 — Receitas

### *Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu*

#### **Exame de elementos dos sistemas de controlo interno e dos relatórios anuais de atividades**

4.9. A Comissão procederá ao acompanhamento do problema identificado pelo TCE em Espanha e será solicitado ao Estado-Membro que tome as medidas adequadas para tratar e resolver as insuficiências identificadas nos **sistemas de controlo**.

4.10. A Comissão procede a um acompanhamento contínuo das insuficiências identificadas na **contabilidade B** e os Estados-Membros são financeiramente responsáveis por eventuais perdas de recursos próprios tradicionais (RPT) decorrentes dos seus erros administrativos.

A Comissão acompanhará os problemas identificados pela auditoria do TCE em determinados Estados-Membros no seu seguimento habitual das constatações do TCE e será solicitado aos Estados-Membros que tomem as medidas adequadas para tratar e resolver esses problemas.

4.12. A Comissão considera que o seu **programa de inspeção** cobriu os domínios de maior risco identificados, nomeadamente a fraude na avaliação aduaneira (ver o caso do Reino Unido com cerca de 3 mil milhões de euros de perdas estimadas de RPT, juros incluídos) e a evasão aos direitos *anti-dumping* aplicáveis aos painéis solares.

Tendo em conta a magnitude das **potenciais perdas de RPT**, estes temas de inspeção foram considerados prioritários em 2018 e 2019 e abrangem todos os Estados-Membros.

Ao elaborar o seu programa de inspeções, a Comissão utiliza uma série de indicadores de riscos internos e externos, documentados no programa de inspeção anual.

4.13. Procede-se sistematicamente a uma conciliação dos **montantes recuperados** da contabilidade B e pagos ao orçamento da UE através da declaração da contabilidade A. Além disso, os inspetores autorizados da Comissão verificam todas as declarações de RPT ao prepararem as suas inspeções no local sobre alterações e particularidades inabituais nessas declarações e qualquer questão é analisada com os Estados-Membros em causa.

Além disso, no caso de picos particularmente evidentes nas informações agregadas fornecidas pelos Estados-Membros nas declarações das contabilidades A e B, já no passado a Comissão contactou diretamente os Estados-Membros. Por exemplo, o Reino Unido foi imediatamente contactado em 2017 relativamente a um caso individual relativo a um montante superior a 155 milhões de libras esterlinas.

4.16. A Comissão reconhece os atrasos referidos pelo TCE. Estão a ser envidados maiores esforços para dar seguimento, em tempo útil e de forma rápida, aos pontos em aberto, tendo em conta as prioridades e os condicionalismos de outras ações.

Caixa 4.3 — A França disponibilizou a **atualização do seu inventário do RNB** em março de 2019.

A Comissão considera que a França deve melhorar a sua qualidade em conformidade com o Guia dos inventários RNB do SEC 2010.

4.19. As ações adotadas pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros para tratamento de **questões estatísticas ligadas à globalização no que diz respeito aos dados do RNB** têm progredido de um modo geral de acordo com o calendário. Estas ações permitirão à Comissão identificar as deficiências no tratamento estatístico dos fenómenos relacionados com a globalização e formular reservas relativas ao RNB, se necessário, até ao final de 2019, salvaguardando assim os interesses financeiros da UE.

#### **Conclusão e recomendações**

*Recomendação 4.1 (avaliação dos riscos para o planeamento da inspeção dos RPT)*

A Comissão aceita a recomendação 4.1.

A Comissão estudará a possibilidade de introduzir alterações na sua avaliação dos riscos e na forma como esta é documentada em conformidade com as linhas de orientação recomendadas pelo TCE.

*Recomendação 4.2 (verificação das declarações de RPT das contabilidades A e B)*

A Comissão aceita a recomendação 4.2, sob reserva dos resultados da fase de testes descrita *infra*.

A Comissão examinará de que forma controlos documentais reforçados centrados em alterações inabituais das declarações de RPT poderão gerar um valor acrescentado eficaz e eficiente para fins de deteção de erros. Quando os resultados da fase de testes são positivos, as instruções internas existentes seriam adaptadas em conformidade com a recomendação. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 4.13.

#### **Anexo 4.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas**

##### *Recomendação 1 (prescrição das notificações de dívida)*

A diretiva proposta pela Comissão relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções [COM(2013) 884 final], se adotada, permitirá uma harmonização, em certa medida, do tratamento diferente dado aos operadores económicos sobre esta matéria nos diferentes Estados-Membros.

Em relação aos inquéritos judiciais específicos realizados pela Comissão nos diferentes Estados-Membros, os serviços da Comissão estão atualmente a tomar as medidas necessárias a este respeito. No início de 2019, foi aberto um inquérito horizontal.

##### *Recomendação 2 (gestão dos elementos registados na contabilidade B)*

O Compêndio fornece aos Estados-Membros orientações abrangentes e sistemáticas a nível prático. Foi atualizado em 2018. Na Decisão de Execução 2018/194 da Comissão, conforme aplicada a partir de 1 de setembro de 2018, são apresentados maiores esclarecimentos jurídicos sobre como preencher corretamente as declarações de RPT das contabilidades A e B. Já atualmente, em cada reunião do CCRP, é apresentada aos Estados-Membros uma panorâmica das insuficiências (incluindo as relativas ao preenchimento incorreto das declarações A e B) detetadas pelos serviços da Comissão nas suas inspeções no local e os Estados-Membros são informados sobre o ponto de vista dos serviços da Comissão quanto à forma de resolver essas insuficiências. Numa próxima reunião do CCRP, serão debatidas orientações mais práticas sobre os lançamentos nas diferentes colunas das declarações das contabilidades A e B. Desta forma são fornecidas orientações claras aos Estados-Membros sobre a maneira como devem gerir a sua contabilidade B de forma diligente.

##### *Recomendação 3 (Estados-Membros: declarar e disponibilizar os montantes cobrados da contabilidade B)*

A Comissão continuará a acompanhar as incoerências entre as contabilidades A e B até o problema estar resolvido. O TCE salienta, com razão, que estas incoerências têm sido significativamente reduzidas.

##### *Recomendação 4 (cobrança de dívidas aduaneiras)*

Embora a entrada em vigor do Código Aduaneiro da União (CAU) em 1 de maio de 2016 não tenha resolvido completamente esta questão, o CAU proporcionou todavia instrumentos adicionais para assegurar a cobrança das dívidas. A utilização de garantias obrigatórias tem sido consideravelmente alargada.

A Comissão continuará a examinar cuidadosamente esta questão no âmbito da avaliação previamente prometida, com vista à sua conclusão antes do final de 2019.

## Capítulo 5 — Competitividade para o crescimento e o emprego

### Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu

#### Parte 1: Regularidade das operações

5.15. A Comissão dispõe de um sistema sólido de **controles ex ante** que inclui listas de verificação automatizadas pormenorizadas, orientações escritas e formação contínua. Um desafio permanente é a melhoria deste sistema sem imposição de encargos administrativos adicionais aos beneficiários, de modo a que estes se possam concentrar na realização dos seus objetivos de investigação e inovação, 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 6 dos 8 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 auditores independentes responsáveis pela certificação com vista a 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 Horizonte 2020. No que se refere ao 7.º PQ, estima-se que os certificados de auditoria permitem uma redução de 50 % na taxa de erro em comparação com as declarações não certificadas. Por conseguinte, embora se reconheça que não permitem identificar todos os erros, constituem um instrumento importante para reduzir a taxa de erro geral.

5.16. Foi **introduzida uma série de simplificações no Horizonte 2020**, bem como medidas para permitir aos beneficiários utilizarem as suas práticas contabilísticas normais sempre que possível. No entanto, a Comissão prosseguirá com esta simplificação, tendo em conta as observações constantes do Relatório Especial n.º 28/2018 do TCE.

5.17. A introdução de uma fórmula para calcular uma taxa horária anual única é uma simplificação importante do Horizonte 2020. Para fins de uma maior flexibilidade, a Comissão permite também que os cálculos sejam efetuados com base numa taxa mensal. Foram realizadas várias ações de comunicação sobre esta matéria, que deveriam reduzir o número de erros no futuro. No entanto, a Comissão procederá à reavaliação desta regra no próximo Programa-Quadro.

5.19. Um objetivo importante do Horizonte 2020 foi aumentar a participação no Programa-Quadro de **novos participantes** e de **pequenas e médias empresas (PME)**. No final de 2018, 61,4 % dos participantes eram novos participantes nos Programas-Quadro de Investigação e Inovação, ao passo que 24,2 % do orçamento relativo a «Liderança em tecnologias facilitadoras e industriais» e «Desafios societais» foram consagrados às PME, ultrapassando assim o objetivo de 20 %. Desta forma, embora a Comissão esteja ciente de que os novos participantes e as PME representam um risco de erro particular, esse risco não terá de ser completamente evitado, mas sim atenuado.

Nas suas campanhas de comunicação, a Comissão tem procurado visar especialmente os novos participantes e as PME e, no Horizonte 2020, introduziu simplificações diretamente destinadas a este tipo de beneficiários, incluindo o pagamento de montantes fixos para o instrumento PME — Fase 1.

5.21. A **convenção de subvenção**, em conformidade com as Regras de Participação, determina que a transferência de fundos entre os membros do consórcio seja gerida no âmbito do consórcio. Em conformidade com o artigo 21.º das Regras de Participação, todos os participantes são automaticamente notificados quando é efetuado um pagamento ao coordenador.

A Comissão recordou aos coordenadores a sua obrigação de transferir rapidamente os fundos e quando é detetado um caso de atraso na distribuição dos fundos, ou quando há uma queixa sobre esta questão, a prática habitual da Comissão consiste em assegurar, com o coordenador do projeto, o seguimento do motivo desse atraso.

5.22. A Comissão dedicou recursos consideráveis à **verificação ex ante** das grandes infraestruturas de investigação. Observa que as questões identificadas não dizem respeito à avaliação *ex ante* em si mesma, mas sim à aplicação pelos beneficiários das suas próprias metodologias relativas às grandes infraestruturas de investigação.

#### Caixa 5.5

**Exemplo 1:** A utilização de um **sistema de custos unitários** destina-se a simplificar as regras de financiamento, utilizando montantes fixos uniformes para categorias de custos preestabelecidas: uma vez aprovado o sistema, esses montantes não deveriam ser contestados por comparação com os custos reais.

No entanto, no caso específico, o montante pago à organização, compreendido entre 90 euros e 144 euros, destina-se a contribuir para todos os custos relacionados com a estada do pessoal no estrangeiro. Considerando que a organização paga ao pessoal ajudas de custo diárias para refeições de 44 euros, a Comissão considera que a parte restante da contribuição, que varia entre 46 e 100 euros, é proporcional a todos os outros custos a cobrir, como o alojamento e o transporte local.

*Exemplo 2:* O Guia **Erasmus+** para as Agências Nacionais estabelece que todas as agências nacionais devem dispor de um «sistema informatizado de contabilidade e de procedimentos e controlos adequados para garantir que os dados contabilísticos [...] são exatos, completos e oportunos conforme previsto na convenção de delegação e nos seus anexos».

No caso específico, a Comissão obtém garantias quanto à legalidade e regularidade das suas operações, mas não pode impor uma estrutura específica para os circuitos financeiros das agências nacionais ou do programa ao nível nacional.

Por conseguinte, a Comissão é de opinião que o risco financeiro associado à constatação tem um baixo impacto e já está suficientemente atenuado pelo sistema de gestão e de controlo.

5.29. A descida no nível de execução resulta, em especial, de uma série de novos casos importantes verificados no final de 2018, que não puderam ser tratados antes do final do ano. Os trabalhos estão em curso e alguns casos foram resolvidos na primeira parte do ano de 2019. No entanto, a Comissão aceita que a extrapolação das **constatações das auditorias no 7.º PQ** continua a ser difícil, uma vez que não existe uma base jurídica explícita para apoiar a extrapolação. No **Horizonte 2020**, o alargamento das constatações das auditorias é obrigatório para o beneficiário e o processo de recuperação foi integrado nos fluxos informáticos.

5.30. A execução de todas as constatações de auditoria é acompanhada de perto. A **execução tardia das constatações da auditoria** é frequentemente justificada pela necessidade de desenvolvimento informático ou por prazos legislativos ou novas prioridades.

A Comissão concorda que a divulgação e exploração eficazes dos resultados dos projetos é vital para um financiamento eficaz da investigação e da inovação. Está a aplicar a recomendação do SAI em conformidade com o plano de ação.

5.33. A Comissão está a analisar a observação do TCE relativa ao trabalho de **auditoria ex post** e continuará a trabalhar em estreita colaboração com o TCE neste domínio. No entanto, a Comissão salienta que, na maioria dos casos detetados pelo TCE, o impacto financeiro não era significativo.

5.34. O principal objetivo dos controlos *ex post* realizados pela Comissão é proteger os interesses financeiros da UE mediante a recuperação dos montantes pagos indevidamente. Ao fazê-lo, a Comissão examina o sistema de controlo interno dos beneficiários e, nos casos em que são identificadas insuficiências, propõe recomendações com vista a garantir que o erro seja prevenido e detetado ao nível do beneficiário. Além disso, a Comissão maximiza a dimensão da amostra auditada no âmbito de auditorias *ex post* e, em caso de erros sistémicos, procede a extrapolações no âmbito de cada auditoria bem como ao nível do programa.

5.36. A Comissão observa que a taxa calculada pelo TCE (ou seja, 1,6 %) está dentro da gama do seu **nível estimado de erro**. A Comissão acompanhará de perto a observação formulada pelo TCE no ponto 5.34.

## Conclusão e recomendações

5.37. A taxa de erro estimada comunicada pelo TCE, calculada numa base anual, é um indicador da eficácia da execução das despesas da UE.

No entanto, a Comissão dispõe de uma **estratégia de controlo plurianual** para as despesas de investigação. Nesta base, a Comissão estima uma taxa de erro residual, que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os seus controlos e auditorias durante o período de execução do programa.

5.38. A Comissão toma nota da observação do Tribunal de que o **risco no momento do pagamento** estabelecido no RAGE se situa dentro da gama de nível estimado de erro do TCE. A Comissão acompanhará de perto a observação formulada pelo TCE no ponto 5.34.

### Recomendação 5.1 (PME e novos participantes)

A Comissão aceita a recomendação 5.1.

A Comissão prosseguirá a sua campanha de comunicação sobre as regras de financiamento, nomeadamente para as PME e os novos participantes, conforme recomendado pelo TCE.

Os atuais controlos *ex ante* da Comissão visam já operações mais arriscadas. A Comissão analisará a forma como pode visar melhor as declarações de custos das PME e dos novos participantes, à luz das observações do TCE e dos seus próprios auditores. No entanto, esta orientação deverá ter em conta o facto de, no final de 2018, já haver 23458 PME e 15876 novos participantes no Programa-Quadro. A relação custo-eficácia de controlos adicionais terá então de ser cuidadosamente estudada.

### Recomendação 5.2 (próximo Programa-Quadro de Investigação)

A Comissão aceita a recomendação 5.2.

O mecanismo relativo a grandes infraestruturas de investigação não consta da proposta da Comissão para o Horizonte Europa. No entanto, esta proposta está a ser debatida pelas autoridades legislativas.

*Recomendação 5.3 (Horizonte 2020)*

A Comissão aceita a recomendação 5.3.

A Comissão sublinha que qualquer melhoria introduzida no processo de auditoria na sequência da recomendação do TCE demorará algum tempo a materializar-se, tendo em conta a duração do ciclo de auditoria.

*Recomendação 5.4 (Constatações do Serviço de Auditoria Interna da Comissão)*

A Comissão aceita a recomendação 5.4.

**Parte 2: Questões relativas ao desempenho no domínio da investigação e inovação**

5.43. Os projetos de investigação e inovação atingem, na maioria dos casos, as realizações e os resultados esperados. No entanto, estes são, por definição, arriscados e incertos.

Existe um processo de **acompanhamento dos projetos** para avaliar o progresso dos projetos e tomar as medidas adequadas, se necessário. No entanto, nem sempre é possível garantir antecipadamente que os objetivos científicos e tecnológicos possam ser alcançados.

**Anexo 5.2. — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»**

*Recomendação 1 (2015 — Utilização de informações relevantes disponíveis)*

A Comissão continuou a proceder à revisão dos seus controlos *ex ante* à luz das constatações do TCE e do seu próprio Serviço de Auditoria Interna. O nível de erro detetável é muito inferior em 2018.

*Recomendação 4 (2015 — Aplicação de correções extrapoladas)*

A Comissão continuou a aplicar a extrapolação de erros sistemáticos identificados pelos seus auditores.

*Recomendação 1 (2017 — Horizonte 2020)*

A Comissão continuou a dar explicações adicionais, quando necessário, em atualizações da convenção de subvenção anotada. A Comissão também estabeleceu um sistema informático — Assistente para as Despesas de Pessoal (Personnel Costs Wizard) para ajudar os beneficiários a calcular corretamente os seus custos de pessoal elegíveis. A lista de questões verificadas em determinados países foi atualizada duas vezes em 2017 e uma em 2018.

*Recomendação 2 (2017 — MIE)*

A Comissão considera que esta recomendação foi plenamente aplicada, uma vez que clarificou as questões pendentes através de orientações publicadas em janeiro de 2019 no sítio Web da INEA.





## Capítulo 6 — Coesão económica, social e territorial

### Respostas da Comissão ao Relatório Anual relativo a 2018 do Tribunal de Contas Europeu

#### Introdução

##### Breve descrição da «Coesão económica, social e territorial»

6.4 *Terceiro travessão.* As **auditorias de regularidade** fazem parte da avaliação da Comissão que implica uma análise documental minuciosa e exaustiva de todos os pacotes de garantia. Estas auditorias de regularidade podem envolver uma reavaliação das taxas de erro residual e podem desencadear correções financeiras suplementares, quando necessário, nomeadamente após o ano a seguir à receção dos pacotes de garantia. Na sequência desta avaliação, a Comissão realiza anualmente uma avaliação do risco para determinar quais serão as autoridades de auditoria e os programas sujeitos a auditorias no local. O principal objetivo destas auditorias consiste em obter uma garantia razoável de que nenhuma deficiência grave do sistema ficou por detetar ou comunicar pelos Estados-Membros e que os pareceres de auditoria e as taxas de erro residual comunicados são fiáveis.

6.6. O **quadro de controlo e de garantia 2014-2020** visa 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, com base numa análise minuciosa dos pacotes de garantia — incluindo pareceres de auditoria e taxas de erro — enviados pelas autoridades de auditoria. Quando considerado necessário, a Comissão aplica correções financeiras suplementares, incluindo correções financeiras líquidas, na eventualidade de subsistirem deficiências graves (ver também as respostas da Comissão ao relatório anual relativo a 2017 do TCE, pontos 6.5 a 6.15).

#### Parte 1 — Regularidade das operações

##### Resultados do exame das operações e da repetição dos trabalhos de auditoria

6.14 e 6.15. A Comissão salienta a importância do trabalho realizado pelas **autoridades de auditoria** na deteção de erros, que levou a correções financeiras e operações de retirada significativas antes da apresentação das contas de 2016-2017 à Comissão. Os trabalhos de auditoria minuciosos levados a cabo pelas autoridades de auditoria até e aquando do encerramento levaram também a correções financeiras significativas para o período de programação de 2007-2013.

A Comissão não concorda com a avaliação do TCE quanto a três erros significativos referentes a 2014-2020 e dois erros referentes a 2007-2013 (ver também as respostas da Comissão ao ponto 6.71). Tal deve-se à interpretação divergente das regras nacionais ou da UE aplicáveis com impacto na **taxa de erro** calculada.

A Comissão remete para os cenários mais pessimistas divulgados nos RAA de 2018, considerando que estes refletem uma estimativa razoável da taxa de erro, tendo em conta os erros assumidos.

Os montantes crescentes das despesas certificadas nos diversos Estados-Membros, a par da abordagem baseada no risco aplicada pela Comissão nas suas auditorias de conformidade, explicam o aumento das taxas médias de erro total residual comunicadas nos respetivos RAA. A Comissão divulgou, nos **relatórios anuais de atividades (RAA)** de 2018, as correções financeiras suplementares que é necessário aplicar em cada um dos programas em causa.

A Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades de gestão e de auditoria dos programas em causa, a dar seguimento às conclusões acordadas e a garantir, ao longo do tempo, um nível residual de erro inferior a 2 % para todos os programas.

6.17. Em 2018, as autoridades de auditoria comunicaram, pela primeira vez, as irregularidades que encontraram na sua auditoria das operações, seguindo **uma tipologia comum** acordada com a Comissão e partilhada entre os Estados-Membros.

A maior parte das irregularidades comunicadas dizia respeito às despesas inelegíveis, seguindo-se a contratação pública e os instrumentos financeiros. Tal corresponde também aos tipos mais comuns de irregularidades identificadas pela Comissão nas suas auditorias e pelo TCE nas suas conclusões adicionais, conforme apresentado na caixa 6.2.

6.18. Os resultados das auditorias da Comissão, alguns dos quais são ainda objeto de um procedimento contraditório, mostram a pertinência da avaliação do risco realizada.

Conforme referido na resposta ao ponto 6.20 do relatório anual relativo a 2016 e ao ponto 6.28 do relatório anual relativo a 2017, a Comissão dirigiu orientações atualizadas aos Estados-Membros para o período de programação de 2014-2020, que, combinadas com a utilização obrigatória de **opções de custos simplificadas (OCS)**, deverão contribuir para melhorar ainda mais a qualidade das **verificações de gestão** no futuro. Contudo, tal depende do pessoal disponível para lidar com os montantes crescentes das despesas declaradas e da estabilidade necessária para o pessoal experiente nos serviços públicos em causa.

Além disso, a tipologia das conclusões das auditorias comunicadas às autoridades de gestão pelas autoridades de auditoria permite-lhes integrar as fontes mais frequentes de erros nas suas avaliações do risco e adaptar as suas abordagens e ferramentas de verificações de gestão em conformidade.

6.20 e 6.21. Relativamente a dois erros com um impacto significativo (ver a resposta da Comissão ao ponto 6.14), a Comissão considera que não ocorreu uma violação, tendo assim havido conformidade com as regras nacionais ou da UE aplicáveis. Desta forma, a Comissão entende que o projeto relevante ou o beneficiário ou a despesa eram elegíveis.

Salienta ainda que, em relação aos casos confirmados, realizará o **acompanhamento** necessário e tomará todas as medidas consideradas necessárias.

6.22. Desde o ano passado, a Comissão adotou orientações e prestou esclarecimentos sobre a **elegibilidade do IVA** aos Estados-Membros.

Na sua proposta para o quadro jurídico de 2021-2027, a Comissão propôs uma regra mais simples para a elegibilidade do IVA, com base num limiar do custo total dos projetos e independente do estatuto privado ou público do beneficiário. A Comissão considera que essa regra reduzirá significativamente o risco de interpretação incoerente ou incorreta das regras de elegibilidade.

6.23. A Comissão concorda que, em princípio, a **sobrerregulamentação** acrescenta uma complexidade desnecessária e constitui uma fonte de erros. A Comissão continua a recomendar às autoridades responsáveis pelos programas que procedam a uma simplificação a nível nacional, sempre que identifiquem regras complexas. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 6.14.

6.24. A Comissão concorda que as **opções de custos simplificadas (OCS)** são menos propensas a erros, conforme demonstrado pela experiência.

A Regulamento Omnibus recentemente adotado oferece mais possibilidades de utilização das OCS. Além disso, na sua proposta relativa ao período de programação de 2021-2027, a Comissão alargou o âmbito de utilização obrigatória e opcional das OCS, a fim de reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, aumentar a concentração nos resultados e reduzir ainda mais o risco de erro.

6.26. A Comissão prossegue a aplicação do seu **plano de ação para a contratação pública** atualizado, que visa melhorar a conformidade dos procedimentos de contratação pública no âmbito da política de coesão. Em 2018, foi dada especial ênfase à maior profissionalização das entidades adjudicantes, em consonância com o pacote de contratação pública adotado pela Comissão em outubro de 2017.

A Comissão destaca as recém-atualizadas **orientações para a correção financeira normalizada de erros na contratação pública**. Estas orientações visam assegurar uma aplicação homogênea nos Estados-Membros, ao abrigo do princípio da igualdade de tratamento.

6.27 e 6.28. A Comissão observa que as autoridades de auditoria identificaram a maior parte das infrações relativas à contratação pública nas operações examinadas pelo TCE. Isto demonstra a **maior capacidade das autoridades de auditoria** para detetar este tipo de erros. Contudo, a grande percentagem de erros na contratação pública que passaram ao nível das autoridades de gestão e dos organismos intermédios demonstra que é necessária uma ação contínua no sentido de assegurar uma melhor deteção destes problemas pelas verificações da gestão de primeiro nível. A Comissão acompanhará estes casos e aplicará as correções financeiras suplementares necessárias, incluindo correções financeiras líquidas nos casos em que se apliquem as condições regulamentares.

6.30 a 6.32. Três dos erros quantificados detetados pelo TCE na sua amostra remetem para um problema num regime nacional de **auxílios estatais** que continha disposições incompatíveis com as regras da UE em matéria de auxílios estatais. A Comissão já havia identificado esta não conformidade e solicitado ao Estado-Membro em causa que adotasse as medidas corretivas necessárias e alterasse a sua prática sem demora. O Estado-Membro alterou a sua legislação em conformidade, com efeitos imediatos para casos futuros, pondo assim termo a esta insuficiência sistémica específica.

A Comissão não tem conhecimento de violações semelhantes noutros Estados-Membros no que se refere às contas de 2016-2017.

Relativamente a um dos outros sete casos identificados pelo TCE, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.14.

6.36 a 6.38. No que diz respeito aos **instrumentos financeiros geridos pelo grupo BEI**, o artigo 40.º revisto do Regulamento Disposições Comuns (CPR) estabelece um novo modelo de garantia, que inclui, em particular, relatórios de controlo e relatórios de auditoria de auditores externos do Banco Europeu de Investimento/Fundo Europeu de Investimento (BEI/FEI), cujos modelos são aprovados por um ato de execução. Tal dá resposta à recomendação 1 do relatório anual do TCE relativo a 2017, oferecendo as garantias solicitadas.

O FEI confirmou que está preparado para alargar voluntariamente a utilização dos novos tipos de relatórios de auditoria a todos os programas da Iniciativa PME.

6.39. A Comissão sublinha que a obrigação referida de as autoridades dos Estados-Membros pagarem o montante total devido da **contribuição pública em 90 dias** foi inteiramente respeitada em mais de 97 % das operações examinadas.

Contudo, num Estado-Membro (França), as autoridades aguardam que o beneficiário (organismo de formação) envie o seu relatório de execução final para efetuarem o pagamento final (10 %).

#### ***A nossa avaliação do trabalho das autoridades de auditoria***

6.40. A Comissão considera que a prática identificada nos dois programas em causa de não pagar ao beneficiário o montante total da contribuição pública no prazo de 90 dias pode ser justificada com a necessidade de analisar se o montante total era realmente devido ao beneficiário antes de o montante definitivo da UE poder ser calculado e pago.

No caso específico da Alemanha, a transferência da componente do FSE pela autoridade de gestão para o beneficiário final («Bundesagentur für Arbeit») — após reembolso pela Comissão — constitui uma medida administrativa interna entre o Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais e o beneficiário. Esta transferência aplica-se apenas a uma medida do programa operacional (PO) em causa.

6.42. As autoridades de auditoria asseguram a **representatividade** das suas amostras ao nível de cada PO ou grupo de PO. Esta abordagem permite que a Comissão divulgue nos RAA informações pormenorizadas ao nível do PO e obtenha a garantia também por PO.

A Comissão continua a cooperar exaustivamente com todas as autoridades de auditoria para assegurar que estas trabalham com o nível de exigência esperado. Esta cooperação inclui diversas notas de orientação sobre os pacotes de garantia, a elaboração de uma metodologia de auditoria dos instrumentos financeiros, reuniões técnicas para debater questões metodológicas, o desenvolvimento de técnicas de amostragem partilhadas e acordadas em conjunto, para assegurar taxas de erro representativas e fiáveis (orientações abrangentes), e a adoção de ferramentas e listas de verificação conjuntas de auditoria.

As auditorias no local baseadas no risco e os controlos documentais exaustivos realizados pela Comissão levaram-na a comunicar nos respetivos RAA da DG REGIO e da DG EMPL 40 programas do FEDER/FC e 47 programas do FSE/IEJ, relativamente aos quais considerava que a taxa de erro residual era superior a 2 %. Tal deveu-se a erros administrativos, à não deteção de questões levantadas pela Comissão na análise dos relatórios de controlo anual ou dos documentos de trabalho das autoridades de auditoria, ou a correções insuficientes adotadas ao nível dos Estados-Membros.

A Comissão está a cooperar com as autoridades de auditoria em causa no sentido de melhorarem o seu trabalho no futuro.

6.43. Em relação à **tipologia dos erros** encontrados pelos auditores dos Estados-Membros e da UE, a Comissão remete para a sua resposta aos pontos 6.17 e 6.18.

A Comissão concorda que são necessárias melhorias adicionais em alguns **sistemas de gestão e de controlo**, a fim de assegurar que todos os erros são detetados e corrigidos tempestivamente, conforme comunicado nos RAA de 2018.

6.44 e 6.45. A Comissão desenvolveu **orientações sobre amostragem** minuciosas e pormenorizadas, com vista a esclarecer melhor as disposições previstas no artigo 127.º do CPR e no Regulamento (UE) n.º 480/2014, bem como a assegurar um quadro de execução harmonizado, acordado e coordenado para as autoridades de auditoria. A Comissão sublinha que os métodos de amostragem requeiram a utilização do juízo profissional em diversas etapas do processo, o que pode levar a diferentes avaliações pelos diversos intervenientes.

A Comissão prosseguirá o **diálogo técnico** com o TCE, a fim de assegurar um entendimento comum e proporcionar a segurança necessária às autoridades de auditoria.

#### **Caixa 6.6**

Relativamente às insuficiências identificadas no método de amostragem utilizado num PO alemão, a Comissão concluiu que a taxa de erro resultante da abordagem de amostragem aplicada era aceitável, tendo em conta a sua nota de orientação sobre a amostragem. No entanto, instou a autoridade de auditoria a mudar o seu método de amostragem para uma amostragem por unidade monetária nos anos seguintes. Este pedido foi aceite e executado.

6.46 e 6.47. A Comissão congratula-se com as melhorias observadas pelo TCE no ponto 6.48 no que diz respeito à **documentação das autoridades de auditoria**. De acordo com a recomendação efetuada pelo TCE em 2017, a Comissão criou um grupo de trabalho com a participação de várias autoridades de auditoria e o TCE na qualidade de observador. O objetivo consiste em estabelecer um entendimento e uma prática comuns neste domínio, tendo em devida conta a necessidade de um equilíbrio apropriado para assegurar procedimentos administrativos sólidos 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.

6.48. A Comissão congratula-se com a melhoria observada pelo TCE. Confirma que está a trabalhar continuamente com as autoridades responsáveis pelos programas e, em particular, com as autoridades de auditoria no sentido de reforçar a sua capacidade para prevenir e corrigir erros e, assim, contribuir para o **processo de garantia**.

6.50. A Comissão observa que os sete erros referidos pelo TCE neste ponto tiveram um impacto limitado nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria em causa para esses programas. Porém, continuará a trabalhar com as autoridades de auditoria para o correto tratamento e quantificação dos erros.

#### ***O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades***

6.51. Os procedimentos de controlo dos Estados-Membros envolvem três autoridades responsáveis pelos programas: as autoridades de gestão, de certificação e de auditoria, responsáveis respetivamente pelas **verificações de gestão** (primeira linha de defesa contra erros), pela **certificação** da legalidade e regularidade **das despesas** inscritas nas contas, e pelas auditorias destinadas a emitir **pareceres de auditoria**. As direções-gerais inscrevem nos seus RAA conclusões sobre os três aspetos associados a estes controlos — a eficácia dos sistemas de gestão e de controlo, a aceitabilidade das contas e a legalidade e regularidade das despesas subjacentes — após terem avaliado os pacotes de garantia apresentados.

6.53. Ambas as direções-gerais comunicaram o **indicador-chave de desempenho (ICD)** em matéria de regularidade com base no trabalho de auditoria realizado e nas provas de auditoria disponíveis na data de adoção dos respetivos RAA. O cenário mais pessimista foi estimado utilizando taxas fixas conservadoras relativamente aos programas cujas taxas de erro estavam ainda sujeitas a um procedimento contraditório e, por conseguinte, ainda por confirmar. O cenário mais pessimista reflete também os riscos de subsistência de erros por detetar na parte da amostra da autoridade de auditoria não auditada pela Comissão. Ambos os diretores-gerais envidam um esforço de transparência no sentido de divulgarem todas as informações adequadas por PO nos respetivos RAA (anexo 10 B).

Sempre que possível, a Comissão teve também em conta os resultados do trabalho do TCE. A Comissão adotou uma abordagem prudente e utilizou um cenário mais pessimista para os PO em causa enquanto a auditoria do TCE estava em curso e os resultados preliminares aguardavam a conclusão do procedimento de apuramento.

6.54 e 6.55. A fim de contribuir para a **comunicação de informações** empresariais sobre as despesas de 2018, ambas as direções-gerais estimaram o risco no momento do pagamento e do encerramento utilizando a abordagem mais conservadora baseada nas **taxas de erro residual** confirmadas para o exercício contabilístico de 2016-2017. As taxas de erro residual não confirmadas para o exercício contabilístico de 2017-2018 são utilizadas apenas se forem superiores às taxas confirmadas para o exercício contabilístico de 2016-2017. A Comissão salienta que, no momento em que os RAA são assinados, a despesa declarada no ano civil em análise é coberta por uma retenção de 10 % sobre os pagamentos intermédios.

6.56. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.14. No seu entender, o risco estimado no momento do pagamento, divulgado no **relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE)**, dá uma imagem fiel do risco para a legalidade e regularidade das despesas relevantes incorridas em 2018 no domínio da política de coesão, que se referem a um período diferente do auditado pelo TCE.

6.60. Em 2018, além das **auditorias de conformidade**, a Comissão também realizou antecipadamente 27 **auditorias de sistemas** preventivas sobre o funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e de controlo, e 14 **missões de averiguação** junto das autoridades de auditoria para analisar o conteúdo dos relatórios de controlo anual e esclarecer questões tendo em vista a análise documental. Esta medida contribui para o processo de garantia.

6.62. A Comissão concebeu o seu **sistema de garantia**, por forma a permitir que os diretores-gerais prestem garantias em relação a cada um dos 419 PO individuais, conforme decorre das suas obrigações enquanto gestores orçamentais por delegação. Este modelo de garantia baseia-se numa abordagem de auditoria eficiente em termos de custos e em duas fases: uma análise documental sistemática de todos os PO e auditorias de conformidade complementares no local e baseadas no risco para os PO selecionados. A Comissão considera que tem **garantias razoáveis quanto à legalidade e regularidade** das despesas subjacentes, exceto no que diz respeito aos programas para os quais comunicou potenciais correções financeiras suplementares (ver a resposta da Comissão ao ponto 6.42).

Além disso, é comunicado um ICD agregado nos RAA enquanto média ponderada de todas as taxas de erro confirmadas. A Comissão também comunicou um cenário mais pessimista, tendo em conta todas as informações pendentes ainda em fase de validação (ver a resposta da Comissão ao ponto 6.53).

6.63. Em cada auditoria de conformidade, os auditores da Comissão avaliam o risco de repetição de erros semelhantes aos que detetaram, na parte não auditada da amostra da autoridade de auditoria. Quando é esse o caso, são aplicadas **taxas fixas** adequadas para estimar o cenário mais pessimista para a taxa de erro residual nos RAA (ver ponto 6.53).

6.64. Nem sempre é possível apresentar uma **taxa de erro** total residual confirmada definitiva para cada programa operacional. Vários fatores podem contribuir para o atraso dessa avaliação, nomeadamente procedimentos contraditórios no âmbito das auditorias de conformidade da Comissão ou a necessidade de verificações adicionais pela Comissão, conforme previsto na regulamentação até ao final do período de que dispõem os beneficiários para conservar documentos comprovativos.

Foi este o caso dos 40 programas da DG REGIO e 47 programas da DG EMPL no exercício contabilístico de 2016/2017, conforme explicado nos RAA de 2018. A estes programas, a Comissão aplicará as correções financeiras suplementares necessárias para reduzir a taxa de erro residual para um nível inferior a 2 %.

6.66. A Comissão considera que as despesas certificadas no momento do encerramento do pacote em causa estão em conformidade com os regulamentos aplicáveis, em consonância com a sua resposta ao relatório anual do TCE relativo a 2016, no qual foram identificados dois erros idênticos.

6.67. No seguimento de um relatório final de processo do OLAF, foram emitidas recomendações financeiras para um projeto incluído no pacote de encerramento húngaro. Independentemente das despesas relacionadas, o programa apresentou despesas elegíveis suficientes para que a Comissão possa proceder ao encerramento parcial. Posteriormente ao relatório do OLAF, o tribunal competente de um Estado-Membro retirou as acusações contra o contratante no final de 2018. A investigação no segundo Estado-Membro continua em curso. A Comissão acompanhará os desenvolvimentos neste caso e evitará qualquer risco de montantes irregulares no saldo final.

6.68 a 6.70. As disposições relativas ao **encerramento** no CPR abrangem logicamente as despesas específicas que devem ser abordadas no momento do encerramento, como o apuramento dos adiantamentos pagos aos instrumentos financeiros aplicados *versus* adiantamentos pagos (artigo 42.º do CPR). No entanto, a maior parte das despesas da maioria dos PO terá passado pelas contas anuais e será definitiva.

A Comissão considera que serão úteis orientações oportunas com vista ao encerramento dos PO em 2025. Essas orientações podem esclarecer em maior medida mais o modelo do **relatório final de execução** (artigo 142.º do CPR), para assegurar que inclui todas as informações pertinentes, e, em relação ao período de 2007-2013, podem esclarecer o tratamento, aquando do encerramento, de diversas questões como: o apuramento dos adiantamentos de auxílios estatais remanescentes (artigo 131.º, n.º 5, do CPR), a receita gerada após a conclusão dos projetos (artigo 61.º do CPR), os projetos não concluídos (artigo 2.º, n.º 14, do CPR), o faseamento dos projetos e a imposição de um limite máximo ao pagamento final da UE (artigo 129.º do CPR), etc.

### Conclusão e recomendações

6.71. Nos seus RAA de 2018, a Comissão comunicou com total transparência que existe o risco de que a **taxa de erro** se mantenha significativa para 40 programas da DG REGIO e para 47 programas da DG EMPL. Estes programas foram divulgados nos RAA de 2018. Em conformidade com os regulamentos relativos ao período de 2014-2020, a Comissão está empenhada em aplicar as correções financeiras suplementares necessárias a estes programas, incluindo correções financeiras líquidas nos casos em que se apliquem as condições regulamentares.

Os montantes crescentes das despesas certificadas nos diversos Estados-Membros, a par da abordagem baseada no risco aplicada pela Comissão nas suas auditorias de conformidade, explicam o aumento das taxas médias de erro total residual comunicadas nos respetivos RAA da Comissão, em comparação com 2017.

No entanto, a Comissão não concorda com a avaliação do TCE quanto a três erros significativos referentes a 2014-2020 e dois erros referentes a 2007-2013. Tal deve-se à interpretação divergente das regras nacionais ou da UE aplicáveis com impacto na taxa de erro calculada.

A Comissão remete para os cenários mais pessimistas divulgados nos RAA de 2018, considerando que estes refletem uma estimativa razoável da taxa de erro, tendo em conta os erros assumidos.

A Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades de gestão e de auditoria dos programas em causa, a dar seguimento às conclusões acordadas e a garantir, ao longo do tempo, um **nível residual de erro inferior a 2 %** para todos os programas. O regulamento coloca à disposição da Comissão todas as ferramentas de supervisão necessárias para interromper os pagamentos intermédios ou o pagamento do saldo anual, e para introduzir correções financeiras suplementares a fim de assegurar que, ao longo do tempo, todos os programas apresentem uma taxa de erro residual aceitável.

6.72. A Comissão salienta o trabalho importante realizado pelas **autoridades de auditoria** na deteção de erros, que levou a pareceres de auditoria circunstanciados sobre todos os programas, incluindo pareceres negativos em 11 casos, e correções financeiras significativas nas contas anuais e no momento do encerramento.

A Comissão revelou, nos respetivos RAA de 2018, que são necessárias melhorias adicionais para sete autoridades de auditoria. Constatou-se que as restantes autoridades de auditoria funcionam bem, ou apenas necessitam de pequenas melhorias, com base na avaliação detalhada de cada autoridade de auditoria e programa realizada pela Comissão.

Por conseguinte, no cômputo geral, a Comissão confia no trabalho das autoridades de auditoria, salvo num número limitado de casos, relativamente aos quais foram divulgadas as reservas devidas e criados planos de ação para solicitar as melhorias necessárias.

6.73. A Comissão considera que dispõe de uma abordagem sólida para obter a garantia razoável necessária quanto ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo.

A Comissão concebeu o seu **sistema de garantia**, por forma a permitir que os diretores-gerais prestem garantias em relação a cada um dos 419 PO individuais, conforme decorre da sua obrigação enquanto gestores orçamentais por delegação. Este modelo de garantia baseia-se numa abordagem de auditoria em duas fases, eficiente em termos de custos, do ponto de vista administrativo, e proporcionada: uma análise documental sistemática de todos os PO e auditorias de conformidade complementares no local e baseadas no risco para os PO selecionados. A Comissão considera que tem garantias razoáveis quanto à legalidade e regularidade das despesas subjacentes, exceto no que diz respeito aos programas para os quais comunicou potenciais correções financeiras suplementares.

Nos RAA de 2018, a Comissão apresentou não só a sua estimativa das **taxas de erro residual global**, mas também os cenários mais pessimistas (incluindo os resultados das auditorias do TCE, quando disponíveis). Tal incluiu a utilização de taxas fixas para alguns programas, nos casos em que existiam indícios de que poderiam ter ficado por detetar alguns erros.

6.74. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.56. No seu entender, o risco estimado no momento do pagamento, divulgado no RAGE, dá uma imagem fiel do risco para a legalidade e regularidade das despesas relevantes incorridas em 2018 no domínio da política de coesão, que se referem a um período diferente do auditado pelo TCE.

6.75. O **quadro de controlo e de garantia** foi concebido de modo a assegurar uma taxa de erro residual anual inferior a 2 % para cada programa. A Comissão concluiu que foi esse o caso para a maioria dos programas (70 %), mas concordou que o mesmo não se verificava ainda para 30 % de todos os programas claramente identificados nos seus RAA de 2018. Para estes programas e para os casos confirmados em que o TCE detetou erros adicionais, a Comissão acompanhará e aplicará as correções financeiras suplementares necessárias, incluindo correções financeiras líquidas nos casos em que se apliquem as condições estabelecidas pelo legislador.

Relativamente a esses programas, a Comissão concorda que são necessárias melhorias adicionais. As autoridades de gestão e de auditoria devem reforçar as respetivas **verificações da gestão** e auditorias para prevenir mais eficazmente a ocorrência de erros nos próximos exercícios contabilísticos. A Comissão irá cooperar com as autoridades em causa no sentido de melhorarem os seus procedimentos de controlo.

6.76. No que concerne às duas **recomendações de anos anteriores** que, segundo o TCE, não foram executadas de todo, a Comissão observa o seguinte:

- Uma recomendação não foi aceite pela Comissão, pelo que não requer qualquer ação;
- Foram tomadas medidas para esclarecer e simplificar a elegibilidade do IVA na proposta da Comissão para o quadro jurídico pós-2020.

Ver também as respostas da Comissão ao anexo 6.3.

#### *Recomendação 6.1 (Disposições de auditoria para programas da Iniciativa PME)*

A Comissão aceita esta recomendação.

a) O artigo 40.º revisto do CPR estabelece um novo modelo de garantia, que inclui, em particular, relatórios de controlo e relatórios de auditoria de auditores externos do BEI/FEI, cujos modelos são aprovados por um ato de execução.

O FEI confirmou que está preparado para alargar voluntariamente a utilização dos novos tipos de relatórios de auditoria a todos os programas da Iniciativa PME. Considera-se que o novo modelo de garantia do CPR e a utilização voluntária dos relatórios de auditoria nas iniciativas para as pequenas e médias empresas (PME) dão seguimento à recomendação.

#### *Recomendação 6.2 (Retenção irregular de pagamentos pelas autoridades dos Estados-Membros)*

A Comissão aceita a recomendação e tomará as medidas necessárias para assegurar que as autoridades de gestão e de auditoria consagram a devida atenção à conformidade com o artigo 132.º do CPR.

#### *Recomendação 6.3 (Modalidades de encerramento do período de 2014-2020)*

A Comissão examina sistematicamente cada programa antes do encerramento para garantir que o nível de despesas irregulares se encontra abaixo da materialidade. Tal também se aplicará aos programas de 2014-2020, cujo encerramento está previsto para 2025 no regulamento.

a) A Comissão aceita a recomendação e identificará os principais riscos suscetíveis de afetar o encerramento dos programas de 2014-2020, com base nos ensinamentos retirados durante a execução dos programas, tendo em vista as suas futuras orientações de encerramento para os Estados-Membros.

b) A Comissão aceita, por uma questão de princípio, esta parte da recomendação, mas considera que não é urgente elaborar essas orientações atendendo ao calendário regulamentar para o encerramento previsto em 2025. Além disso, essas orientações de encerramento deverão ter em conta a experiência obtida com a execução dos programas.

## Parte 2 – Avaliação do desempenho dos projetos

6.81. A Comissão observa que não existe qualquer requisito regulamentar para a definição de **indicadores de resultados** ao nível dos projetos. Nos regulamentos que regem os fundos para os períodos de 2007-2013 e 2014-2020, a expressão «indicadores de resultados» só é mencionada no contexto dos eixos prioritários.

Uma **lógica de intervenção** bem concebida nos programas operacionais deve assegurar que as realizações e os 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.

6.82 e 6.83. A Comissão observa que, em 95 % dos projetos examinados, foram definidos **indicadores de realizações** ou indicadores de resultados e de realizações ao nível dos projetos, em conformidade com os requisitos dos regulamentos da UE aplicáveis neste domínio de despesas.

As **avaliações de impacto** também ajudarão a avaliar a contribuição das operações cofinanciadas para os objetivos dos PO. No entender da Comissão, há uma diferença entre os resultados diretos ao nível dos projetos e os resultados a alcançar ao nível dos PO.

A Comissão observa também que a legislação que rege o período de programação de 2014-2020 reforçou a lógica de intervenção e a concentração nos resultados.

6.84. A Comissão observa com satisfação que todos os Estados-Membros auditados criaram **sistemas de acompanhamento** para registar informações sobre o desempenho. Para 2014-2020, as informações relativas ao desempenho setorial são uma componente importante da maior **orientação para os resultados**, com base na lógica de intervenção e no acompanhamento dos indicadores comuns anualmente comunicados à Comissão nos relatórios anuais de execução.

6.85. Com a recente alteração do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, as autoridades de auditoria são agora obrigadas a incluir o aspeto da fiabilidade dos dados de desempenho nas suas auditorias das operações, além das auditorias de sistemas. Tal contribuirá para uma maior garantia quanto à qualidade e fiabilidade dos dados de desempenho comunicados à Comissão.

6.86. A Comissão realizou um total de 43 auditorias baseadas no risco em 17 Estados-Membros para avaliar a fiabilidade dos dados de desempenho comunicados pelos Estados-Membros. Em nove casos, foram detetadas deficiências materiais. Foram formuladas recomendações no sentido de melhorar a comunicação de informações e os sistemas informáticos, sempre que necessário, e corrigir os dados de desempenho. Os ensinamentos retirados destas auditorias foram partilhados com as autoridades responsáveis pelos programas, a fim de sensibilizar para os riscos relativos à fiabilidade dos dados de desempenho e melhorar ainda mais a comunicação de informações.

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 da 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 81 % dos projetos cumpriram total ou parcialmente os respetivos indicadores de desempenho, tendo em conta que os indicadores de resultados podem ainda evoluir após a conclusão física dos projetos.

## Anexo 6.3 — Seguimento das recomendações anteriores

*Recomendação 1 (2015 — conceção e mecanismo de execução dos FEEI para o próximo período de programação)*

A Comissão sublinha que as suas propostas legislativas incluem mais de 80 medidas de simplificação diretamente inspiradas no trabalho do grupo de alto nível para a simplificação, em recomendações anteriores do TCE e nas contribuições de outras partes interessadas.

*Recomendação 2 (2015 – fornecer orientações aos Estados-Membros sobre a forma de simplificar e evitar regras desnecessariamente complexas e/ou difíceis)*

A Comissão avalia continuamente as regras nacionais em matéria de elegibilidade relativamente aos programas de alto risco selecionados para auditorias no local. A metodologia de auditoria foi completada para assegurar que os auditores da Comissão também comunicam as regras nacionais desnecessariamente complexas identificadas (sobre-regulamentação) e exemplos de boas práticas. Com o Regulamento Omnibus, a Comissão também disponibilizou opções de custos simplificadas adicionais às autoridades responsáveis pelos programas e proporcionou uma maior segurança jurídica ao fixar taxas no regulamento, que podem ser diretamente utilizadas pelas autoridades responsáveis pelos programas a fim de reduzir a complexidade, simplificar a gestão e as regras para os beneficiários e melhorar a segurança jurídica para todos.

*Recomendação 3 (2015 – prorrogação do período de elegibilidade dos instrumentos financeiros)*

A Comissão não aceitou a recomendação.

*Recomendação 1 (2017 – disposições de auditoria relativas aos instrumentos do BEI/FEI)*

A Comissão considera que esta recomendação foi plenamente adotada para os instrumentos do BEI/FEI fora do âmbito dos programas da Iniciativa PME. Para os PO da Iniciativa PME adotados antes da alteração Omnibus, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.36.

*Recomendação 2 (2017 – reembolso do IVA pós-2020)*

A Comissão aceitou apenas parcialmente a recomendação do TCE relacionada com o IVA. A Comissão apresentou uma proposta de simplificação da elegibilidade do IVA para todos os beneficiários, independentemente do estatuto público/privado ou relacionado com o IVA dos beneficiários para o quadro jurídico pós-2020. A Comissão explicou a lógica da sua proposta e as dificuldades que a recomendação do TCE suscitaria. (Ver a resposta da Comissão à recomendação do TCE no Relatório Anual relativo a 2017 e as suas respostas aos pontos 6.31 a 6.35 no relatório anual relativo a 2015).

*Recomendação 3 (2017 – verificação do trabalho das autoridades de auditoria)*

A Comissão acompanha todas as recomendações do TCE em relação à supervisão e ao apoio do trabalho das autoridades de auditoria, e forneceu orientações adicionais sobre o tratamento dos adiantamentos dos instrumentos financeiros e dos adiantamentos de auxílios estatais, a lista de verificação de auditoria e a documentação de auditoria.

*Recomendação 6 (2017 – controlos suficientes das autoridades de auditoria para retirar conclusões nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas)*

A Comissão relembra que apenas aceitou esta recomendação parcialmente, uma vez que as dificuldades objetivas associadas ao procedimento contraditório das suas auditorias e aos requisitos jurídicos dos controlos adicionais após a aprovação das contas nem sempre permitem retirar conclusões definitivas sobre as taxas de erro comunicadas no prazo de um ano. Ver a resposta da Comissão ao ponto 6.64. No entanto, a Comissão teve em conta os resultados provisórios das suas auditorias na avaliação do ICD 5, conforme comunicado nos respetivos RAA. Por conseguinte, a Comissão considera que executou esta recomendação na sua essência.



## Capítulo 7 — Recursos naturais

### *Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu*

#### Parte 1: Regularidade das operações

7.8. A Comissão observa que **98 % das despesas deste capítulo são despesas da PAC**, relativamente às quais a Comissão estabeleceu uma **taxa de erro de 2,15 %**, e que foram publicadas no Relatório Anual de Atividades (RAA) de 2018 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI). A taxa de erro estabelecida pela Comissão continua a diminuir.

**A Comissão congratula-se com o facto de o nível de erro nas despesas da PAC estabelecido pela Comissão ser consentâneo com as conclusões do TCE.**

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 de recuperações junto dos beneficiários. A capacidade corretiva comunicada no Relatório Anual de Atividades de 2018 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural representou 1,90 % das despesas relevantes da PAC. Por conseguinte, o montante final em risco foi estimado em 0,25 % das despesas relevantes da PAC.

7.11. A Comissão congratula-se com as constatações do TCE de que os pagamentos diretos no âmbito do FEAGA, que representaram 41,5 mil milhões de euros no exercício de 2018, estão isentos de erros materiais. A **Comissão estimou o nível de erro dos pagamentos diretos em 1,83 %** (ver o Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI). Esta estimativa é consentânea com a conclusão do TCE.

7.14. A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que 77 operações estavam isentas de erros e que os pagamentos diretos aos agricultores apresentam um menor risco de erro. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.11.

7.15. A Comissão considera que é impossível evitar erros menores a um custo razoável.

7.17. A Comissão regista com agrado a **avaliação positiva dada pelo TCE quanto ao papel do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas** em termos de prevenção e redução dos níveis de erro.

7.18. Além disso, a Comissão aprecia também a avaliação do TCE a respeito do **pedido de ajuda geoespacial**, que a Comissão considera um instrumento importante para prevenir erros e contribuir para uma simplificação a favor dos agricultores e dos organismos pagadores. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.17.

7.19. A Comissão toma nota que, no **anexo 7.2**, a panorâmica das operações do TCE não constitui um indicador do nível relativo de erro 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.

#### Caixa 7.3

Sobre o **caso da Estónia**: A Comissão observa que a operação **quando paga** no exercício de 2018 era legal e regular e que todas as condições de elegibilidade estavam preenchidas. As alterações à estrutura das explorações foram introduzidas após a correta execução dos controlos das DP e do pagamento. Além disso, após o anúncio da visita do TCE, o beneficiário retificou a situação relativa à inclusão do segundo membro do conselho, o que levou as autoridades estónias a considerarem o pagamento elegível.

Sobre o **caso da Itália**: Como no caso *supra*, a Comissão observa também que a operação **quando paga** no exercício de 2018 era legal e regular e que todas as condições de elegibilidade estavam preenchidas. A recuperação foi decidida dado que as condições mudaram após o pagamento ter sido efetuado. A Comissão entende igualmente que as autoridades italianas dispõem de procedimentos que lhes permitem proceder à recuperação do pagamento antes do pagamento final, mesmo sem a visita do TCE.

7.26. **As pescas, o ambiente e a ação climática** representam 2 % das despesas relativas aos «Recursos naturais» e os **sistemas de gestão e de controlo são diferentes dos aplicáveis às despesas da PAC**.

No âmbito do ciclo de controlo, a Comissão observa que as autoridades nacionais já efetuaram, ou podem ainda efetuar, correções em relação às questões identificadas pelo TCE, que são mais de natureza administrativa, com vista a proteger o orçamento da UE.

7.31. A Comissão congratula-se com a avaliação positiva feita pelo TCE no que se refere à coerência da **metodologia aplicada pela DG AGRI**.

7.32. e caixa 7.6. O **trabalho dos organismos de certificação** sobre a legalidade e a regularidade das despesas foi tido em consideração na taxa de erro global da PAC de 2,15 %. Tal significa que mais de 97 % das despesas da PAC estão isentas de erros (ver o Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI) e que os **organismos de certificação contribuíram consideravelmente para o reforço da fiabilidade e, preventivamente, para a redução de erros nos Estados-Membros**.

O modelo de garantia da PAC baseia-se nos controlos dos organismos pagadores acreditados, no trabalho dos organismos de certificação e nas auditorias da própria DG AGRI. Para poder confiar no trabalho dos organismos de certificação para fins de reforço da garantia, a DG AGRI acompanha e avalia continuamente o trabalho dos organismos de certificação através de inúmeras auditorias realizadas ao longo do ano a vários organismos de certificação, bem como através do apuramento financeiro anual de todos os organismos de certificação (ver também a caixa 1.10 deste Relatório Anual do TCE).

7.32. *Primeiro travessão.* A DG AGRI considera que, em geral, a **metodologia de amostragem dos organismos de certificação** está em conformidade com as orientações da Comissão e fornece resultados estatisticamente válidos. Foram emitidas recomendações aos organismos de certificação sobre a forma de melhorar a sua amostragem, mas as suas amostras e os erros extrapolados são considerados representativos. A Comissão detetou problemas de amostragem suscetíveis de comprometer a representatividade estatística da amostragem dos organismos de certificação apenas em 3 populações relacionadas com 3 organismos de certificação.

7.32. *Segundo travessão.* A Comissão considera que, embora o trabalho destes 9 organismos de certificação proporcione algumas garantias, é necessário melhorar estas **reverificações dos controlos de elegibilidade efetuadas pelos organismos de certificação**. De qualquer modo, embora o trabalho dos organismos de certificação seja algo insuficiente, tal não significa que o trabalho dos organismos pagadores seja insuficiente ou pouco fiável.

7.33. A Comissão confia no trabalho dos organismos de certificação e utiliza-o conforme refletido no Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI. Os resultados dos organismos de certificação podem ser tidos em maior conta no cálculo da taxa de erro ajustada da DG AGRI para o exercício de 2018, o que resultou de uma **confiança crescente em relação ao exercício de 2017**.

Além disso, como se pode observar no Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI, a Comissão avalia o trabalho dos organismos de certificação sobre a legalidade e a regularidade por população, o que permite confiar numa ou mais populações e considerar apenas uma população como menos fiável. As conclusões refletidas na caixa 7.6 abrangem apenas determinadas populações: a avaliação pormenorizada realizada pela Comissão permite confiar no trabalho destes organismos de certificação relativos a outras populações.

*A Comissão acompanha o trabalho dos organismos de certificação, a fim de assegurar a sua contínua melhoria.*

7.34. A Comissão sublinha que o trabalho dos organismos de certificação foi tido em maior conta no Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI (ver a página 92 dos anexos do RAA), em comparação com os anos anteriores. Relativamente à taxa de erro no Relatório Anual de Atividades, ver as respostas da Comissão aos pontos 7.8 e 7.35.

7.35. A Comissão considera que as **conclusões do TCE são consentâneas com as taxas de erro comunicadas no Relatório Anual de Atividades da DG AGRI** (ver as respostas da Comissão aos pontos 7.8 e 7.11). A taxa de erro estimada pela Comissão para as despesas globais da PAC está perto do nível de materialidade (2,15 %). A Comissão considera também 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 de recuperações junto dos beneficiários. A capacidade corretiva comunicada no Relatório Anual de Atividades de 2018 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural representou 1,90 % das despesas relevantes da PAC. Por conseguinte, o montante final em risco foi estimado em 0,25 % das despesas relevantes da PAC, ou seja muito abaixo do nível de materialidade.

### **Conclusão**

7.37. A Comissão congratula-se com a constatação do TCE quanto à ausência de materialidade no nível de erro dos pagamentos diretos, o que está em conformidade com a taxa de erro estabelecida no Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI (1,83 %). A Comissão observa que, uma vez que foram também estabelecidos erros este ano em domínios da rubrica 2 do QFP exteriores à PAC (ver o ponto 7.26), **não é possível comparar diretamente a taxa de erro do TCE relativa ao capítulo com a taxa de erro da PAC**. Ver as respostas da Comissão aos pontos 7.35, 7.11 e 7.8.

7.38. A Comissão está muito satisfeita por a **conclusão da auditoria do TCE ser consentânea com o risco no momento do pagamento comunicado no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento e no Relatório Anual de Atividades de 2018 da DG AGRI**. Estas baixas taxas de erro (ver o ponto 7.35) corroboram a existência de garantias razoáveis no que diz respeito à declaração de fiabilidade do diretor-geral da DG AGRI.

7.40. A Comissão está a acompanhar ativamente a exaustividade e a rápida aplicação dos planos de medidas corretivas elaborados pelos Estados-Membros e continuará a solicitar a elaboração de tais planos de ação quando são identificadas deficiências graves. A Comissão continua a acompanhar e avaliar a qualidade do trabalho dos organismos de certificação e a fornecer as orientações necessárias.

## Parte 2: Desempenho

7.53. Cada medida da PAC é objeto de acompanhamento através dos respetivos indicadores de realizações e comunicada em conformidade, embora a aferição dos seus efeitos esteja sujeita a uma avaliação. Esta aferição é efetuada com base nas respetivas questões de avaliação, relativamente às quais os indicadores do QCAA constituem apenas um instrumento, e será complementada com outras informações. A maior parte das 35 ações analisadas dizem respeito a pagamentos para domínios com condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas (medida 13), que constituem basicamente um regime de apoio ao rendimento, enquanto os indicadores de resultados para restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas estão centrados na melhoria das práticas agrícolas. O número e a definição de **indicadores comuns para o período de 2014-2020** tiveram de ter em conta a relação custo-eficácia do sistema e encargos administrativos aceitáveis para os Estados-Membros.

7.55. A eficácia e eficiência dos programas de Desenvolvimento Rural serão aferidas por avaliações alargadas, relativamente às quais os indicadores do QCAA constituem apenas um instrumento, que **serão complementadas com outras informações** a fim de responder às questões de avaliação relativas aos diferentes domínios de intervenção.

7.56. O apoio à instalação de **jovens agricultores** depende de requisitos mínimos relacionados com as competências e a formação, subjacentes ao objetivo de facilitar a entrada no setor de (jovens) agricultores devidamente qualificados.

Embora o apoio permita acompanhar os efeitos do apoio na população visada, a avaliação dos efeitos do apoio na renovação geracional é uma questão a avaliar.

7.57. É impossível conceber indicadores de desempenho para cobrir cada pagamento.

7.58. **Os indicadores de resultados** visam acompanhar os efeitos pretendidos das medidas. Estes são, na medida do possível, definidos em termos percentuais, uma vez que tal permite medir, nomeadamente, a percentagem das populações visadas que beneficia de apoio. Os indicadores de impacto medem o impacto das intervenções a mais longo prazo e para além dos efeitos imediatos.

A fim de poder avaliar se o apoio contribuiu eficazmente para o domínio de intervenção, é necessário isolar o efeito político de outros fatores de influência (factos contextuais, outras políticas conexas, etc.). É necessário medir os chamados **«impactos líquidos»**, o que normalmente é feito através de avaliações.

7.59. Com efeito, é toda a população do município onde foi executada uma ação que pode potencialmente beneficiar da mesma; todavia nem todos os habitantes de um município terão interesse em utilizar novos serviços/infraestruturas. No entanto, se os quiserem utilizar, o serviço/infraestrutura está disponível.

7.60. Seis indicadores de resultados baseiam-se em inquéritos de amostragem efetuados em cada um dos Estados-Membros. Embora tenham efetivamente sido publicadas orientações gerais após o início da execução do projeto, todavia estas estavam disponíveis a tempo para permitir a realização do inquérito.

7.62. **Os pagamentos diretos a jovens agricultores** destinam-se principalmente a contribuir para o objetivo específico de «contribuir para os rendimentos agrícolas e limitar a variabilidade dos rendimentos agrícolas em condições pouco suscetíveis de distorcer o comércio», como para todos os pagamentos diretos.

É claro que as explorações agrícolas com um rendimento menos vulnerável estão em melhores condições para investir e para se tornarem mais competitivas. Este aspeto é particularmente relevante para os jovens agricultores recentemente instalados. Além disso, o reforço do apoio a estes jovens agricultores recentemente instalados serve também o objetivo de incentivar a renovação geracional na agricultura.

Os indicadores de resultados subjacentes são, por conseguinte, essencialmente a «parte correspondente às ajudas diretas no rendimento agrícola» e a «variabilidade dos rendimentos agrícolas».

7.63. A Comissão considera que a **parte correspondente à superfície sujeita a práticas de ecologização** é um indicador relevante, uma vez que quantifica as práticas de ecologização em termos de cobertura, o que constitui um elemento importante da sua eficácia.

7.64. A Comissão solicitou aos Estados-Membros que fornecessem os dados sobre a utilização da derrogação de utilização, em especial, de terras em pousio declaradas como «superfícies de interesse ecológico». No entanto, a qualidade dos dados recebidos não permitiu obter uma imagem suficientemente fiável/completa da utilização da derrogação.

## Conclusão e recomendações

7.65. A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que a **maior parte das ações de desenvolvimento rural concluídas produziu o resultado esperado**.

A utilização de **opções de custos simplificadas** (OCS) para medidas não relacionadas com a superfície ou o número de animais é uma opção prevista no regulamento e pode ser utilizada pelos Estados-Membros numa base voluntária. Todavia, a Comissão observa que a utilização das OCS tem aumentado gradualmente ao longo de todo o período de programação.

7.66. A proposta **de um modelo de execução da PAC baseado no desempenho após 2020** assenta no atual QCAA e, reconhecendo as suas lacunas, procede-se ao desenvolvimento de indicadores adequados. Por conseguinte, a Comissão melhorou o sistema de indicadores para a avaliação dos pagamentos diretos, o desenvolvimento rural e os programas setoriais. Todas as intervenções estão cobertas por indicadores de realizações e de resultados (estes últimos permitindo a definição de objetivos). Enquanto os indicadores de realizações asseguram a contagem quantitativa das intervenções (utilizados principalmente para o apuramento do desempenho), os indicadores de resultados refletem a(s) finalidade(s) e os efeitos pretendidos das intervenções.

*Recomendação 7.1 (medição do desempenho e elaboração de relatórios sobre o desempenho da PAC)*

A Comissão aceita a recomendação.

Na proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum [COM(2018) 392], o anexo I define os indicadores comuns de impacto, de realizações e de resultados da PAC. Os indicadores de resultados propostos devem servir para: i) estabelecer objetivos operacionais para a execução das intervenções relevantes constantes dos planos estratégicos da PAC e ii) acompanhar os progressos na realização desses objetivos. A este respeito, os indicadores de resultados desempenham um papel fundamental no planeamento das políticas e no acompanhamento da execução. A proposta da Comissão está atualmente a ser negociada com o legislador (o Conselho e o Parlamento Europeu). A Comissão esforçar-se-á por assegurar que os indicadores de resultados reflitam os efeitos pretendidos das intervenções.

## Capítulo 8 — Segurança e cidadania

### *Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu*

#### Parte 1: Regularidade das operações

8.6. O **sistema de controlo da Comissão** tomou as medidas preventivas necessárias ao não apurar totalmente as contas do exercício de 2017 da Espanha durante o exercício de apuramento das contas em 2018. O mesmo tipo de erro identificado pelo TCE já tinha sido detetado pela **autoridade de auditoria espanhola** quando da auditoria das despesas. A autoridade de auditoria auditou 20,35 % das despesas conexas e calculou uma taxa de erro de 0,6 %.

#### Caixa 8.2

A Comissão observa que os registos não estavam corretamente mantidos apenas relativamente a uma das 10 sessões (certificado sem todas as informações necessárias ou desatualizado). As autoridades espanholas tomarão medidas para garantir que o beneficiário preste melhor contas das suas atividade em casos semelhantes.

O **sistema de controlo interno** implementado pela Comissão já tinha detetado o erro na auditoria da autoridade de auditoria e procedido à sua correção através do procedimento de apuramento das contas. Ver igualmente a resposta ao ponto 8.6.

#### Caixa 8.3

A Comissão procederá à revisão dos seus **procedimentos internos** a fim de identificar eventuais outras medidas com uma boa relação custo-eficácia para atenuar o risco de ocorrência de casos semelhantes no futuro. Quanto a este caso específico, a Comissão observa que o beneficiário recebeu orientações para a correta execução do procedimento de contratação. Além disso, o relatório financeiro final apresentado pelo beneficiário estava acompanhado de um certificado de auditoria relativo às constatações factuais, assinado por um revisor oficial de contas. Em geral, nas reuniões de arranque, a Comissão informa todos os beneficiários envolvidos no Subprograma Cultura sobre as regras relativas aos custos de subcontratação. Além disso, as «Orientações práticas para a gestão do seu projeto» elaboradas pela EACEA fornecem orientações adicionais sobre as regras relevantes em matéria de contratação pública.

#### *Exame de sistemas selecionados*

##### *Gestão partilhada no FAMI e no FSI*

8.8. A Comissão está empenhada em acompanhar de perto a **execução dos fundos**, mediante a avaliação dos relatórios anuais de execução enviados pelos Estados-Membros e durante as visitas de acompanhamento.

A caixa 8.4 apresenta uma tendência positiva em relação à execução da totalidade dos **fundos disponíveis a nível dos Estados-Membros** (14 % de execução no período de 2014-2015, 24 % no período de 2014-2016, 36 % no período de 2014-2017).

8.9. A Comissão congratula-se com o facto de todas as **autoridades terem elaborado procedimentos pormenorizados**, que eram em geral suficientes para satisfazer os requisitos dos regulamentos que regem o FAMI e o FSI.

#### Caixa 8.5

a) A **Suécia** tomou medidas para corrigir as deficiências identificadas, as quais, quando adequadamente aplicadas, resolverão de forma satisfatória os problemas detetados.

b) Os **Estados-Membros** adotaram medidas (listas de verificação e controlos revistos) que, quando adequadamente aplicadas, resolverão de forma satisfatória os problemas detetados.

c) Na **Alemanha**, as autoridades nacionais já tomaram medidas para corrigir estas insuficiências. A Comissão acompanhou a situação em conjunto com a autoridade responsável alemã no que diz respeito à aplicação das medidas anunciadas (atualização do manual interno).

d) A Comissão acompanhará a situação em conjunto com a **autoridade responsável belga** no que diz respeito às medidas tomadas para corrigir estas insuficiências.

Em relação à **Espanha**, o TCE detetou um erro no cálculo do pré-financiamento. Trata-se de um erro de cálculo, que é corrigido durante o pagamento final dos projetos em causa. O facto de os montantes finais apurados com as contas não excederem a contribuição da UE faz parte dos controlos administrativos e no local efetuados pela autoridade responsável.

*Gestão direta e indireta no FAMI e no FSI*

8.11. A Comissão considera que a sua **gestão dos convites à apresentação de propostas e pedidos de subvenção** é eficaz.

#### Caixa 8.6

a) Os atrasos referidos pelo TCE são a consequência do elevado aumento do orçamento gerido pela DG HOME e devem ser encarados no contexto mais amplo do ambiente político complexo em que a DG HOME está a trabalhar (crise migratória). É sempre dada prioridade à garantia do conteúdo, bem como à legalidade e à regularidade. Estes atrasos têm sido progressivamente reduzidos ao longo dos anos.

b) Devido à natureza específica da **ajuda de emergência** no domínio da migração, a comissão de avaliação nem sempre dispõe de todas as informações necessárias sobre cada um dos elementos da ação proposta. Em muitos casos, a comissão de avaliação deixou para a fase de preparação da subvenção o exame com o beneficiário de questões como o fornecimento de indicadores de realizações e de resultados e a elegibilidade de elementos de custos específicos (incluindo se são necessários ou razoáveis para a execução de uma determinada subação). Em alguns casos, como o verificado pelo TCE, é apenas quando o projeto está efetivamente em curso que podem ser confirmados todos os elementos concretos previstos.

c) A Comissão tratou estes casos aplicando o espírito geral das orientações e os princípios do **Regulamento Financeiro**.

d) A Comissão adaptará as suas **orientações internas**, esclarecendo qual é a documentação necessária e em que casos os documentos serão verificados e os procedimentos dos beneficiários examinados.

As estratégias de controlo da Comissão baseiam-se nos riscos e têm em consideração os recursos disponíveis.

#### Caixa 8.7

a) A Comissão recolheu informações desde 2016 para fins de atualização dos **custos unitários** estabelecidos em 2014, mas considerou os dados disponíveis insuficientes ou de má qualidade para um novo cálculo dos custos unitários. Isto significa que os custos unitários de 2014 utilizados nos programas de 2017 e 2018 se basearam nos melhores dados disponíveis na altura.

b) A Comissão adaptará as suas **orientações internas**, clarificando a documentação necessária e os casos em que os documentos serão verificados e os procedimentos dos beneficiários examinados.

As **estratégias de controlo da Comissão baseiam-se nos riscos** e têm em conta os recursos disponíveis.

### **Conclusão e recomendações**

#### *Recomendação 8.1 (Controlos em matéria de contratação)*

A Comissão aceita a recomendação 8.1.

A Comissão adaptará as suas orientações internas, esclarecendo qual é a documentação necessária e em que casos os documentos serão verificados e os procedimentos dos beneficiários examinados.

As estratégias de controlo da Comissão baseiam-se nos riscos e têm em consideração os recursos disponíveis.

A Comissão dará igualmente instruções às autoridades dos Estados-Membros para que atuem de forma adequada conforme recomendado pelo TCE.

### **Parte 2: Desempenho**

8.20. Os regulamentos relativos ao FAMI e ao FSI incluem indicadores comuns, que os Estados-Membros comunicam no âmbito do **Relatório Anual de Execução** que é apresentado à Comissão.

A Comissão verifica a plausibilidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros no âmbito da avaliação do relatório e, na sequência das recomendações do Serviço de Auditoria Interna, esta avaliação da plausibilidade dos dados dos indicadores foi formalizada e incluída na lista de verificação dos elementos a avaliar.

## Capítulo 9 — Europa Global

### *Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu*

#### Parte 1 — Regularidade das operações

##### *Caixa 9.3 — Despesas ineligíveis incluídas nas declarações de custos*

O beneficiário declarou à Comissão que tinha entretanto contactado o seu cocontratante, que reconheceu que os custos comunicados à Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) constituíam um erro de imputação e que serão anulados em conformidade.

9.11. No que diz respeito ao **apoio orçamental**, os critérios de elegibilidade são cuidadosamente avaliados nas fases de conceção e de pagamento, em conformidade com as orientações relativas ao apoio orçamental. As conclusões do Conselho de 2012 sobre o apoio orçamental enunciam que: «a UE aplicará uma abordagem específica e dinâmica da elegibilidade, centrada nos progressos realizados na aplicação de estratégias de reforma setorial credíveis e relevantes».

9.12. A **abordagem nocial**, no contexto da congregação das contribuições da Comissão para projetos multidoadores com as de outros doadores, está prevista no artigo 155.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro e será aplicada em todos os casos em que é assinado um acordo de delegação e em que a respetiva ação é cofinanciada com outros doadores/organizações.

##### *Estudo de 2018 da DG NEAR sobre a taxa de erro residual*

9.15. A Comissão considera que o **estudo TER se enquadra no objetivo de dar garantias ao gestor orçamental delegado**. Nos dois últimos relatórios anuais, o TCE avaliou a metodologia TER e considerou-a amplamente adequada à sua finalidade. A Comissão implementou todas as recomendações formuladas pelo TCE em relação à TER.

9.17. No contexto do estudo sobre a TER, a Comissão salienta que, ao aplicar uma total confiança, os erros identificados pelos auditores iniciais que não tinham sido corrigidos foram tidos em conta para calcular a TER em conformidade com a metodologia. Por conseguinte, a Comissão considera baixo o risco identificado de não cumprimento do objetivo. Além disso, quando a total confiança é aplicável a uma transação, são executados os seguintes procedimentos: exame pormenorizado do trabalho de controlo anterior; documentação sobre o risco de erro residual remanescente após o trabalho de controlo; confirmação da recuperação, quando adequada.

9.21. No que diz respeito ao **Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO e ao estudo sobre a TER**, ver as respostas da Comissão aos pontos 28 a 34 no Relatório Anual do FED.

#### Conclusões e recomendações

9.23. A Comissão considera que parte da recomendação relativa à utilização de grelhas de qualidade em verificações contratadas pelos beneficiários já não é aplicável. O novo mandato, revisto, visa servir o mesmo objetivo: melhorar a qualidade das auditorias e a verificação das despesas.

##### *Recomendação 1 (organizações internacionais)*

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão criará um sistema de contacto imediato graças ao qual as organizações internacionais poderão ser contactadas a nível central sempre que as suas operações sejam objeto de amostragem pelo TCE.

##### *Recomendação 2 (metodologia TER da DG NEAR)*

A Comissão aceita a recomendação.

##### *Recomendação 3 (capacidade corretiva da DG ECHO)*

A Comissão aceita a recomendação.

**Parte 2 — Desempenho****Caixa 9.6** — *Projetos visitados afetados por questões relativas ao desempenho*

Em grande parte devido às condições climáticas, o número de participantes foi inferior ao previsto. A componente «formação» representa menos de 3,5% das atividades financiadas.

Além disso, com base no relatório narrativo e financeiro final, a delegação considerou que o contrato tinha atingido os indicadores a nível dos objetivos globais e específicos (impacto e resultados).

A demonstração conjunta teve de ser substituída por um exercício de dados reais devido à subida do nível do rio Sava e à declaração da situação de emergência em resposta às inundações no momento do exercício.



**Capítulo 10 — Administração*****Respostas do Parlamento Europeu ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu***

10.11. O Parlamento reconhece que a concorrência possa ter sido insuficiente devido ao contexto específico (tendo em conta o contexto de segurança no momento, as obras tinham de ser realizadas a curto prazo e apenas alguns fornecedores estavam disponíveis para fornecer os materiais específicos). Os novos contratos-quadro adjudicados neste setor a cinco contratantes têm por base a reabertura do concurso, a fim de assegurar uma concorrência adequada em termos de preços.

## **Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2018 do Tribunal de Contas Europeu**

### **Regularidade das operações**

10.8. A Comissão adotou já várias medidas para continuar a melhorar a atualização da situação do pessoal e a gestão das **prestações familiares**. Além disso, está atualmente a proceder a um controlo de todas as situações de prestações não declaradas recebidas de outras fontes.

10.12. e 10.13. A Comissão deseja sublinhar que os **procedimentos relacionados com a segurança** selecionados eram procedimentos de médio e baixo valor, a níveis inferiores aos limiares previstos no Regulamento Financeiro, com exceção de um procedimento de valor elevado no qual não foram detetados problemas.

A Comissão toma nota das observações relativas aos procedimentos de contratação de médio e baixo valor e sublinha o contexto muito específico em que as atividades foram realizadas, conforme referido no ponto 10.9. A natureza das constatações será, em primeiro lugar, analisada e as insuficiências no controlo interno resolvidas mediante a execução de um plano de ação específico, conforme adequado.

### **Conclusão e recomendações**

#### *Recomendação 10.1 (prestações familiares)*

A Comissão aceita a recomendação e já tomou medidas para continuar a melhorar a gestão das prestações familiares e das atualizações da situação pessoal:

- Utilização da ferramenta informática SYSPER para uma codificação mais fácil e direta pelos agentes;
- Concessão de direitos por um período limitado ou com uma data de termo específica, permitindo controlos regulares;
- Comunicação alargada através de canais específicos e intercâmbio de informações sobre a obrigação a que estão sujeitos os agentes de atualização das suas informações.

Além disso, a Comissão está a levar a cabo um exercício de atualização de todos os dossiês relevantes, a concluir até ao final de 2019.

**RELATÓRIO ANUAL SOBRE AS ATIVIDADES  
FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E  
DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE  
DESENVOLVIMENTO (FED)**

(2019/C 340/02)



# ÍNDICE

	<i>Página</i>
FED — Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). . . . .	273
Respostas da Comissão. . . . .	295



**Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2018**

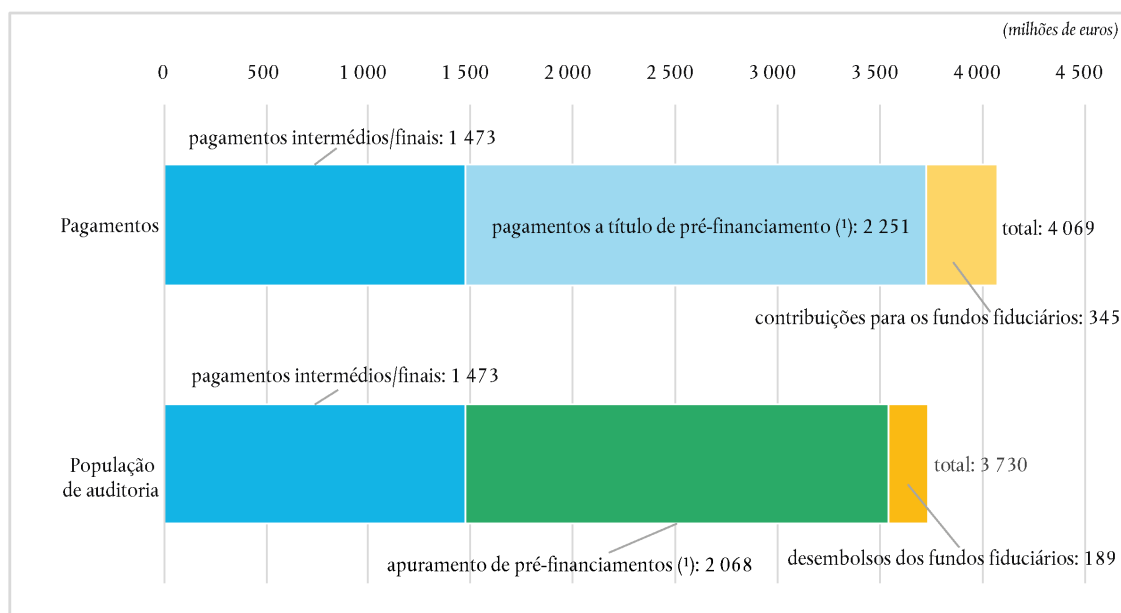
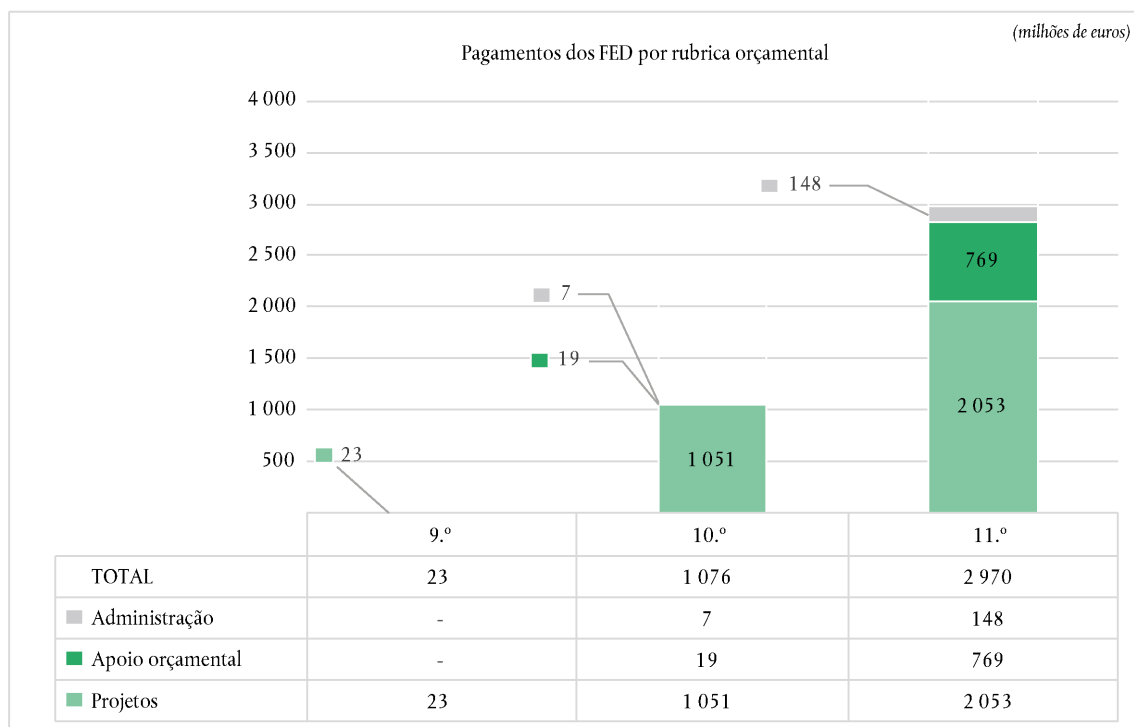
ÍNDICE

	Pontos
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	6-9
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do TCE relativa aos FED	I-37
Declaração de fiabilidade do TCE 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	10-37
Âmbito e método da auditoria	10-14
Fiabilidade das contas	15
Regularidade das operações	16-22
Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação	23-37
Conclusão e recomendações	38-41
Conclusão	38-39
Recomendações	40-41
Capítulo III — Desempenho	42-43
 Anexo I — Resultados dos testes das operações no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	
Anexo II — Pagamentos dos FED em 2018 por região principal	
Anexo III — Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	

## 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 2018.

**Caixa 1**  
Fundos Europeus de Desenvolvimento — Síntese financeira relativa a 2018



<sup>(1)</sup> Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 13 do **anexo 1.1** do Relatório Anual do TCE sobre a execução do orçamento relativo a 2018).

Fonte: TCE, com base nas Contas consolidadas de 2018 dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED e no Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2018.



### **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.
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 2018 e cumulativamente.

<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.

<sup>(3)</sup> Com exceção dos 5 % das despesas dos FED relativas a 2018 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, foram autorizados fundos através de uma *facilidade de transição* para garantir a continuidade até à ratificação do 11.º FED.

<sup>(7)</sup> Incluindo 1 139 milhões de euros geridos pelo BEI.

**Caixa 2**  
**Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2018**

(milhões de euros)

	Situação no final de 2017		Execução orçamental durante o exercício de 2018 (líquida) <sup>(6)</sup>					Situação no final de 2018					
	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 <sup>(1)</sup></b>	<b>76 924</b>		-7	-40	-65	126	<b>14</b>	10 378	15 390	21 423	29 747	<b>76 938</b>	
<b>B - UTILIZAÇÃO</b>													
1. Autorizações globais <sup>(4)</sup>	<b>65 852</b>	8,6 %	-4	-33	-147	4 332	<b>4 148</b>	10 378	15 358	20 905	23 359	<b>70 000</b>	9,1 %
2. Autorizações individuais <sup>(5)</sup>	<b>59 243</b>	7,7 %	0	16	236	4 687	<b>4 939</b>	10 376	15 305	20 361	18 140	<b>64 182</b>	8,3 %
3. Pagamentos	<b>49 498</b>	6,4 %	0	23	1 076	2 970	<b>4 069</b>	10 375	15 187	18 829	9 176	<b>53 567</b>	7,0 %
<b>C - Autorizações por liquidar (B1-B3)</b>	<b>16 354</b>	2,1 %						3	171	2 076	14 183	<b>16 433</b>	2,1 %
<b>D - Saldo disponível (A-B1)</b>	<b>11 072</b>	1,4 %						0	32	518	6 388	<b>6 938</b>	0,9 %

<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 2018 dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo BEI.

9. Em 2018, 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 relativos à redução de antigos pré-financiamentos, autorizações por utilizar e contratos caducados**

A DG DEVCO excedeu a sua meta, tendo alcançado uma redução dos pré-financiamentos antigos de 43,79 % para a totalidade do seu domínio de competência (40,33 % para os FED) e uma redução de 39,71 % (37,10 % para os FED) das autorizações antigas por utilizar.

A DG DEVCO também atingiu a sua meta do indicador-chave de desempenho (valor-alvo abaixo de 15 %) sobre a percentagem de contratos antigos caducados, tendo atingido 13,88 % globalmente. Embora a meta não tenha sido atingida para o FED, a percentagem melhorou em comparação com 2017. Tal como em anos anteriores, a principal razão para a diferença entre o FED e o restante domínio de competência da DG DEVCO resulta da complexidade técnica do encerramento dos contratos do FED que têm ordens de cobrança não recebidas. Na sequência do novo procedimento instituído em setembro de 2017, a DG DEVCO conseguiu reduzir a percentagem de 18,75 % em 2017 para 17,27 % em 2018.

<sup>(8)</sup> Este valor foi estabelecido como meta global para a totalidade do domínio de competência da DG DEVCO e como meta específica para os FED.

## Capítulo II — Declaração de fiabilidade do TCE relativa aos FED

### ***Declaração de fiabilidade do TCE 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:
- 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 2018, aprovadas pela Comissão em 26 de junho de 2019;
  - a *legalidade e regularidade* das operações subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão <sup>(9)</sup>.

#### **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 2018 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

#### **Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas**

##### **Receitas**

##### *Opinião sobre a legalidade e a regularidade das receitas*

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

##### **Despesas**

##### *Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade das despesas*

IV. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade das despesas, as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018 estão materialmente afetadas por erros.

#### **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 e códigos estão descritas com maior pormenor na secção «Responsabilidades do auditor» do presente relatório. O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas 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 considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

<sup>(9)</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 adversa sobre a legalidade e a regularidade das despesas*

VI. As despesas efetuadas em 2018 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 aceites nas contas é de 5,2 %.

**Principais questões de auditoria**

VII. 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.

*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 2018, a Comissão estimava que as despesas elegíveis incorridas, mas ainda não comunicadas pelos beneficiários, ascendiam a 5 133 milhões de euros (final de 2017: 4 653 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 30 contratos individuais para dar resposta ao risco de distorção dos encargos acrescidos. O trabalho realizado permitiu ao Tribunal concluir que os encargos acrescidos inscritos nas contas finais eram adequados.

*Impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas dos FED de 2018*

X. Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou formalmente o Conselho Europeu da sua intenção de sair da 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. Com base nesta situação, não existe impacto financeiro a comunicar relativamente às contas dos FED de 2018. O Tribunal conclui que as contas dos FED em 31 de dezembro de 2018 refletem corretamente a situação do processo de saída nessa data.

**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. Compete-lhe também conceber, executar e manter 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 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 dos FED 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 (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.

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.

11 de julho de 2019  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

Tribunal de Contas Europeu  
12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg LUXEMBURGO

## Informações em apoio da declaração de fiabilidade

### Âmbito e método da auditoria

10. O **anexo 1.1** do Relatório Anual do TCE sobre a execução do orçamento relativo a 2018 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal.

11. As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras <sup>(10)</sup> dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED aprovadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento Financeiro do FED <sup>(11)</sup>, juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 27 de junho de 2019. O Tribunal realizou testes dos montantes e das informações das contas, e avaliou os princípios contabilísticos utilizados, bem como as estimativas significativas efetuadas pela Comissão e a apresentação global das contas.

12. Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal examinou uma amostra de 125 operações representativas de toda a gama de pagamentos no âmbito dos FED, que incluía 96 pagamentos autorizados por 19 delegações da UE <sup>(12)</sup> e 29 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão <sup>(13)</sup>. Uma vez que parte da população auditada estava abrangida pelo estudo da DG DEVCO de 2018 sobre a *taxa de erro residual* (TER) <sup>(14)</sup>, 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, assim, de 139 operações, em conformidade com o modelo de garantia do Tribunal. Nos casos em que foram detetados erros nas operações, o Tribunal analisou os sistemas pertinentes para detetar insuficiências.

13. O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2018:

- a) todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas;
- b) determinados sistemas utilizados pela DG DEVCO e as delegações da UE, incluindo: i) controlos *ex ante* realizados por agentes da Comissão, por auditores externos (contratados pela Comissão ou pelos beneficiários) ou supervisores 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;
- c) a fiabilidade das informações sobre a regularidade apresentadas no *Relatório Anual de Atividades* (RAA) da DG DEVCO, a coerência da metodologia aplicada para a estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações, e a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento elaborado pela Comissão;
- d) o seguimento das suas recomendações anteriores.

14. Como mencionado no ponto 04, 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 2018 dizem respeito a todos os domínios de competência da DG DEVCO.

<sup>(10)</sup> Ver o artigo 39.º do Regulamento (UE) 2018/1877.

<sup>(11)</sup> Ver o artigo 38.º do Regulamento (UE) 2018/1877.

<sup>(12)</sup> Angola, Barbados, Botsuana, Burquina Faso, Chade, Jibuti, Etiópia, Guiné, Haiti, Jamaica, Quênia, Madagáscar, Maláui, Moçambique, Níger, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia e Zimbabué.

<sup>(13)</sup> DG DEVCO: 124 pagamentos; DG ECHO: 1 pagamento relativo à ajuda humanitária.

<sup>(14)</sup> A DG DEVCO encomenda anualmente um 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. O estudo sobre a TER não constitui um trabalho de garantia de fiabilidade nem uma auditoria; baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG DEVCO.

<sup>(15)</sup> Os exames que o Tribunal efetuou dos estudos sobre a TER revelaram que, em comparação com os trabalhos de auditoria do Tribunal, a metodologia subjacente a esses estudos inclui muito menos controlos no local (nove, no máximo) e um exame de âmbito mais limitado no que se refere aos procedimentos de contratação pública. Por conseguinte, este ano, o Tribunal ajustou os resultados desse estudo de modo a refletir o grau de incumprimento das regras da contratação pública. A base para o ajustamento foram os resultados da declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED no período de 2014-2017.



### Fiabilidade das contas

15. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais.

### Regularidade das operações

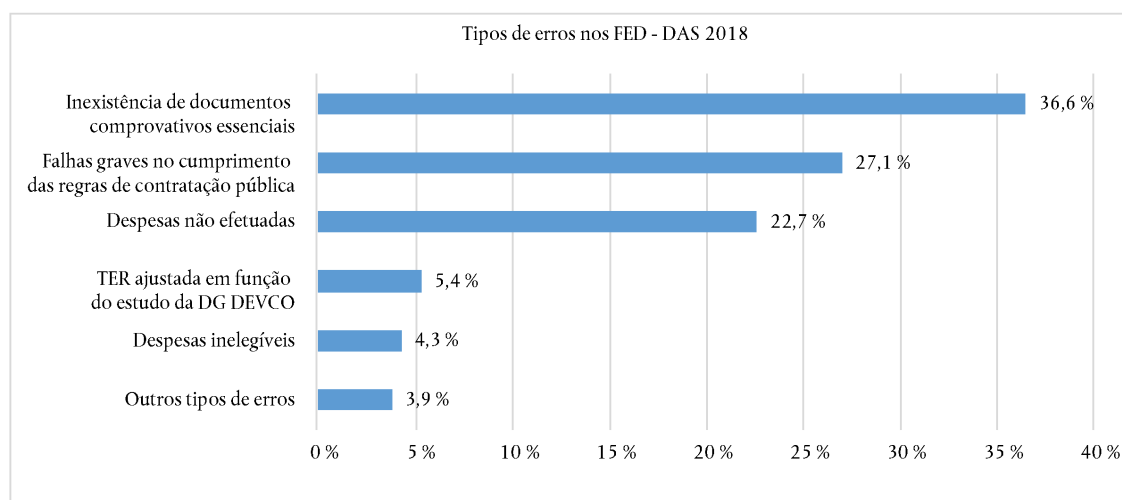
#### Receitas

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 125 operações de pagamento examinadas, 51 (41 %) apresentavam erros. Com base nos 39 erros quantificados e nos resultados ajustados do estudo de 2018 sobre a TER (ver ponto 12), o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 5,2 % <sup>(16)</sup>. Das 39 operações de pagamento afetadas por *erros quantificáveis*, 9 (23 %) eram operações finais autorizadas depois de terem sido realizados todos os controlos *ex ante*. A **caixa 4** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2018, 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.

18. 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>(17)</sup>. Das 61 operações deste tipo examinadas, 33 (54 %) continham erros quantificáveis, que representavam 62,5 % do nível de erro estimado.

<sup>(16)</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 9,1 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

<sup>(17)</sup> Como contratos de empreitadas de obras, de fornecimento e de prestação de serviços.

**Caixa 5****Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos****a) Despesas não incorridas**

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma organização internacional (OI) relativo à gestão dos riscos de catástrofes naturais nas Caraíbas. O valor total do contrato (contribuição da UE) foi de 12,29 milhões de euros. A OI executou partes do projeto concedendo subsubvenções a outras organizações. No exame de 10 elementos de despesas, o Tribunal detetou quatro casos em que a OI comunicou o pagamento de adiantamentos a outras organizações como custos efetuados. O Tribunal confirmou que as outras organizações não tinham começado ou não tinham concluído os trabalhos do projeto, pelo que as despesas declaradas (573 494 euros) ainda não tinham sido realizadas.

**b) Inexistência de documentos comprovativos essenciais**

A Comissão aprovou um contrato de subvenção com uma associação para a execução de um projeto cultural e educativo no Belize. O valor total do contrato ascendia a 0,5 milhões de euros e a contribuição máxima da UE foi estipulada em 0,4 milhões de euros. A Comissão aceitou erradamente os custos do projeto (360 000 euros) antes de receber o relatório financeiro final, o pedido de pagamento ou o relatório de verificação das despesas, como exigido contratualmente.

A Comissão celebrou uma convenção de gestão com uma OI relativa a um programa de redução dos riscos de catástrofes nos países ACP. O valor total do contrato (contribuição da UE) foi de 74,5 milhões de euros. A OI executou partes do projeto através de subvenções concedidas a terceiros. No exame de 10 elementos de despesas, o Tribunal não recebeu documentos comprovativos relativos a dois casos de despesas de terceiros (247 497 euros) declaradas como custos do projeto.

**c) Erro relativo à contratação (decisão injustificada da comissão de avaliação)**

A Comissão celebrou um contrato de subvenção com uma organização não governamental (ONG) para executar um projeto de saneamento no Haiti. O valor total do contrato ascendia a 2,86 milhões de euros e a contribuição máxima da UE foi estipulada em 2 milhões de euros. O Tribunal examinou 10 elementos de despesas, incluindo o pagamento final (8 768 euros) referentes à construção de blocos sanitários. A ONG publicou um concurso público e avaliou as propostas recebidas em relação aos critérios técnicos e financeiros. O contrato foi adjudicado ao proponente com a segunda classificação mais elevada em vez de ao proponente com a pontuação mais elevada, sem mais justificações.

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma OI relativo ao apoio à gestão das finanças públicas na Jamaica. O valor total do contrato (contribuição da UE) foi de 5 milhões de euros. Ao adquirir fornecimentos (193 700 euros) para o projeto, a OI apenas considerou como fornecedores elegíveis os provenientes dos seus países membros. Esta situação excluiu vários países, entre os quais alguns Estados-Membros da UE, que deveriam ser elegíveis para projetos financiados pelos FED.

**d) Custos indiretos declarados como custos diretos**

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma OI para a execução de um projeto de bem-estar nutricional no Quênia. O valor total do contrato (contribuição da UE) foi de 19 milhões de euros. No exame de 10 elementos de despesas, o Tribunal observou que os custos indiretos do parceiro da OI (24 278 euros) tinham sido declarados como custos diretos. Uma vez que a OI declarou 7 % de custos indiretos com base nos custos diretos totais constantes do relatório financeiro, os custos indiretos dos seus parceiros deveriam ter sido considerados no âmbito da taxa fixa acordada entre a Comissão e a OI.

19. No caso de 10 operações executadas por organizações internacionais, estas não enviaram documentos comprovativos essenciais dentro de um prazo razoável. Esta situação teve um impacto negativo no planeamento e na realização dos trabalhos de auditoria do Tribunal que, por exemplo, em alguns casos não pôde realizar visitas aos projetos no local (ver **caixa 6**). Esta falta de cooperação é contrária ao Tratado sobre o Funcionamento da UE <sup>(18)</sup>, que estabelece o direito do Tribunal a receber as informações solicitadas. No seu Parecer n.º 10/2018 <sup>(19)</sup>, o Tribunal recomenda que a Comissão pondere reforçar a obrigação de as organizações internacionais transmitirem ao TCE os documentos necessários, de modo que lhe permita concluir as suas auditorias.

<sup>(18)</sup> Artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: «Todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das funções do Tribunal de Contas ser-lhe-ão comunicados, a seu pedido, pelas [...] pessoas singulares ou coletivas beneficiárias de pagamentos provenientes do orçamento [...]».

<sup>(19)</sup> Parecer n.º 10/2018 do Tribunal de Contas Europeu relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ponto 18.

**Caixa 6**  
**Falta de cooperação das organizações internacionais**

Em setembro de 2018, o Tribunal notificou a Comissão de uma visita a Moçambique para auditar um projeto de abastecimento de água e de saneamento, executado pela UNICEF, e um projeto de segurança alimentar e prevenção da subnutrição, executado pelo Programa Alimentar Mundial.

A fim de preparar a visita de auditoria e planear os controlos dos projetos no local, o Tribunal solicitou às organizações que transmitissem a documentação necessária sobre os elementos de despesas incluídos na amostra. No entanto, nos dois casos, as informações só foram disponibilizadas ao Tribunal quando os seus auditores chegaram a Moçambique, em novembro de 2018, para iniciar a auditoria. Esta falta de cooperação impediu a visita dos projetos no local. Além disso, quando os auditores chegaram a Moçambique, a documentação disponível nas instalações das organizações continuava incompleta. Por conseguinte, não foi possível verificar se os elementos incluídos na amostra existiam. Acresce que parte da documentação só foi fornecida após a visita do Tribunal, atrasando assim significativamente a conclusão dos trabalhos de auditoria.

O Tribunal também se deparou com falta de cooperação de outras organizações internacionais, como a Comissão da União Africana, o Banco de Desenvolvimento das Caraíbas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Grupo do Banco Mundial.

20. Em nove casos de erros quantificáveis e oito 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 1,3 pontos percentuais. O Tribunal encontrou outras cinco operações contendo erros que deveriam ter sido detetados pelos auditores e supervisores externos. Estes casos contribuíram em 1,1 pontos percentuais para o nível de erro estimado <sup>(20)</sup>.

21. Além disso, 17 operações afetadas por um erro quantificável <sup>(21)</sup> foram sujeitas a uma auditoria ou a uma verificação das despesas. As informações fornecidas nos relatórios de auditoria ou de verificação dos trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos durante esses controlos *ex ante*.

22. Em dois domínios, as operações examinadas estavam isentas de erros. O primeiro destes domínios foi o *apoio orçamental* <sup>(22)</sup> (nove operações auditadas). O segundo incluía casos de aplicação da chamada «abordagem nocional» em projetos com multidoadores executados por organizações internacionais (nove operações auditadas). Os pontos 9.9 a 9.12 do capítulo 9 do Relatório Anual do TCE sobre a execução do orçamento relativo a 2018 apresentam mais pormenores sobre a natureza destes domínios.

**Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação**

23. Em todos os Relatórios Anuais de Atividades desde 2012, a DG DEVCO emitiu uma *reserva* sobre a regularidade das operações subjacentes. Foi assim aprovado um plano de ação para resolver as insuficiências na execução do sistema de controlo da DG DEVCO.

24. No ano passado, o Tribunal assinalou os progressos satisfatórios alcançados no âmbito do plano de ação de 2016: foram concluídas 10 ações, duas foram parcialmente executadas e duas estavam em curso.

25. No plano de ação de 2017, a DG DEVCO prosseguiu os seus esforços no sentido de reduzir a taxa de erro, tomando medidas orientadas para domínios de elevado risco atuais ou detetados anteriormente: fundos em gestão indireta através de organizações internacionais e subvenções concedidas na modalidade de *gestão direta*. Ao mesmo tempo, várias ações estavam associadas a ajustamentos tendo em vista a harmonização com o novo *Regulamento Financeiro*, algumas das quais tiveram de transitar devido ao atraso na adoção do próprio regulamento. Em abril de 2019, tinham sido concluídas nove ações, uma tinha sido parcialmente executada e quatro estavam ainda em curso.

<sup>(20)</sup> Num caso (menos de 0,1 pontos percentuais da taxa de erro) foi a própria Comissão que cometeu o erro, e em 11 casos (2,5 pontos percentuais) os erros foram cometidos pelos beneficiários.

<sup>(21)</sup> Que contribuiu com 1,7 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

<sup>(22)</sup> Em 2018, os pagamentos relativos ao apoio orçamental financiados pelos FED ascenderam a 796 milhões de euros.

26. Foram acrescentadas ao plano de ação de 2018 duas novas medidas direcionadas, refletindo a necessidade de clarificar e de promover as *opções de custos simplificadas* e o financiamento baseado nos resultados introduzido pelo novo Regulamento Financeiro. Uma medida preexistente destinada a clarificar os procedimentos de concessão de subvenções foi reformulada e outra relativa às avaliações por pilares realizadas pelas OI foi dividida em três ações distintas. No total, o plano de ação de 2018 continha 13 medidas, das quais sete transitaram de anos anteriores, quatro davam seguimento a medidas de anos anteriores e duas eram novas.

27. O sistema de controlo da DG DEVCO baseia-se em controlos *ex ante* realizados antes da aprovação das despesas apresentadas pelos beneficiários. Este ano, mais uma vez, 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.

#### Estudo de 2018 sobre a taxa de erro residual (TER)

28. Em 2018, a DG DEVCO realizou o seu sétimo 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>(23)</sup>. Pela terceira vez consecutiva, o estudo estimou a TER abaixo do *limiar de materialidade* de 2 % definido pela Comissão <sup>(24)</sup>.

29. O estudo sobre a TER não constitui um *trabalho de garantia de fiabilidade* nem uma auditoria; baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG DEVCO. Tal como em anos anteriores, o Tribunal detetou limitações, como o número muito reduzido de controlos no local realizados às operações <sup>(25)</sup>, as verificações incompletas dos procedimentos de *contratação pública* e dos convites à apresentação de propostas <sup>(26)</sup>, bem como a estimativa dos erros <sup>(27)</sup>. Todas estas limitações contribuíram para uma taxa de erro residual mais baixa, que não reflete a realidade.

30. O contratante responsável pela TER tem uma margem significativa para interpretação da metodologia, uma vez que o manual da TER fornece sobretudo orientações gerais, em vez de instruções pormenorizadas. Além disso, o contrato relativo ao estudo sobre a TER é celebrado apenas para um ano de cada vez, pelo que o contratante e a abordagem adotada podem mudar em cada ano. Se a metodologia da TER e as orientações da DG DEVCO fossem mais exaustivas, o nível de coerência e de garantia poderia melhorar, mesmo que houvesse mudança de contratante.

31. O exame que o Tribunal efetuou ao trabalho do contratante responsável pela TER detetou erros e incoerências no cálculo e na extrapolação dos erros individuais. O Tribunal observou ainda erros nos documentos de trabalho do contratante, como erros aritméticos e o facto de os controlos não abrangerem todos os critérios de elegibilidade das despesas. Se estes erros tivessem sido corrigidos, a taxa de erro residual seria mais elevada.

32. No Relatório Anual relativo a 2017, o Tribunal observou que o número de operações em que não tinham sido realizados testes substantivos devido à total confiança nos trabalhos de controlo anteriores foi muito mais elevado no estudo de 2017 sobre a TER do que em estudos anteriores. Este ano, o Tribunal nota que a percentagem de operações em que foi depositada total confiança regressou ao nível do estudo de 2016. No entanto, nos casos em que os trabalhos de controlo anteriores verificaram apenas uma parte das despesas, os erros detetados não são extrapolados para a parte das despesas que não foi testada. Por conseguinte, o estudo pressupõe que a parte não testada está isenta de erros, o que contribui para reduzir a taxa de erro residual.

#### Análise do Relatório Anual de Atividades relativo a 2018

33. A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral no RAA de 2018 inclui duas reservas. A primeira diz respeito a subvenções geridas pela DG NEAR em nome da DG DEVCO. A segunda diz respeito à gestão indireta através de uma organização internacional e refere-se explicitamente aos programas geridos pela Comissão da União Africana que envolvem procedimentos de contratação pública significativos. Esta segunda reserva foi emitida em 2017 e foi mantida em 2018.

<sup>(23)</sup> FED e orçamento geral da UE.

<sup>(24)</sup> 2016: 1,7 %; 2017: 1,18 % e 2018: 0,85 %.

<sup>(25)</sup> No estudo de 2018, apenas foram realizados trabalhos de campo no país em que o projeto foi executado relativamente a 5 das 219 operações testadas.

<sup>(26)</sup> Os trabalhos sobre a TER não abrangeram suficientemente certos aspetos dos procedimentos de contratação, tais como as razões para rejeitar os candidatos ou o cumprimento, pelo proponente selecionado, de todos os critérios de seleção e de adjudicação, nem verificaram os procedimentos de convite à apresentação de propostas ou as justificações da adjudicação direta.

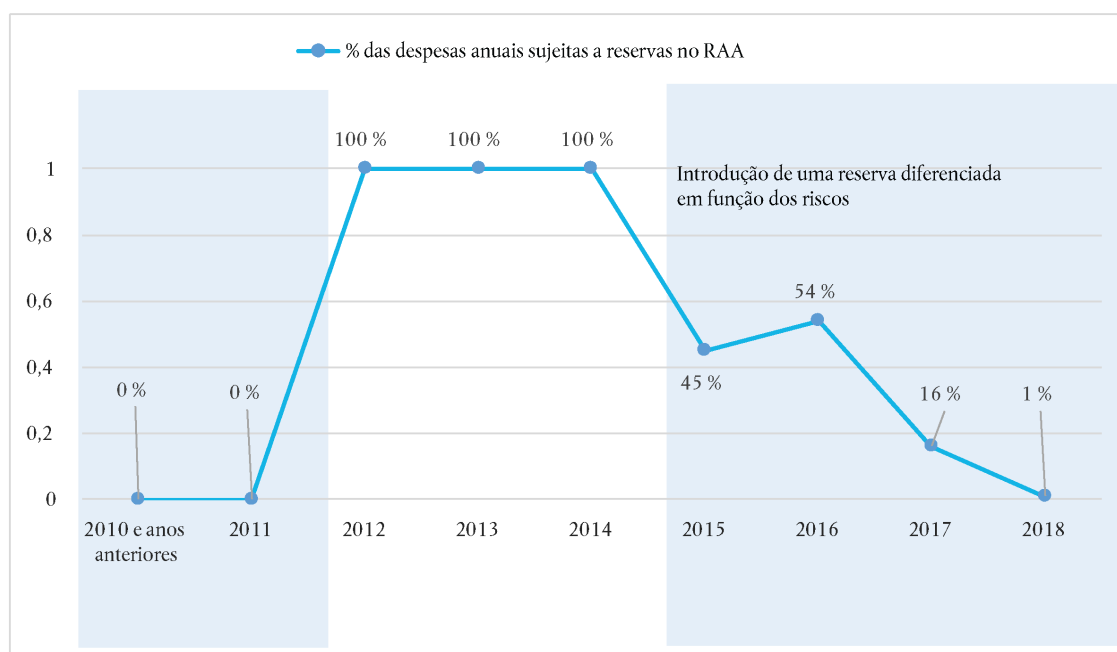
<sup>(27)</sup> O método de estimativa específico da TER permite uma ampla margem de apreciação quando se estimam erros individuais (por exemplo, documentos em falta e a validade dos motivos para essa falta).

34. O âmbito da primeira reserva foi significativamente restringido em 2017 e 2018, em parte porque a taxa de erro residual permaneceu abaixo do limiar de materialidade durante três anos consecutivos. Tendo em conta as limitações do estudo de 2018 (ver pontos 29 a 32) e de anos anteriores <sup>(28)</sup> sobre a TER, a restrição do âmbito da primeira reserva não está suficientemente justificada. Uma vez que o estudo sobre a TER é um dos elementos fundamentais na avaliação dos riscos da DG DEVCO, é necessário que esteja apoiado em orientações suficientemente pormenorizadas de modo a oferecer uma base fiável para a reserva. A **caixa 7** apresenta a evolução das reservas constantes dos RAA de 2011 a 2018.

#### Caixa 7

#### Reservas constantes dos RAA da DG DEVCO de 2011 a 2018

##### A percentagem das despesas sujeitas a reservas diminuiu acentuadamente



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

35. A DG DEVCO estimou o montante global em risco no momento do encerramento em 49,8 milhões de euros <sup>(29)</sup>. Com base no estudo sobre a TER, esta estimativa representa uma redução de 29 % em relação ao ano anterior. As observações do Tribunal referentes ao estudo sobre a TER afetam também as estimativas dos montantes em risco.

36. A DG DEVCO estimou o montante global em risco no momento do pagamento em 64,7 milhões de euros <sup>(30)</sup> (1 % das despesas de 2018). Deste montante, calcula que 14,9 milhões de euros (23 %) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes <sup>(31)</sup>.

<sup>(28)</sup> Ver o Relatório Anual do TCE sobre os FED relativo a 2017, pontos 34 a 38.

<sup>(29)</sup> Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2018, p. 69.

<sup>(30)</sup> Esta é 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>(31)</sup> Ver o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2018, p. 69.

37. Em 2018, a DG DEVCO tomou várias medidas para melhorar a qualidade dos dados para calcular a sua *capacidade corretiva* e colmatar as lacunas detetadas pelo Tribunal em anos anteriores. Reforçou o seu acompanhamento e os controlos das ordens de cobrança e desenvolveu mais esforços para sensibilizar para a forma de as codificar corretamente, por exemplo, incluindo uma instrução específica sobre o contexto da cobrança na nota sobre o exercício de encerramento de 2018. No que diz respeito ao cálculo da capacidade corretiva em 2018, o Tribunal não detetou quaisquer erros na sua amostra <sup>(32)</sup>.

## Conclusão e recomendações

### Conclusão

38. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018 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.

39. As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018:

- 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 a 22). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 5,2 % com base nos seus testes das operações, incluindo os resultados ajustados da TER importados (ver **anexo I**).

### Recomendações

40. As constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às seis recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 <sup>(33)</sup>, das quais a DG DEVCO executou <sup>(34)</sup> totalmente as recomendações 2, 3, 4 e 6 e na maior parte dos aspetos a recomendação 5, são apresentadas no **anexo III**. A recomendação 1 deixa de ser aplicável devido à decisão da DG DEVCO de melhorar a qualidade das suas auditorias e verificações de despesas através da alteração dos mandatos por oposição à utilização das grelhas de qualidade.

41. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2018, o Tribunal recomenda que, até 2020, a Comissão deve:

#### Recomendação 1

Tomar medidas para reforçar a obrigação de as organizações internacionais transmitirem ao Tribunal, a pedido deste, quaisquer documentos ou informações de que este precise para desempenhar a sua função, como previsto no TFUE (ver ponto 19).

#### Recomendação 2

Melhorar a metodologia e o manual do estudo sobre a TER para fornecerem orientações mais exaustivas sobre as questões assinaladas no presente relatório, proporcionando assim o apoio adequado à avaliação dos riscos realizada pela DG DEVCO relativamente às reservas (ver pontos 29 a 34).

<sup>(32)</sup> O Tribunal testou 12 ordens de cobrança no montante de 10,5 milhões de euros, ou seja, 58 % da população total (18,2 milhões de euros).

<sup>(33)</sup> O Tribunal selecionou o seu relatório de 2015 para realizar a análise ao seguimento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

<sup>(34)</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.

### Capítulo III — Desempenho

42. Os controlos no local permitiram ao Tribunal não só examinar a regularidade das operações, mas também formular observações sobre aspetos do *desempenho* das operações selecionadas.

43. Durante os seus controlos no local, ao verificar a existência de artigos adquiridos o Tribunal observou casos em que os artigos tinham sido utilizados de forma eficaz e contribuíram para a realização dos objetivos do projeto. Em contrapartida, constatou igualmente casos em que a eficiência e a eficácia da ação estavam comprometidas, uma vez que os artigos adquiridos ou as instalações não eram utilizados como previsto.

#### Caixa 8

##### Exemplos de observações relacionadas com o desempenho

a) Utilização eficaz e eficiente dos equipamentos adquiridos/das instalações

Em Santa Lúcia, a Comissão aprovou um contrato de fornecimento de equipamentos hospitalares e serviços conexos. Durante a visita no local, o Tribunal constatou que os artigos selecionados tinham sido entregues e estavam a ser bem geridos e utilizados para o fim previsto, contribuindo assim para a realização dos objetivos da ação e, por conseguinte, os benefícios para os beneficiários finais eram claros.

b) Sustentabilidade do projeto ameaçada

A Comissão aprovou um contrato de empreitada para a construção de uma instalação de dessalinização no Jibuti. Durante o controlo no local, o Tribunal constatou que a superfície inicialmente destinada ao projeto foi substancialmente reduzida, tendo antes sido construídos um novo porto e uma base militar na proximidade imediata da instalação de dessalinização. As obras de construção e o subsequente funcionamento do porto e da base militar podem afetar as correntes marítimas e a qualidade da água, bem como a localização do ponto de captação da água. Todos estes fatores podem ter um impacto significativo sobre a viabilidade da instalação de dessalinização, comprometendo a sua sustentabilidade a longo prazo.

c) Artigos adquiridos/instalações não utilizados

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma OI relativo ao apoio à gestão das finanças públicas na Jamaica. A OI executou o projeto na totalidade através dos seus parceiros. Durante o controlo no local em 2019, o Tribunal observou que um dos dois servidores informáticos adquiridos no início de 2017 para o projeto tinha sido instalado num escritório que não estava a ser utilizado à data da auditoria. O segundo servidor ainda estava na caixa de origem, quase dois anos após a entrega.

No Haiti, a Comissão celebrou um contrato de subvenção com uma organização não governamental (ONG) para um projeto de saneamento. Ao verificar uns sanitários públicos construídos com apoio da subvenção, o Tribunal constatou que as sanitas não funcionavam corretamente e alguns compartimentos não estavam abertos para utilização.

d) Princípio da economia não respeitado

Em Moçambique, a Comissão celebrou um contrato de subvenção com uma OI para melhorar o acesso aos géneros alimentícios e à nutrição. Um dos elementos selecionados no exame do Tribunal foi um pagamento relativo a uma série radiofónica que visava promover uma mudança de comportamentos sustentável. O montante foi cobrado com base num acordo interagências entre a OI e uma organização da mesma família, segundo o qual a OI concordou em contribuir com 180 000 euros para a referida organização. O Tribunal constatou que este montante não tinha sido determinado por uma análise dos custos, tendo sido fixado arbitrariamente entre as duas OI relacionadas com base no financiamento disponível da UE.

## ANEXO I

## RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

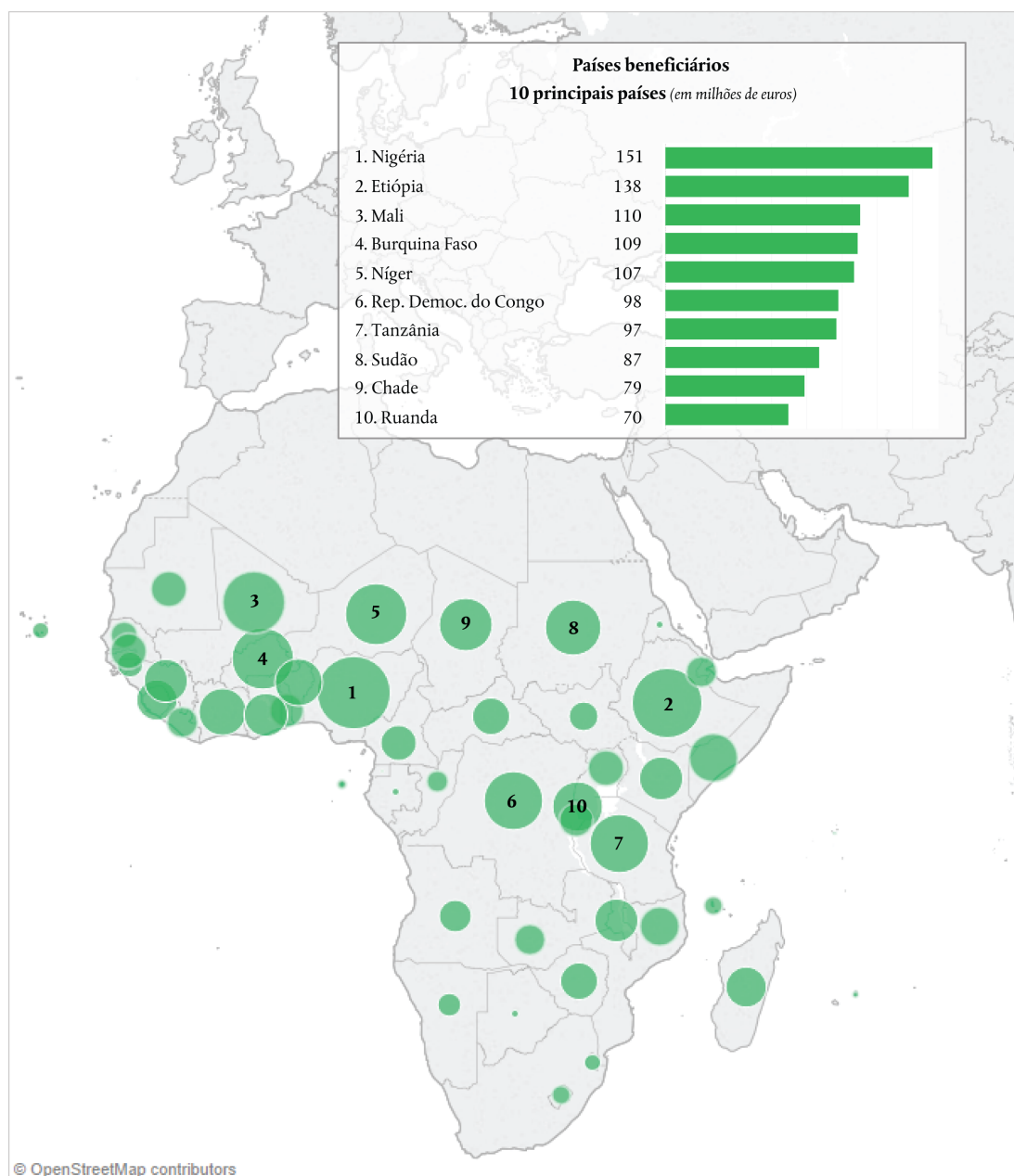
	2018	2017
<b>TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA</b>		
Total das operações	139	142
<b>IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS</b>		
Nível de erro estimado	5,2 %	4,5 %
Limite superior de erro	9,1 %	
Limite inferior de erro	1,2 %	



## ANEXO II

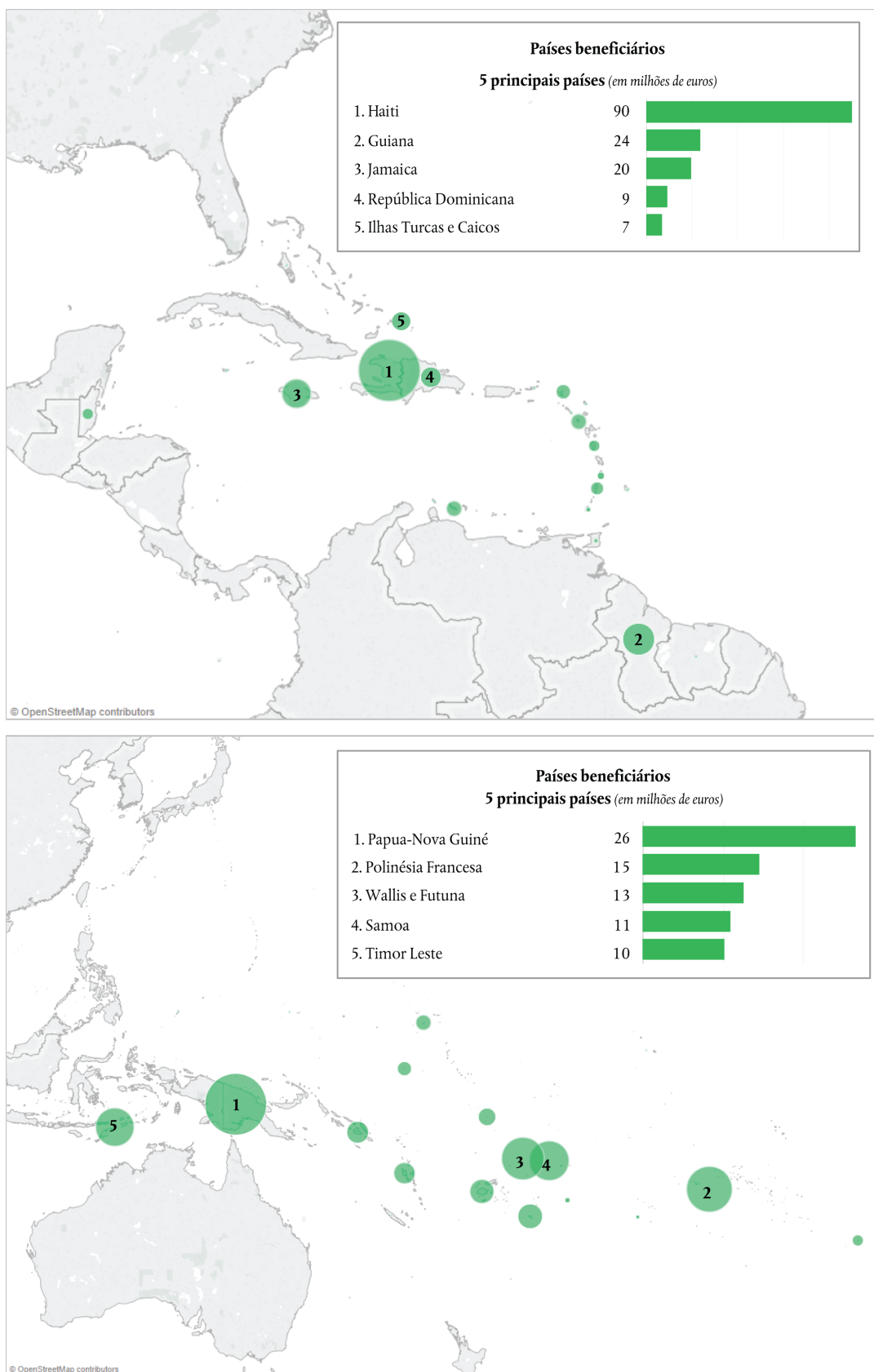
## PAGAMENTOS DOS FED EM 2018 POR REGIÃO PRINCIPAL

## Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento — África



Fonte: 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 2018.

## Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento — Caraíbas e Pacífico



Fonte: 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 2018.

## SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2015	<b>Recomendação 1:</b> alargar a utilização das grelhas de qualidade às auditorias e verificações de despesas contratadas diretamente pelos beneficiários.					x	
	<b>Recomendação 2:</b> adaptar o mandato das auditorias e das verificações de despesas com vista a obter todas as informações pertinentes de que necessita para poder avaliar a qualidade dos trabalhos efetivamente realizados recorrendo à nova grelha de qualidade.	x					
	<b>Recomendação 3:</b> avaliar os custos e benefícios da melhoria do acompanhamento das auditorias e das verificações de despesas contratadas diretamente pelos beneficiários, incluindo-as na nova aplicação de auditoria.	x					
	<b>Recomendação 4:</b> aplicar as sanções apropriadas às entidades que não cumpram a obrigação de disponibilizar os documentos comprovativos essenciais para a auditoria do Tribunal.	x					
	<b>Recomendação 5:</b> para os pagamentos no âmbito da gestão indireta com países beneficiários, i) apoiar a declaração de fiabilidade com as provas estatísticas mais fiáveis disponíveis e ii) distinguir entre formas de ajuda com perfis de risco diferentes, como acontece no caso dos pagamentos no âmbito da gestão direta.		x				
	<b>Recomendação 6:</b> rever a estimativa da sua futura capacidade corretiva, excluindo do cálculo i) as cobranças do pré-financiamento não utilizado e de juros vencidos e ii) as anulações das ordens de cobrança previamente emitidas.	x					



**RESPOSTAS DA COMISSÃO AO 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 2018**



## Capítulo II — Declaração de fiabilidade do tribunal relativa aos FED

### Caixa 6 — Falta de cooperação das organizações internacionais

A Comissão estabeleceu contactos com as organizações internacionais em causa a todos os níveis com vista a facilitar a apresentação dos documentos comprovativos solicitados pelo TCE. Está atualmente a analisar os casos específicos indicados pelo TCE.

A Comissão criará um sistema de contacto imediato graças ao qual as organizações internacionais poderão ser contactadas ao nível central sempre que as suas operações sejam objeto de amostragem pelo TCE.

### *Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação*

27. No que se refere ao **sistema de controlo da DG DEVCO**, foram adotados, no final de março de 2018, mandatos revistos para as verificações de despesas. Espera-se que contribuam para melhorar o desempenho dos controlos *ex ante*.

28. O **estudo sobre a taxa de erro residual (TER)** é um dos vários elementos do processo de reforço da fiabilidade. As limitações assinaladas pelo TCE são bem conhecidas da Comissão e são por esta tidas em consideração quando da avaliação dos pontos fortes e fracos do seu sistema de gestão. Todos estes elementos, considerados em conjunto, asseguram que, no Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO, as informações sobre gestão apresentam uma imagem fiel e adequada.

30. No que diz respeito ao **Manual TER**, é necessário obter um equilíbrio entre o nível de pormenor do manual e a metodologia no que diz respeito à exaustividade e à flexibilidade. O **estudo TER é objeto de um contrato celebrado todos os anos**, a fim de manter uma certa flexibilidade na definição do mandato específico. Nesse momento, as constatações e recomendações do TCE podem ser tidas em conta.

31. As diferenças nos erros quantificáveis identificados pelo TCE resultarão, de facto, num aumento da taxa de erro residual. No entanto, a maior parte desse aumento provém de uma única operação, que a Comissão considera ter sido executada em circunstâncias excecionais. A Comissão não partilha a conclusão do TCE sobre este caso específico.

32. **A abordagem não mudou em comparação com o ano anterior.** Os erros identificados num relatório sobre trabalhos de controlo anteriores que mereceu uma confiança total não são extrapolados se houver provas de que a Comissão emitiu as respetivas ordens de cobrança ou ajustou o pagamento final para essa ação com base no montante não elegível detetado.

O trabalho do contratante inclui o exercício do juízo profissional para determinar quando e em que medida é permitida ou necessária a extrapolação das constatações.

34. A Comissão irá estudar formas de introduzir **orientações** mais abrangentes.

Mesmo no caso de outros segmentos não sujeitos a **reservas**, os esforços em matéria de controlo não são reduzidos. Na descrição da reserva, é explicado que, embora a reserva se refira apenas a subvenções em gestão direta, prosseguir-se-á também com as ações relativas aos outros domínios de despesas.

## Conclusão e recomendações

### *Recomendação 1 (organizações internacionais)*

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão criará um sistema de contacto imediato graças ao qual as organizações internacionais poderão ser contactadas a nível central sempre que as suas operações sejam objeto de amostragem pelo TCE.

### *Recomendação 2 (metodologia e manual do estudo TER)*

A Comissão aceita esta recomendação e estudará formas de elaborar orientações mais abrangentes.

## Capítulo III — Desempenho

### Caixa 8 — Exemplos de observações relacionadas com o desempenho

b) Sustentabilidade do projeto ameaçada: a Comissão está a planear proceder a uma auditoria e avaliação técnicas para aferir o estado do projeto e identificar potenciais riscos, a fim de garantir a viabilidade do projeto. A Comissão assegura também um acompanhamento atento com todas as partes em causa.

- c) Artigos/instalações adquiridos não utilizados: a Comissão estudará ambas as questões para verificar o estado de utilização dos equipamentos e das instalações correspondentes.
- d) Princípio da economia não respeitado: a Comissão gostaria de sublinhar que a contribuição foi acordada num contrato celebrado entre as duas organizações internacionais e que os pagamentos foram executados em conformidade com as disposições contratuais. O relatório de progressos confirma os resultados positivos da série, conforme analisados por empresas independentes de investigação sobre os meios de comunicação social.









ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
L-2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**