

2019

Relatórios Anuais

- sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2019
- sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2019



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2020

PDF

ISBN 978-92-847-4887-7

ISSN 2600-1691

doi:10.2865/236476

QJ-AL-20-001-PT-N

Nos termos do artigo 287º, nºs 1 e 4, do TFUE, do artigo 258º 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) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, UE nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012, e do artigo 43º do Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323,

o Tribunal de Contas da União Europeia, nas suas reuniões de 24 de setembro e de 20 de julho de 2020, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS

relativos ao exercício de 2019

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), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER, Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, 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, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER e Helga BERGER

Índice

	Página
Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2019	5
Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2019	253
Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2019	307
Respostas da Comissão ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2019	342

**Relatório Anual sobre a execução do
orçamento da UE relativo ao exercício
de 2019**

Índice

	Página
Introdução geral	7
Capítulo 1 Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	10
Capítulo 2 Gestão orçamental e financeira	56
Capítulo 3 Receitas	94
Capítulo 4 Competitividade para o crescimento e o emprego – Rubrica 1a do QFP	118
Capítulo 5 Coesão económica, social e territorial – Rubrica 1b do QFP	139
Capítulo 6 Recursos naturais – Rubrica 2 do QFP	176
Capítulo 7 Segurança e cidadania – Rubrica 3 do QFP	202
Capítulo 8 Europa Global – Rubrica 4 do QFP	219
Capítulo 9 Administração – Rubrica 5 do QFP	236
Respostas das instituições	253

Introdução geral

0.1. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é uma instituição¹ da União Europeia (UE), sendo o auditor externo das finanças da UE². 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 documentos de análise e nos pareceres sobre legislação nova ou alterada, ou sobre outras decisões com implicações na gestão financeira³.

0.2. Este ano, pela primeira vez, o Tribunal dividiu o seu Relatório Anual em duas partes distintas. Esta diz respeito à fiabilidade das contas consolidadas da UE e à *regularidade das operações*. A outra parte incide sobre o desempenho dos programas de despesas no âmbito do orçamento da UE.

0.3. O orçamento geral da UE é adotado anualmente pelo Conselho da União Europeia 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 Europeia 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.

¹ O TCE foi consagrado como instituição pelo artigo 13º 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 de 1977 (JO L 359 de 31.12.1977, p. 1).

² Artigos 285º a 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 326 de 26.10.2012, pp. 169-171).

³ Disponíveis no sítio Internet do Tribunal: www.eca.europa.eu.

0.5. Esta parte do relatório está estruturada da seguinte forma:

- 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 comunica as constatações do Tribunal no domínio das receitas da UE;
- os capítulos 4 a 9 apresentam, relativamente às principais rubricas do atual *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)*⁴, 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 explicações da maioria destes termos específicos⁵. Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando ocorrem pela primeira vez em cada capítulo.

⁴ 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 às rubricas 3 ("Segurança e cidadania") e 4 ("Europa Global"), nos capítulos 7 e 8, respetivamente, não inclui estimativas dos níveis de erro.

⁵ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_PT.pdf

0.8. As respostas da Comissão às observações do Tribunal (e, 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 a fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas da UE e da legalidade e regularidade das operações.

Capítulo 1

Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio

Índice

	Pontos
Declaração de Fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XXX.
Introdução	1.1.-1.6.
Papel do Tribunal de Contas Europeu	1.1.-1.4.
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos das políticas	1.5.-1.6.
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2019	1.7.-1.38.
Fiabilidade das contas	1.7.-1.10.
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.7.-1.9.
Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2019	1.10.
Regularidade das operações	1.11.-1.30.
A auditoria do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas subjacentes às contas	1.12.-1.17.
Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas	1.18.
A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE têm um impacto sobre o risco de erro	1.19.-1.30.
Informações da Comissão sobre regularidade	1.31.-1.38.
A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal	1.33.-1.34.
As componentes das estimativas da Comissão têm alguns problemas	1.35.-1.38.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF	1.39.-1.43.
Conclusões	1.44.-1.46.
Resultados da auditoria	1.45.-1.46.
Anexos	
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 consolidadas¹ e pelos relatórios de execução orçamental², relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019, aprovadas pela Comissão em 26 de junho de 2020;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes, como exige o artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia (UE) relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 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.

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

² Os relatórios de execução orçamental incluem igualmente as notas explicativas.

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 2019 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 2019 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.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade das despesas

VI. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 é de 2,7%. Uma proporção substancial destas despesas (mais de metade) está materialmente afetada por erros. Trata-se sobretudo de despesas baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 4,9%. Devido, em grande medida, a um incremento nas despesas da "Coessão", este tipo de despesas aumentou para 66,9 mil milhões de euros em 2019, o que representa 53,1% da população de

auditoria do Tribunal³. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

Principais questões de auditoria

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

VII. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 97,7 mil milhões de euros no final de 2019, o que representa quase 40% do passivo total desse exercício, no montante de 251,5 mil milhões de euros.

VIII. A maior parte deste passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal (83,8 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 reforma⁴. Para além das pensões de reforma, abrange igualmente as pensões de invalidez e as pensões pagas aos viúvos e 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.

IX. O segundo elemento mais significativo do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal (11,8 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, a pagar durante os períodos pós-atividade dos funcionários (líquido das suas contribuições).

³ São dadas mais informações nos pontos [1.21](#) a [1.26](#) do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2019.

⁴ 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.

X. 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 o RPFE. 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.

XI. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal constante do balanço consolidado é correta. O Tribunal continuará a acompanhar esta estimativa, incluindo a fiabilidade dos dados subjacentes.

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

XII. No final de 2019, o valor estimado das despesas elegíveis incorridas pelos beneficiários, mas ainda não comunicadas, ascendia a 105,7 mil milhões de euros (final de 2018: 99,8 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas⁵.

XIII. No final de 2019, o montante estimado por utilizar pelos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada e pelos regimes de ajuda reconhecido nas contas ascendia a 6,9 mil milhões de euros (final de 2018: 6,5 mil milhões de euros), apresentado no balanço como "Outros adiantamentos aos Estados-Membros".

XIV. 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 efetuaram 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.

XV. 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.

O Tribunal avaliou o impacto potencial dos acontecimentos posteriores à data do balanço sobre as contas

XVI. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Na sequência da celebração do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica entre as duas partes, o Reino Unido comprometeu-se a honrar todas as obrigações financeiras no âmbito do QFP atual e dos anteriores decorrentes da sua adesão à UE.

XVII. O Tribunal não detetou quaisquer acontecimentos relacionados com a saída do Reino Unido que exijam ajustamentos às contas anuais consolidadas da UE de 2019 em conformidade com a norma internacional de contabilidade relativa aos acontecimentos ocorridos após a data de relato⁶.

XVIII. Embora o surto de COVID-19 tenha afetado gravemente as economias e as finanças públicas dos Estados-Membros, não exigiu qualquer ajustamento dos valores comunicados nas contas⁷ (ou seja, trata-se de um "acontecimento que não dá lugar a ajustamentos"). Contudo, as iniciativas propostas pela Comissão em resposta a esta situação poderão, caso sejam aplicadas, afetar as demonstrações financeiras dos próximos períodos de relato.

XIX. Com base na situação atual, não há qualquer impacto financeiro a comunicar nas contas anuais consolidadas da UE de 2019 e o Tribunal conclui que as contas encerradas em 31 de dezembro de 2019 refletem corretamente os acontecimentos posteriores à data do balanço.

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

⁵ Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 66,9 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 38,8 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

⁶ Ver a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) 14 – Acontecimentos ocorridos após a data de relato.

⁷ Ver a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) 14 – Acontecimentos ocorridos após a data de relato.

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 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. 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 disposições legislativas e regulamentares (leis, regulamentos, princípios, regras e normas) aplicáveis. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317º do TFUE).

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 XIII 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 no momento em que são efetuados, salvo os adiantamentos. O Tribunal examina os adiantamentos 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. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém 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.

24 de setembro de 2020

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 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)⁸, 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 UE⁹;
- 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. Relativamente ao exercício de 2019, o Tribunal decidiu apresentar os aspetos de desempenho da execução do orçamento (economia, eficiência e eficácia das despesas) numa parte separada do seu relatório anual¹⁰. No seu conjunto, o trabalho de auditoria do Tribunal constitui também 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](#)).

⁸ Artigos 285º a 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

⁹ Ver Glossário: *boa gestão financeira*.

¹⁰ Ver o Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE - Situação no final de 2019.

1.4. O confinamento em resposta à crise provocada pela COVID-19 ocorreu antes de o Tribunal ter concluído o trabalho de auditoria relativo ao presente Relatório Anual e à Declaração de Fiabilidade, o que afetou a sua capacidade para obter as provas de auditoria necessárias para algumas partes do seu trabalho. Nos casos em que as restrições de viagem não permitiram a realização de controlos no local, o Tribunal recorreu a outros procedimentos de auditoria, tais como análises documentais. Foi assim possível obter provas adequadas e suficientes para concluir o trabalho de auditoria e elaborar a Declaração de Fiabilidade e as apreciações específicas para o Relatório Anual de 2019, sem quaisquer limitações de âmbito.

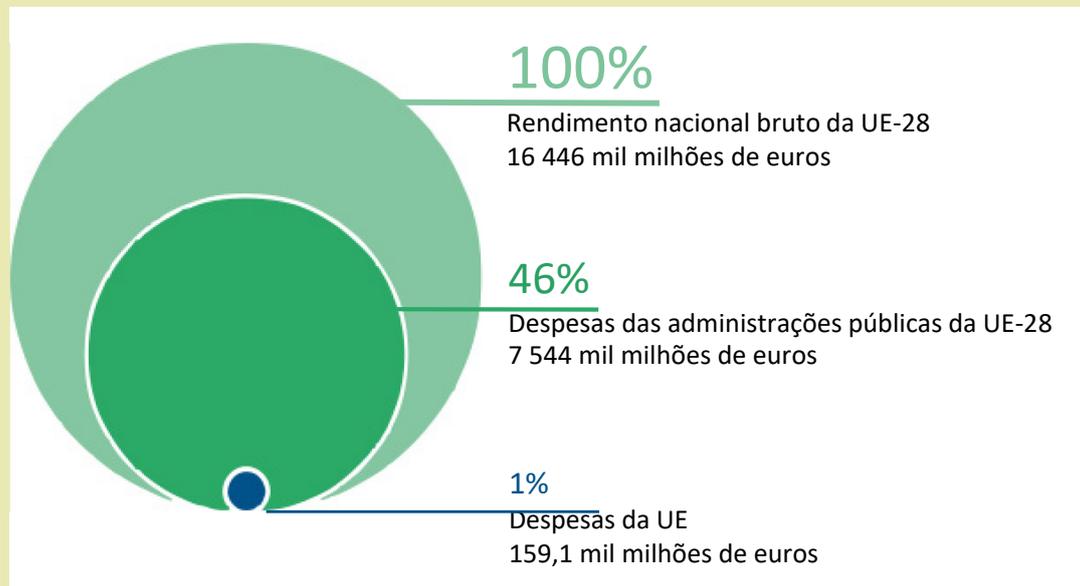
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos das políticas

1.5. As despesas da UE são um instrumento importante, embora não o único, para a concretização dos objetivos das políticas. Outros instrumentos importantes consistem na aplicação da legislação e na liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas na UE. Em 2019, as despesas da UE ascenderam a 159,1 mil milhões de euros¹¹, representando 2,1% do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 1,0% do respetivo rendimento nacional bruto combinado (ver *caixa 1.1*).

¹¹ Ver Contas anuais consolidadas da UE de 2019, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, Secção 4.3 QFP: Execução das *dotações* de pagamento.

Caixa 1.1

Despesas da UE relativas a 2019 em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB) e das despesas das administrações públicas

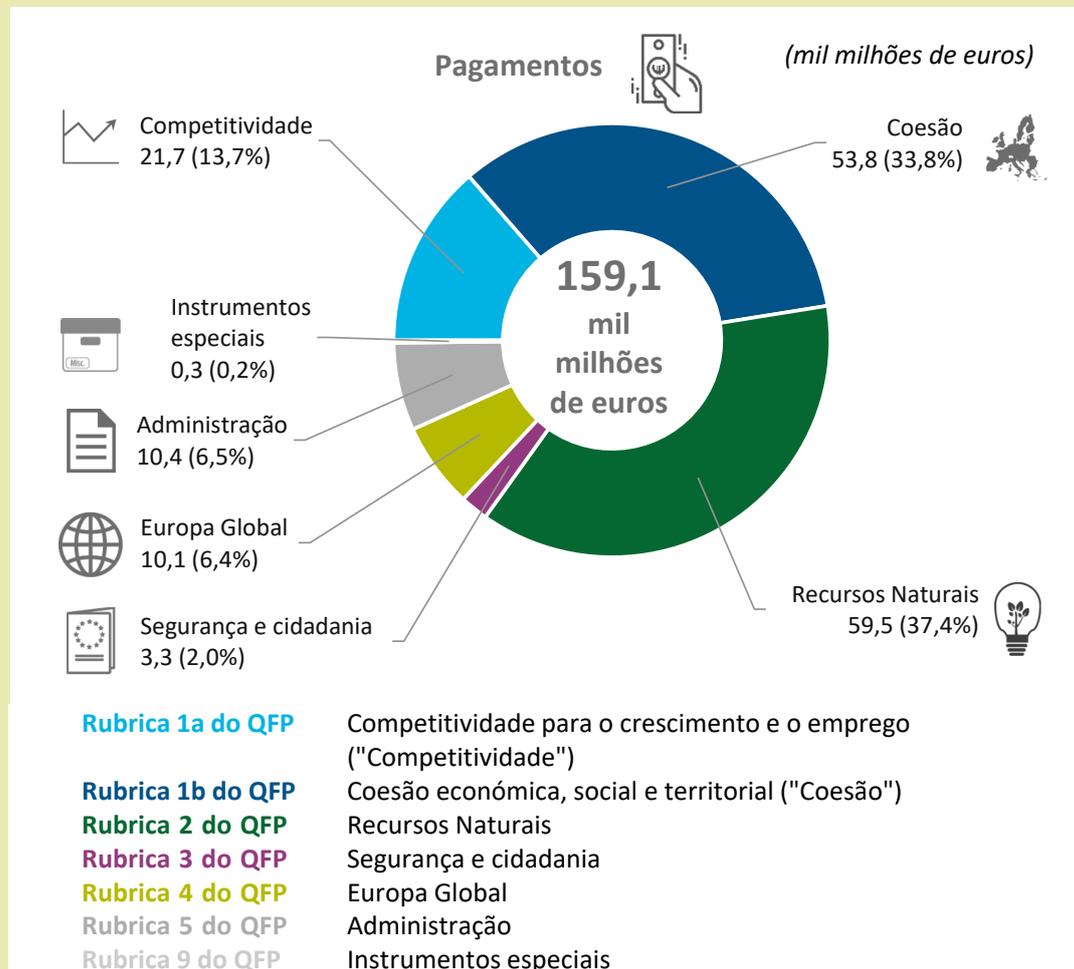


Fonte: RNB dos Estados-Membros: Contas anuais da Comissão Europeia relativas ao exercício de 2019 – Anexo A – Receitas; Despesas das administrações públicas dos Estados-Membros: Eurostat – contas nacionais anuais; Despesas da UE: Comissão Europeia – Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2019.

1.6. 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 2019, os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE totalizaram 126,2 mil milhões de euros de pagamentos únicos, intermédios ou finais, acrescidos de 32,9 mil milhões de euros de pré-financiamentos. 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".

Caixa 1.2

Pagamentos de 2019 por rubrica do Quadro Financeiro Plurianual (QFP)



Fonte: TCE.

Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2019

Fiabilidade das contas

As contas não estavam afetadas por distorções materiais

1.7. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia¹² (as "contas") relativas ao exercício de 2019. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 26 de junho de 2020, antes do prazo final de apresentação permitido nos termos do Regulamento Financeiro¹³. As contas são acompanhadas de uma "Análise e Debate das Demonstrações Financeiras"¹⁴. 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.

¹² 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.

¹³ 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 e que revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 do Conselho (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

¹⁴ 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).

1.8. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2019, o passivo total representava 251,5 mil milhões de euros, comparados com os 178,9 mil milhões de euros do ativo total¹⁵. O resultado económico de 2019 elevou-se a 4,8 mil milhões de euros.

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

Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2019

1.10. 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) 2701¹⁶, o Tribunal divulga informações sobre as principais questões de auditoria na sua Declaração de Fiabilidade.

Regularidade das operações

1.11. 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 3 e os relativos às despesas nos capítulos 4 a 9.

¹⁵ A diferença de 72,5 mil milhões de euros representava o ativo líquido (negativo), que incluía as reservas e a parte das despesas já incorridas pela UE até 31 de dezembro e que terá de ser financiada pelos orçamentos futuros.

¹⁶ ISSAI 2701 - Comunicação das principais questões de auditoria no relatório do auditor independente.

A auditoria do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas subjacentes às contas

1.12. No que se refere às receitas, o Tribunal obteve garantias para a opinião de auditoria mediante uma avaliação dos principais sistemas selecionados, complementada por testes das operações. A amostra de operações examinadas foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas, que incluem três categorias de recursos próprios e receitas provenientes de outras fontes (ver pontos 3.2 a 3.3).

1.13. Relativamente às despesas, o Tribunal concebeu e testou uma amostra representativa de operações, a fim de contribuir para a sua Declaração de Fiabilidade e estimar a proporção de operações irregulares no conjunto da população de auditoria, nas despesas de risco elevado e de risco reduzido e em cada rubrica do QFP para a qual apresenta uma apreciação específica (capítulos 4, 5, 6 e 9).

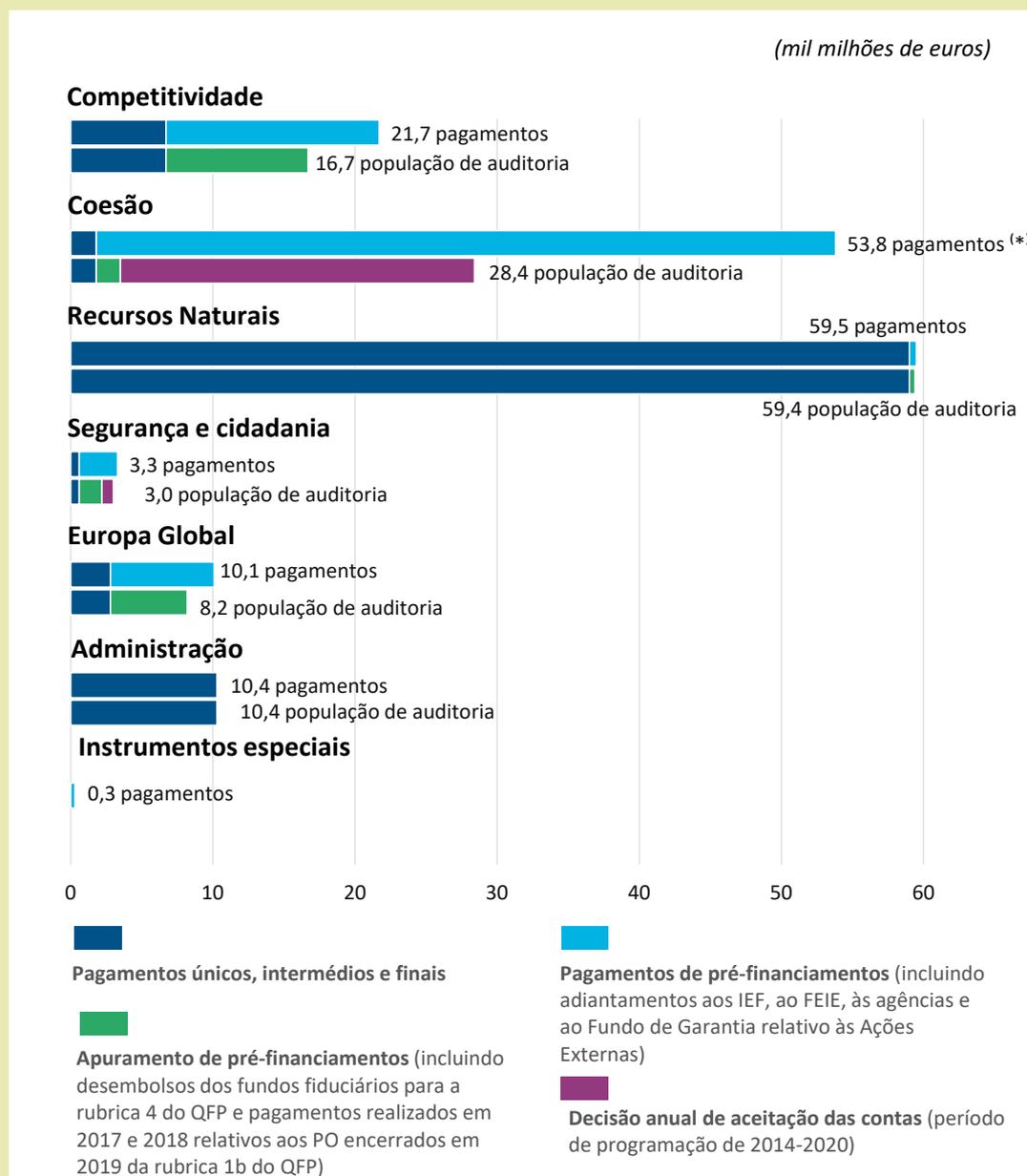
1.14. No que se refere às despesas, as operações subjacentes incluem as transferências de fundos provenientes do orçamento da UE para os *destinatários finais* das despesas da União. O Tribunal examina as despesas no momento em que os destinatários finais dos fundos da UE realizaram atividades ou incorreram 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 2019.

1.15. As alterações introduzidas na legislação de 2014-2020 no domínio da "Coesão" tiveram um impacto sobre o que a Comissão considera como "despesas aceites" neste domínio. Desde 2017 a população de auditoria do Tribunal nesta rubrica do QFP é constituída por despesas incluídas nas contas aceites anualmente pela Comissão para o período de 2014-2020 (ver ponto **15**) do **anexo 1.1** e pontos 5.8 a 5.9) e por pagamentos finais (incluindo pré-financiamentos já apurados) relativos ao período de 2007-2013. Assim sendo, o Tribunal testou operações relativamente às quais os Estados-Membros devem ter aplicado todas as medidas corretivas pertinentes para corrigir os erros que eles próprios detetaram.

1.16. A população de auditoria de 2019 representa um montante total de 126,1 mil milhões de euros. A **caixa 1.3** apresenta a repartição deste montante por pagamentos únicos, intermédios (quando aceites pela Comissão) e finais, apuramentos de pré-financiamentos e decisões anuais de aprovação das contas.

Caixa 1.3

Comparação da população de auditoria do Tribunal (126,1 mil milhões de euros) com as despesas da UE (159,1 mil milhões de euros) por rubrica do QFP em 2019



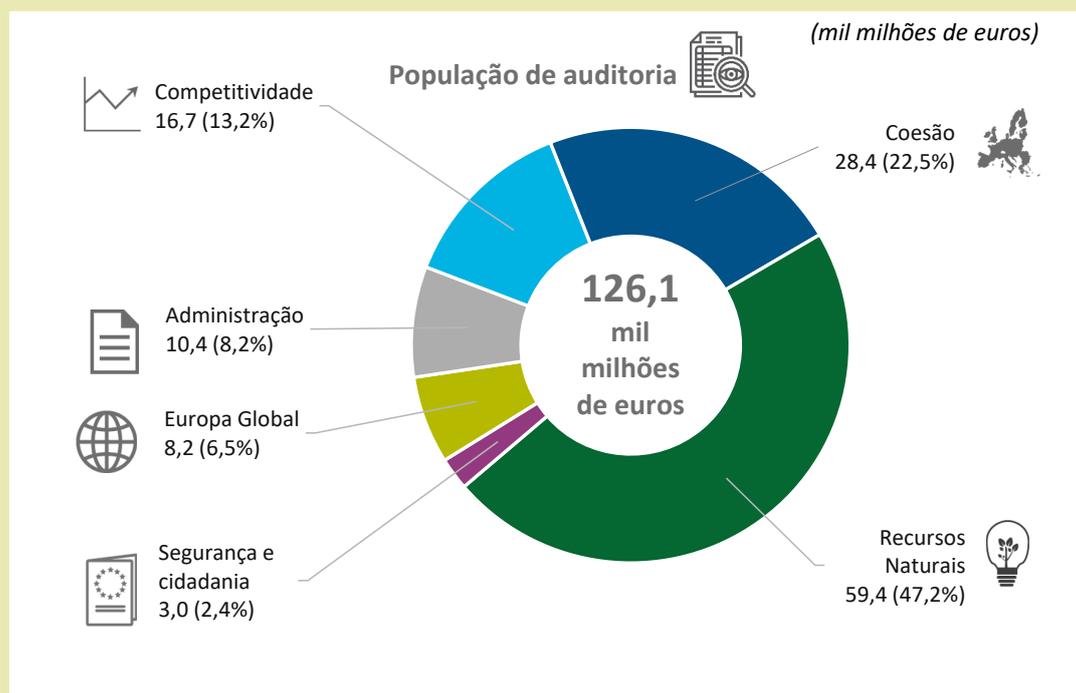
(*) Em relação ao domínio da "Coesão", os 52,0 mil milhões de euros de pré-financiamentos incluem pagamentos intermédios do período de programação de 2014-2020 no montante total de 41,6 mil milhões de euros. Em conformidade com a metodologia do Tribunal para este domínio, estes pagamentos não estão incluídos na sua população de auditoria para o Relatório Anual relativo a 2019.

Fonte: TCE.

1.17. A *caixa 1.4* mostra que o domínio dos "Recursos Naturais" representa a maior parte da população global do Tribunal (47,2%), seguido do domínio da "Coesão" (22,5%) e da "Competitividade" (13,2%).

Caixa 1.4

Panorama da população de auditoria de 2019 do Tribunal (126,1 mil milhões de euros) por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas

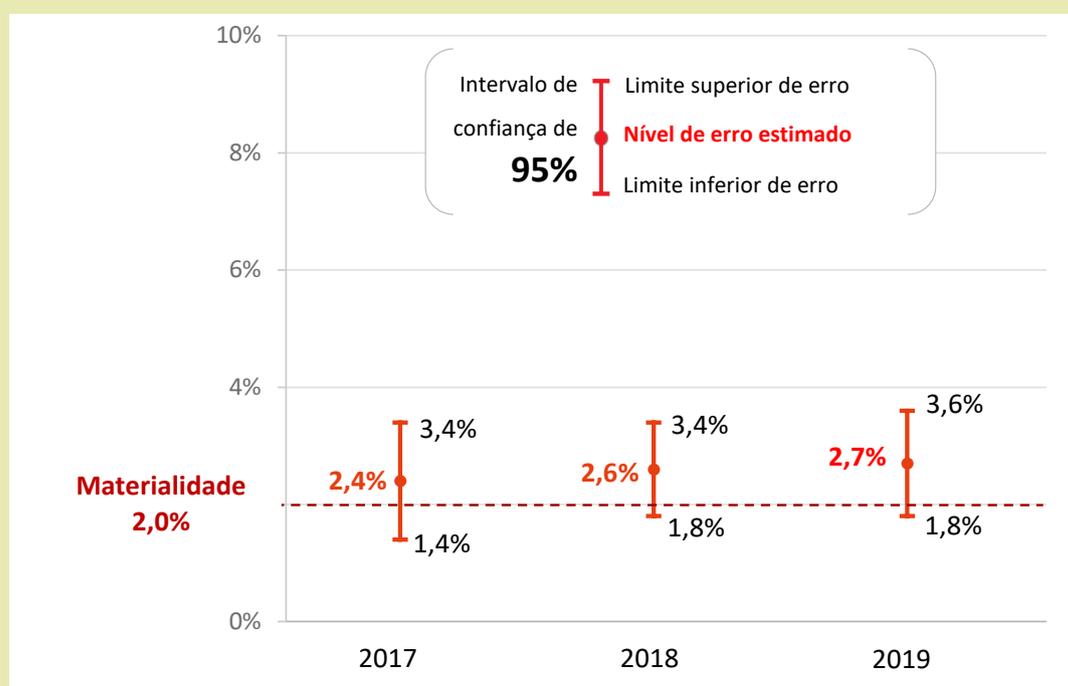
1.18. No que respeita à regularidade das receitas e despesas da UE, as principais constatações do Tribunal foram as seguintes:

- a) globalmente, as provas de auditoria indicam que as receitas estavam isentas de erros materiais. Os sistemas examinados relativos às receitas eram geralmente eficazes. Os principais controlos internos dos *recursos próprios tradicionais* (RPT) avaliados na Comissão (ver pontos 3.10 e 3.18) e em determinados Estados-Membros (ver pontos 3.8 e 3.9) foram parcialmente eficazes (ver ponto 3.24). O Tribunal detetou igualmente insuficiências importantes, que exigem medidas da UE, nos controlos dos Estados-Membros para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros (ou seja, os montantes objeto de evasão que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros);

- b) nas despesas, as provas de auditoria indicam que o nível global de erro foi significativo, situando-se em 2,7%¹⁷ (ver [caixa 1.5](#)). O domínio da "Coesão" foi o que mais contribuiu para este nível (com 36,3%), seguido dos "Recursos Naturais" (32,2%), da "Competitividade" (19,1%) e da "Europa Global" (10,3%). Continuam a existir erros materiais nas despesas de risco elevado, que estão muitas vezes sujeitas a regras complexas e se baseiam, principalmente, em reembolsos (ver pontos [1.21](#) a [1.22](#)). Essas despesas representavam 53,1% da população de auditoria do Tribunal (ver [caixa 1.5](#)).

Caixa 1.5

Nível de erro estimado (2017-2019)



Fonte: TCE.

Um **erro** é um montante que não deveria ter sido pago a partir do orçamento da UE. Os erros ocorrem quando os fundos não são utilizados de acordo com a legislação aplicável da União e, portanto, não correspondem ao que o Conselho e o Parlamento Europeu pretendiam ao adotar a legislação em causa, ou quando não são utilizados de acordo com as regras nacionais específicas.

¹⁷ O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 1,8% e 3,6% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

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

1.19. Na sequência da sua análise dos riscos, baseada nos resultados de auditorias anteriores e numa avaliação dos sistemas de gestão e de controlo, o Tribunal dividiu a população de auditoria das operações subjacentes em despesas de risco elevado e reduzido e estimou o nível de erro de ambas. Relativamente a 2019, os resultados e as constatações de auditoria de anos anteriores reiteram a avaliação e classificação dos riscos do Tribunal, refletindo que a forma como os fundos são desembolsados tem um impacto no risco de erro.

- O risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas ou menos complexas. Este tipo de despesas engloba principalmente os **pagamentos baseados em direitos**¹⁸, em que os beneficiários devem satisfazer determinadas condições, mas que não são demasiado complexas.
- 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 provas dos custos reembolsáveis em que incorreram. Ao fazê-lo, devem muitas vezes 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).

1.20. Em 2019, o Tribunal continuou a constatar que as despesas de risco reduzido estavam isentas de erros materiais, mas as despesas de risco elevado ainda estavam afetadas por erros materiais (ver [caixa 1.6](#)). No entanto, a percentagem de despesas afetadas por erros materiais aumentou em comparação com os três anos anteriores.

¹⁸ As despesas baseadas em direitos incluem as despesas administrativas.

Caixa 1.6

Repartição da população de auditoria de 2019 entre despesas de risco elevado e reduzido



Fonte: TCE.

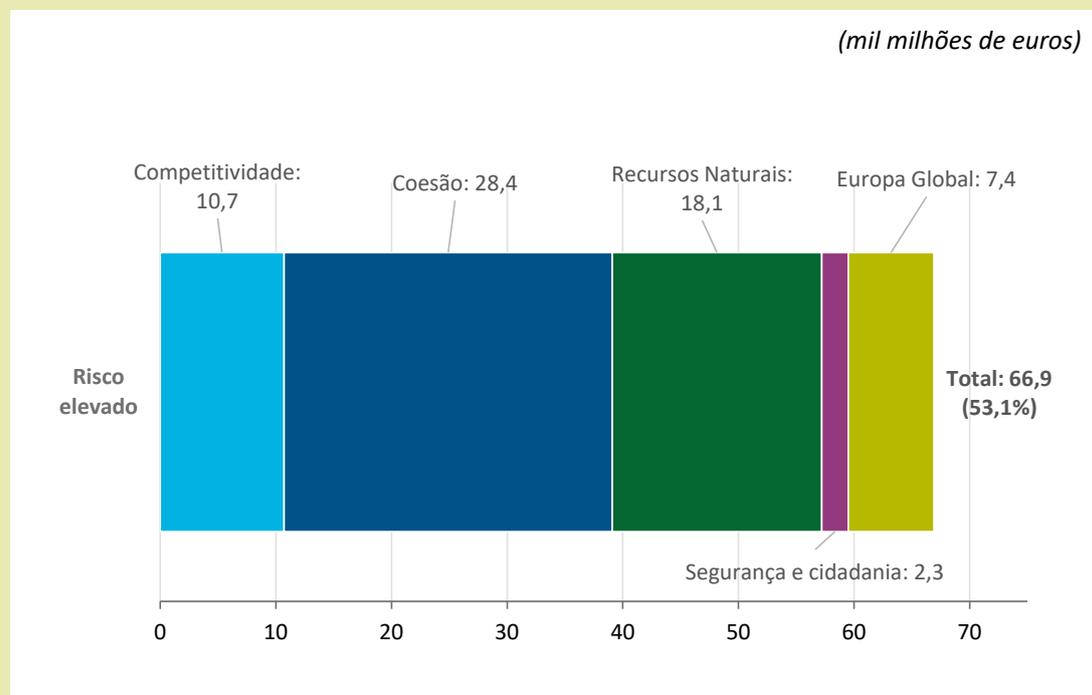
Mais de metade da população de auditoria está afetada por erros materiais

1.21. As despesas de risco elevado representam 53,1% da população de auditoria do Tribunal e aumentaram em comparação com o ano passado, quando representavam cerca de 50%. A percentagem mais elevada deste tipo de despesas este ano deve-se, em grande medida, a um aumento de 4,8 mil milhões de euros da população auditada nas despesas da "Coesão". A [caixa 1.7](#) mostra que o domínio da "Coesão" representa a maior parte da população de risco elevado do Tribunal (28,4 mil milhões de euros), seguido do domínio dos "Recursos Naturais" (18,1 mil milhões de euros) e da "Competitividade" (10,7 mil milhões de euros).

1.22. O Tribunal estima que o nível de erro deste tipo de despesas se situe em 4,9% (2018: 4,5%), o que é superior ao limiar de materialidade de 2,0% (ver [caixa 1.6](#)). Este valor decorre dos testes efetuados pelo Tribunal às despesas de risco elevado em todas as rubricas pertinentes do QFP.

Caixa 1.7

Repartição das despesas de risco elevado por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

1.23.  "Coesão" (capítulo 5): as despesas neste domínio são executadas principalmente através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo de Coesão e do Fundo Social Europeu. Trata-se sobretudo de reembolsos, que o Tribunal considera serem de risco elevado. Os principais tipos de erros detetados e quantificados foram os projetos inelegíveis e as infrações às regras do mercado interno (em especial o incumprimento das regras de contratação pública).

1.24.  "Recursos Naturais" (capítulo 6): relativamente aos domínios de despesas que considerou de risco mais elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado, pescas, ambiente e ação climática), e que representam cerca de 30% dos pagamentos desta rubrica, o Tribunal detetou mais uma vez um nível significativo de erros. As despesas nestes domínios assumem, na sua maior parte, a forma de reembolsos e estão sujeitas a condições de elegibilidade muitas vezes complexas. A inelegibilidade de beneficiários, atividades ou custos declarados são os erros mais comuns detetados neste domínio.

1.25.  "Competitividade" (capítulo 4): tal como em anos anteriores, as despesas de investigação continuam a representar um domínio de risco elevado e constituem a principal fonte de erros. Os erros nas despesas de investigação incluem diferentes categorias de custos inelegíveis (em especial os *custos diretos de pessoal* e outros *custos diretos*, os *custos indiretos* e os custos de subcontratação).

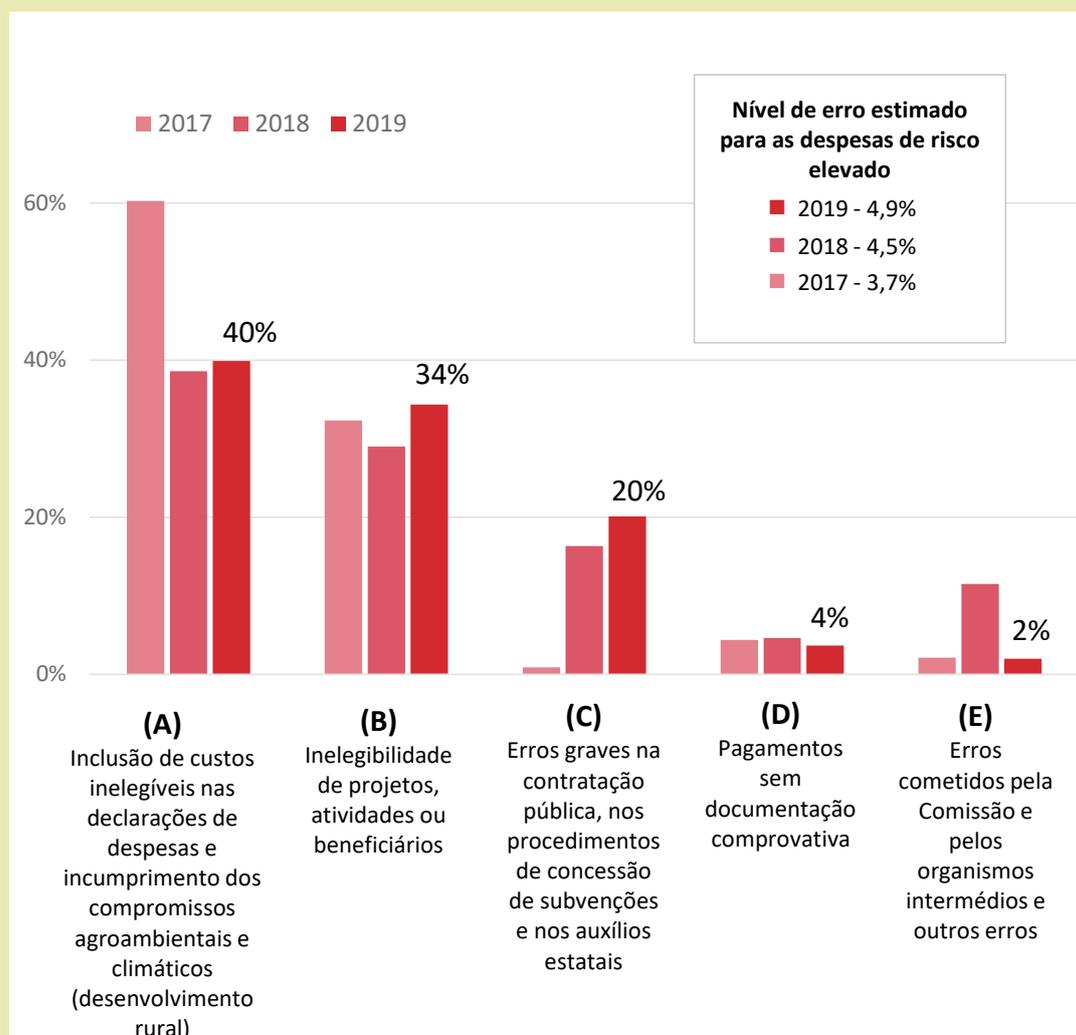
1.26.  "Europa Global" (capítulo 8): as despesas assumem a forma de auxílio, utilizando uma vasta gama de métodos de execução, tais como contratos de obras, fornecimentos e serviços, subvenções, acordos de contribuição e de delegação e apoio orçamental. São essencialmente baseadas em reembolsos e abrangem as ações externas financiadas pelo orçamento geral da UE. Todos os tipos de despesas desta rubrica são considerados de risco elevado, exceto os pagamentos de apoio orçamental, que representam cerca de 10% destas despesas. A maioria dos erros detetados neste domínio diz respeito à contratação pública, aos procedimentos de concessão de subvenções, à ausência de documentos comprovativos e aos custos não elegíveis.

Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado

1.27. Tal como nos últimos anos, o Tribunal concentrou-se mais nos tipos de erros detetados nas despesas de risco elevado, dado que é nestas que persistem os erros materiais. A [caixa 1.8](#) mostra a contribuição de cada tipo de erro para o nível de erro estimado em 2019 nas despesas de risco elevado, a par das estimativas para 2018 e 2017.

Caixa 1.8

Contribuição, por tipo de erro, para o nível de erro estimado para 2019 nas despesas de risco elevado



Fonte: TCE.

1.28. Tal como nos anos anteriores, os erros de elegibilidade (ou seja, custos inelegíveis nas declarações de despesas, com 40%, e a inelegibilidade de projetos, atividades ou beneficiários, com 34%) foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado, com 74% (2018: 68%).

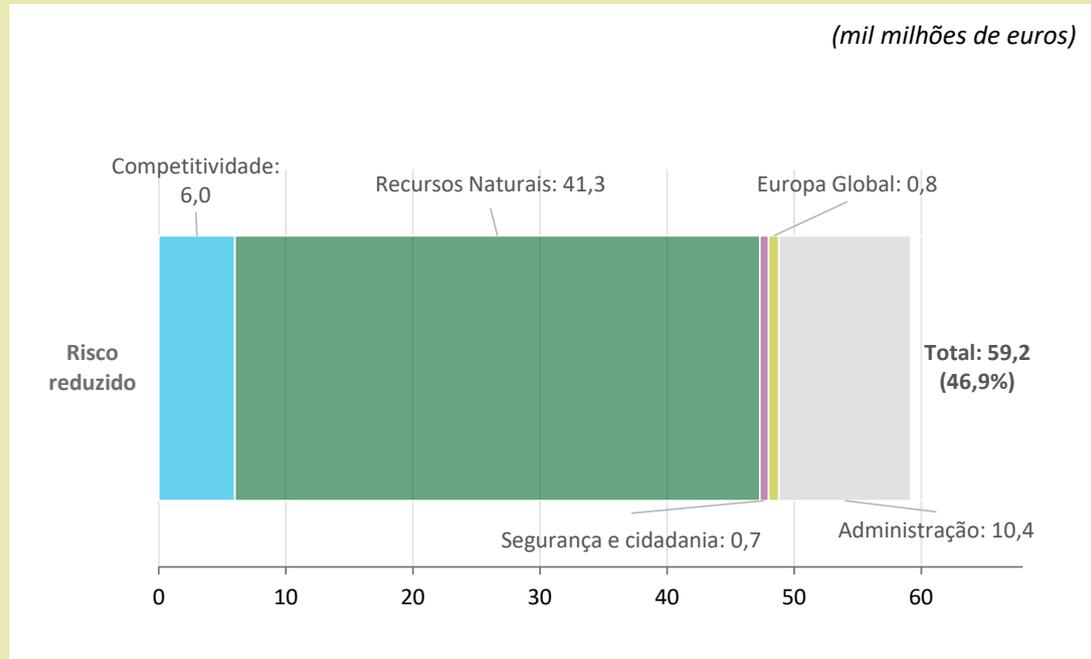
1.29. Em 2019, o Tribunal continuou a detetar um elevado número de erros relativos à contratação pública, às regras aplicáveis aos auxílios estatais e aos procedimentos de concessão de subvenções, sobretudo nos domínios da "Coesão" e dos "Recursos Naturais". Estes erros contribuíram com 20% para o nível de erro estimado pelo Tribunal para as despesas de risco elevado (2018: 16%).

O Tribunal não detetou um nível significativo de erros nas despesas de risco reduzido

1.30. Relativamente às despesas de risco reduzido, que representaram 46,9% 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 2,0%, tal como em 2018. As despesas de risco reduzido incluem principalmente pagamentos baseados em direitos e despesas administrativas (ver [caixa 1.9](#)). Os pagamentos baseados em direitos incluem bolsas de estudo e de investigação ("Competitividade" – capítulo 4), *ajudas diretas* aos agricultores ("Recursos Naturais" – capítulo 6) e apoio orçamental a países terceiros ("Europa Global" – capítulo 8). As despesas administrativas são constituídas sobretudo pelas remunerações e pensões dos funcionários da UE (Administração – capítulo 9).

Caixa 1.9

Repartição das despesas de risco reduzido por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

Informações da Comissão sobre regularidade

1.31. Nos termos do artigo 317º 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-Membros¹⁹. A Comissão presta contas da sua ação em três relatórios, incluídos no "pacote integrado de relatórios financeiros"²⁰:

- Contas consolidadas da União Europeia;
- Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE;

¹⁹ 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 322º, 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."

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2019_en

c) Relatório sobre o seguimento dado à quitação do exercício anterior.

1.32. Ao abrigo da sua estratégia para o período de 2018-2020, o Tribunal decidiu avaliar a possibilidade de utilizar as informações respeitantes à legalidade e regularidade disponibilizadas pelas entidades auditadas, o que significa que, no futuro, pretende fornecer uma garantia relativa às declarações (da direção) da Comissão, sempre que possível. Trata-se de um desenvolvimento da experiência do Tribunal de aplicação de uma metodologia semelhante desde 1994 na sua auditoria da fiabilidade das contas. No que respeita à auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas, o Tribunal continuou a trabalhar com a Comissão no sentido de estabelecer as condições necessárias para progredir para a mesma metodologia. No entanto, deparou-se com dificuldades, designadamente no que diz respeito à disponibilidade de informações oportunas e fiáveis, que estão a prejudicar os progressos nesta matéria. O Tribunal dá mais pormenores sobre estes condicionalismos no capítulo 4 ("Competitividade"), no capítulo 5 ("Coesão") e no capítulo 8 ("Europa Global").

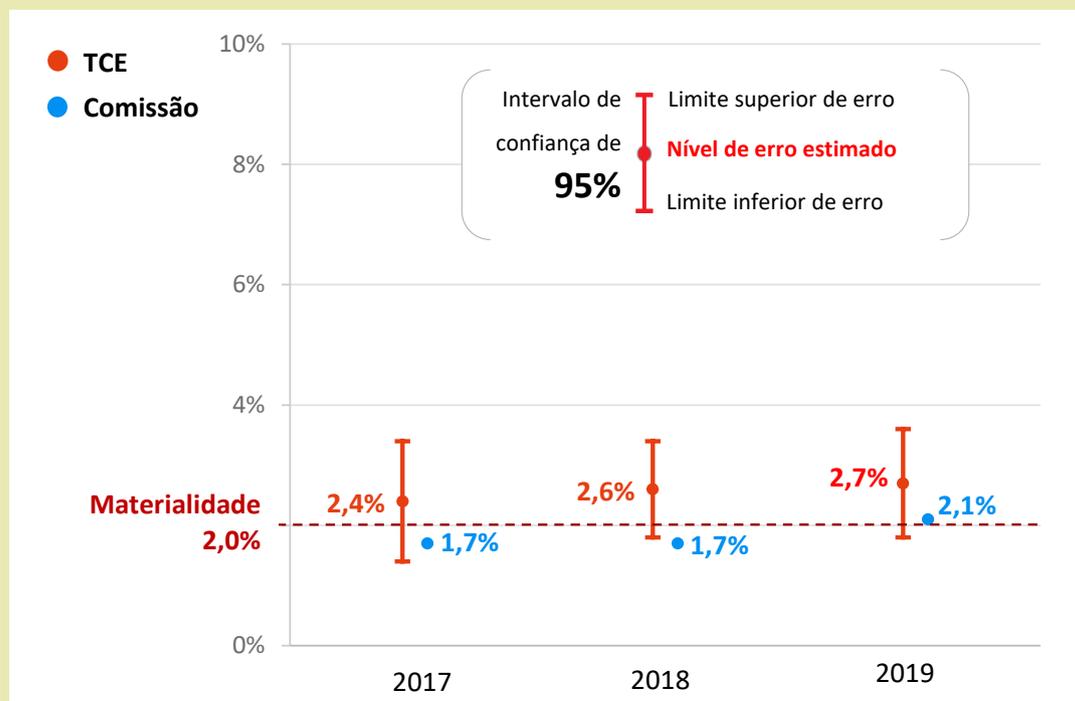
A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal

1.33. No Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento, a Comissão apresenta, para as operações subjacentes às contas de 2019, a sua avaliação do risco no momento do pagamento. Este conceito representa a estimativa da Comissão do montante que, no momento do pagamento, foi desembolsado sem respeitar a regulamentação aplicável e é o que mais se aproxima da estimativa do nível de erro pelo Tribunal.

1.34. A *caixa 1.10* mostra os valores apresentados pela Comissão para o risco no momento do pagamento, bem como o intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal. A Comissão estima o risco no momento do pagamento em 2019 em 2,1%, percentagem inferior ao nível de erro estimado pelo Tribunal de 2,7% (2018: 2,6%) e situada no extremo inferior do intervalo do Tribunal, que vai de 1,8% a 3,6%.

Caixa 1.10

Estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento em comparação com a estimativa do nível de erro pelo Tribunal



Fonte: TCE.

As componentes das estimativas da Comissão têm alguns problemas

1.35. A Comissão utiliza as declarações de fiabilidade apresentadas pelos Diretores-Gerais nos seus *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) como base para a sua apreciação global do risco no momento do pagamento nos vários domínios de intervenção. No entanto, a função específica da Comissão, como refletida na sua metodologia, e as insuficiências nos controlos *ex post*, que constituem uma parte crítica do sistema de controlo, afetam as estimativas da Comissão. São estes os dois principais motivos das eventuais divergências entre as taxas da Comissão e os níveis de erro estimados pelo Tribunal. A [caixa 1.11](#) ilustra a base da Comissão para determinar o risco no momento do pagamento nos principais domínios de despesas, acompanhada dos problemas correspondentes²¹.

²¹ O Tribunal dá mais pormenores sobre estas insuficiências no capítulo 4 ("Competitividade"), no capítulo 5 ("Coesão"), no capítulo 7 ("Recursos Naturais") e no capítulo 8 ("Europa Global").

Caixa 1.11

Estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento: base e problemas

Domínio de intervenção	Base do risco no momento do pagamento	Problemas
Competitividade	O Serviço de Auditoria Comum da Comissão elabora uma amostra representativa de declarações de custos, em média, de 18 em 18 meses. Relativamente a 2019, a amostra abrangeu despesas efetuadas entre janeiro de 2014 e fevereiro de 2018. Cerca de 20% das auditorias <i>ex post</i> são realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum, sendo 80% efetuadas, em nome desse serviço, por empresas privadas de auditoria.	As auditorias <i>ex post</i> não abrangem sobretudo pagamentos ou apuramentos realizados durante o exercício da Declaração de Fiabilidade em análise e nem sempre se revelaram fiáveis ^(*) .
Recursos Naturais ^(**)	Estatísticas de controlo dos organismos pagadores dos Estados-Membros, com ajustamentos para avaliar o risco no momento do pagamento	Os controlos dos Estados-Membros refletidos nas estatísticas de controlo não captam todos os erros e é necessário que a Comissão proceda a ajustamentos ^(***) . Os ajustamentos efetuados pela Comissão baseiam-se geralmente em taxas fixas. Existem algumas limitações à fiabilidade dos resultados dos trabalhos dos organismos de certificação.
Coesão	Taxa de erro residual agregada revista pela Comissão - indicador-chave de desempenho (ICD) 5 - para o exercício	Os controlos realizados pelas autoridades de auditoria nem sempre se revelaram fiáveis ^(****) .

	contabilístico de 2017-2018, incluindo o cenário mais pessimista também refletido no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução.	O ICD 5 deve ser considerado uma taxa mínima, ainda não definitiva.
Europa Global	Estudo sobre a taxa de erro residual (TER), encomendado anualmente. Relativamente a 2019, o estudo abrangeu contratos encerrados entre 1 de setembro de 2018 e 31 de agosto de 2019.	Número insuficiente de controlos no local nos países onde os projetos são executados. Cobertura insuficiente de aspetos pertinentes dos procedimentos de contratação. Ampla margem para estimar o impacto dos erros individuais. Falta de testes substantivos próprios em operações já verificadas por terceiros (confiança excessiva).

(*) O Tribunal não pôde confiar nas conclusões de 17 das 40 auditorias *ex post* analisadas em 2018 e 2019.

(**) Os problemas apresentados no domínio dos "Recursos Naturais" dizem respeito à Política Agrícola Comum.

(***) Os ajustamentos baseados nos controlos da própria Comissão e no trabalho dos organismos de certificação representaram cerca de 56% da sua estimativa global do "risco no momento do pagamento".

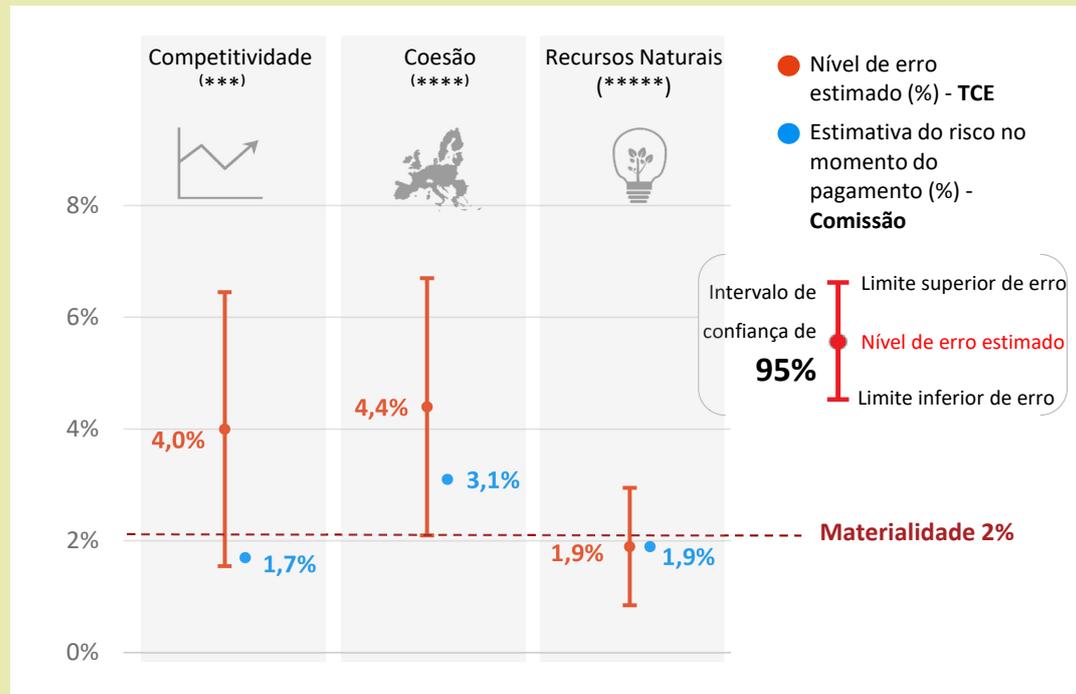
(****) Nos três anos em que o Tribunal tem analisado as despesas do período de 2014-2020, o número de pacotes de garantia em relação aos quais as autoridades de auditoria comunicaram taxas residuais não fiáveis inferiores a 2% foi constantemente de cerca de 50%, tanto em termos dos pacotes como das despesas selecionadas pelo Tribunal para auditoria.

1.36. A [caixa 1.12](#) apresenta uma comparação entre o nível de erro estimado pelo Tribunal para as rubricas do QFP relativamente às quais apresenta uma apreciação específica com as estimativas da Comissão²².

²² Uma vez que a Comissão não apresenta um valor global para o risco no momento do pagamento relativamente à rubrica 1a do QFP ("Competitividade") no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (dividindo esta rubrica em dois domínios de intervenção), o Tribunal teve de agrupar os valores apresentados pela Comissão nos RAA.

Caixa 1.12

Estimativa do nível de erro de 2019 pelo Tribunal em comparação com a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento para as rubricas do QFP^(*)(^{})**



(*) Com base também em outros elementos de prova produzidos pelo sistema de controlo, o Tribunal considera que o nível de erro relativo aos "Recursos Naturais" está próximo do limiar de materialidade.

(**) No caso da "Administração", nem o Tribunal nem a Comissão detetaram um nível significativo de erros.

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

(****) EMPL, REGIO, REFORM (ex-SRSS) e INEA.

(*****) DG AGRI, CLIMA, ENV e MARE.

Fonte: TCE.

1.37. A comparação mostra que os valores da Comissão são inferiores às estimativas do Tribunal em dois domínios de intervenção, o que reflete as insuficiências descritas na *caixa 1.11*. O Tribunal constatou que:

- na "**Competitividade**", a estimativa do risco no momento do pagamento desta rubrica do QFP, de 1,7%, que o Tribunal calculou com base nas informações constantes do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento, situa-se abaixo da materialidade e no extremo inferior do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver pontos 4.35 e 4.38);
- na "**Coesão**", a estimativa da Comissão para esta rubrica do QFP²³ é de 3,1%, o que confirma que o nível de erro neste domínio de intervenção é significativo. A estimativa da Comissão é inferior ao nível de erro estimado pelo Tribunal, mas situa-se na metade inferior do intervalo de erro do Tribunal (ver pontos 5.59 e 5.66).

1.38. Em relação aos "**Recursos Naturais**", a estimativa do risco no momento do pagamento elaborada pela Comissão (1,9%) está em consonância com a estimativa do Tribunal (ver pontos 6.32 e 6.42).

²³ Ver o quadro B do anexo 3 do Relatório Anual de 2019 sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE, p. 236.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF

1.39. Entende-se por fraude qualquer ato ou omissão intencionais relativos à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, à não comunicação de uma informação exigida e à utilização indevida dos fundos da UE²⁴. A fraude tem o efeito de lesar ou poder lesar o orçamento da UE. Segundo as normas de auditoria, a responsabilidade principal pela prevenção e deteção da fraude cabe tanto à gestão como aos responsáveis pela governação de uma entidade. O Tribunal tem em conta o risco de fraude antes de iniciar os procedimentos de auditoria (ver pontos **28**) a **30**) no *anexo 1.1*).

1.40. 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.

1.41. Em 2019, o Tribunal:

- a) avaliou a regularidade de 747 operações no âmbito dos trabalhos de auditoria relativos ao Relatório Anual e elaborou 36 Relatórios Especiais;
- b) comunicou ao OLAF 9 casos de suspeitas de fraude detetados durante as suas auditorias (também 9 em 2018), a partir dos quais o OLAF deu início a 5 inquéritos. Em quatro casos, o OLAF decidiu não dar início a um inquérito.

²⁴ Artigo 1º, alínea a), do anexo do Ato do Conselho, de 26 de julho de 1995, que estabelece a Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias ("Convenção PIF").

1.42. Em 2019, 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.

1.43. Com base nas informações decorrentes dos trabalhos do Tribunal entre 2011 e 2019, o OLAF recomendou a recuperação de um total de 317,7 milhões de euros relativos a 29 casos²⁵.

²⁵ As informações são fornecidas pelo OLAF e não são examinadas pelo Tribunal.

Conclusões

1.44. O presente capítulo tem como principal função apoiar a opinião de auditoria apresentada na Declaração de Fiabilidade.

Resultados da auditoria

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

1.46. 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 superior, situando-se em 2,7% (2018: 2,6%). As despesas de risco elevado (principalmente baseadas em reembolsos), muitas vezes sujeitas a regras complexas, estavam afetadas por um nível significativo de erros. Este ano, a proporção deste tipo de despesas aumentou para 53,1%, representando uma parte substancial da população de auditoria. Ao contrário dos últimos três anos, o erro é assim generalizado, o que constitui a base da opinião adversa.

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

- 1) Este anexo descreve a abordagem e a metodologia de auditoria do Tribunal, que estão em conformidade com as normas internacionais de auditoria e asseguram que as opiniões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas. Refere igualmente as principais diferenças entre a abordagem de auditoria do Tribunal e a forma como a Comissão estima e comunica o nível de irregularidades²⁶, no exercício das suas funções enquanto gestora do orçamento da UE. Para o efeito, o Tribunal explica de que modo:
 - extrapola os erros detetados (ponto 6));
 - estrutura os capítulos em torno das rubricas do QFP (ponto 8));
 - aplica as regras nacionais e da UE (ponto 9));
 - quantifica os erros em matéria de contratação (ponto 19)).
- 2) O método de auditoria do Tribunal está definido no Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade, disponível no seu sítio Internet²⁷. 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 – Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas

- 3) 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.

²⁶ Ver pp. 51-53 do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento de 2019 da Comissão.

²⁷ <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AuditMethodology.aspx>.

- 4) 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.
- 5) 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.

PARTE 2 – Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à regularidade das operações

- 6) 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. Segundo as práticas estatísticas aceites, a extrapolação dos resultados de uma amostra estatística produz a melhor estimativa da taxa de erro. O Tribunal divide a sua amostra em despesas de risco elevado e reduzido, e em diferentes estratos para as rubricas do QFP sobre as quais comunica informações. Este procedimento permite-lhe extrapolar os erros que deteta para os domínios em causa.

- 7) No entanto, o Tribunal analisa se pode utilizar de forma eficiente 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

- 8) O Tribunal organiza os seus trabalhos de auditoria e informa sobre os respetivos resultados em torno das várias rubricas do QFP, em conformidade com a estrutura do orçamento decidida pelo legislador. No âmbito de cada rubrica do QFP objeto de uma apreciação específica (capítulos 4, 5, 6 e 9), o Tribunal testa uma amostra representativa de operações, a fim de calcular a parte de operações irregulares na população em geral.
- 9) Para cada operação selecionada, determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação. A apreciação do Tribunal tem devidamente em conta a interpretação da legislação nacional e da UE produzida pelos tribunais judiciais nacionais ou por organismos nacionais independentes com autoridade na matéria e pelo Tribunal de Justiça Europeu. O Tribunal 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.
- 10) Para o teste das operações de receitas, o exame realizado pelo Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado e no RNB parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o respetivo cálculo. O Tribunal examina os controlos efetuados pela Comissão às contribuições dos Estados-Membros até ao 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.
- 11) 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.
- 12) 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 respetivas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE no seu conjunto.
- 13) 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.
- 14) A abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erros na população total. Por conseguinte, os valores apresentados sobre o número de erros detetados numa rubrica do QFP, em despesas geridas por uma DG ou em despesas de um determinado Estado-Membro não constituem uma indicação da frequência de erros em operações financiadas pela UE ou nos diferentes Estados-Membros.
- 15) 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 2019, examinar o trabalho das autoridades de auditoria e chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade do indicador-chave da Comissão relativo à regularidade neste domínio – a taxa de erro residual.
- 16) No caso dos pagamentos diretos do FEAGA no domínio dos "Recursos Naturais", o Tribunal regista progressos no reforço da utilização das novas tecnologias; no

Desenvolvimento rural, começou a examinar/repetir o trabalho dos organismos de certificação em 2019.

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 quantificação²⁸.
- 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. O Tribunal quantifica apenas as infrações graves das regras aplicáveis à contratação e quantifica como erro de contratação de 100% apenas as infrações que impediram a melhor proposta de vencer o concurso, tornando inelegíveis as despesas ao abrigo deste contrato. O Tribunal não aplica taxas fixas para os vários tipos de infrações das regras aplicáveis à contratação, como faz a Comissão²⁹. Baseia a sua quantificação dos erros que afetam a contratação pública nos montantes de despesas inelegíveis nas operações examinadas.

Nível de erro estimado

- 20) Para a maioria das rubricas do QFP e para o orçamento da UE no seu conjunto, o Tribunal apresenta um "nível de erro estimado" que 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

²⁸ *Quantification of public procurement errors* (pdf)
<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AuditMethodology.aspx>.

²⁹ Orientações da Comissão, de 2019, para determinar as correções financeiras em caso de irregularidades na contratação pública constantes do anexo da Decisão da Comissão de 14.5.2019 que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos, C(2019) 3452.

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 2,0% como limiar de materialidade para a sua opinião. Tem igualmente em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis.
- 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. Para este efeito, tem em consideração, além dos riscos inerentes e de controlo, a sua apreciação dos sistemas de gestão e de controlo em conjugação com os resultados de auditorias anteriores. Por exemplo, o Tribunal considera algumas despesas do desenvolvimento rural baseadas em direitos como sendo de risco elevado, com base na anterior experiência de auditoria. Esta divisão 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, 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 apresenta os resultados do trabalho realizado sobre os sistemas, 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 3 a 9 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 1705³⁰ (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.

PARTE 3 – Procedimentos de auditoria relativos à fraude

- 28) O Tribunal 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.
- 29) 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.
- 30) Se o Tribunal tiver motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, informa o OLAF, o Organismo Europeu de Luta Antifraude, que é responsável pela realização dos devidos inquéritos. O Tribunal comunica vários casos por ano ao OLAF.

PARTE 4 – Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

- 31) O Tribunal formulou:
- a) uma opinião de auditoria sobre as contas consolidadas da UE relativas ao exercício encerrado;

³⁰ ISSAI 1705 – Modificações à Opinião no Relatório do Auditor Independente.

- b) opiniões de auditoria sobre a regularidade das receitas e das despesas subjacentes a essas contas.
- 32) O Tribunal efetua a sua auditoria e formula as suas opiniões em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI.
- 33) Quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, essas normas estabelecem que uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas.

Capítulo 2

Gestão orçamental e financeira

Índice

	Pontos
Introdução	2.1.
Gestão orçamental em 2019	2.2.-2.9.
O orçamento disponível foi quase integralmente executado	2.2.-2.6.
As autorizações por liquidar continuam a aumentar	2.7.-2.9.
Riscos e desafios para o orçamento da UE	2.10.-2.13.
Alterações no orçamento da UE devido à pandemia de COVID-19	2.10.-2.11.
O Reino Unido saiu da UE	2.12.-2.13.
Questões de gestão financeira	2.14.-2.45.
A absorção dos FEEL acelerou, mas continua mais lenta do que no âmbito do anterior QFP	2.14.-2.17.
Os instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada também enfrentam problemas de absorção	2.18.-2.21.
O orçamento da UE está exposto a riscos financeiros	2.22.-2.34.
O orçamento da UE abrange diferentes tipos de operações financeiras	2.22.-2.26.
A UE dispõe de vários meios para atenuar a exposição do orçamento	2.27.-2.33.
É necessário reavaliar a futura exposição do orçamento da UE	2.34.
O orçamento da UE e o Grupo BEI estão estreitamente interligados	2.35.-2.45.
O Grupo BEI contribui para os objetivos da UE	2.35.-2.36.
Uma parte significativa das operações do BEI é apoiada pelo orçamento da UE	2.37.-2.40.
O Grupo BEI continuará a desempenhar um papel importante	2.41.-2.43.
O mandato de auditoria do Tribunal abrange apenas uma parte das operações do BEI	2.44.-2.45.

Conclusões e recomendações 2.46.-2.53.

Conclusões 2.46.-2.51.

Recomendações 2.52.-2.53.

Anexos

Anexo 2.1 – Absorção por Estado-Membro no final de 2019 e em comparação com 2012

Anexo 2.2 – Instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI ao abrigo de mandatos da UE no final de 2019 (milhões de euros)

Introdução

2.1. Este capítulo apresenta a análise do Tribunal às principais questões orçamentais e financeiras que surgiram em 2019, identificando igualmente os riscos e desafios que se poderão colocar ao orçamento da UE nos próximos anos. O capítulo baseia-se numa análise dos dados orçamentais para 2019, dos documentos publicados pela Comissão e outras partes interessadas e do trabalho realizado pelo Tribunal para o relatório anual, relatórios especiais, análises e pareceres.

Gestão orçamental em 2019

O orçamento disponível foi quase integralmente executado

2.2. O Regulamento do Quadro Financeiro Plurianual¹ (QFP) fixa montantes máximos para cada um dos sete anos do QFP ("limites máximos do QFP"). Os limites máximos aplicam-se 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). Os limites máximos do QFP para 2019 eram de 164,1 mil milhões de euros de dotações de autorização e 166,7 mil milhões de euros de dotações de pagamento².

2.3. Para 2019, a *autoridade orçamental* aprovou 166,2 mil milhões de euros em dotações de autorização e 148,5 mil milhões de euros em dotações de pagamento (ver [caixa 2.1](#)). O orçamento definitivo ficou muito próximo do orçamento inicialmente adotado. O orçamento inicial incluía 165,8 mil milhões de euros de dotações de autorização e 148,2 mil milhões de euros de dotações de pagamento. Apenas foram aprovados três orçamentos rectificativos em 2019, que acrescentaram 0,4 mil milhões de euros em dotações de autorização e 0,3 mil milhões de euros em dotações de pagamento.

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

² COM(2018) 282 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2019 em conformidade com a evolução do RNB (SEC 2010) (Artigo 6º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020).

2.4. As dotações de autorização foram quase totalmente utilizadas, tendo sido autorizados 165,2 mil milhões de euros (99,4%) (ver [caixa 2.1](#)). Estas dotações e a sua utilização foram ligeiramente superiores ao limite máximo do QFP, devido a instrumentos especiais que podem exceder o limite máximo³.

2.5. A utilização das dotações de pagamento disponíveis foi ligeiramente inferior (98,5%) à das dotações de autorização. Em 2019, foram pagos 146,2 mil milhões de euros (ver [caixa 2.1](#))⁴, menos 19 mil milhões de euros (11,5%) do que o montante autorizado.

2.6. Esta situação aumenta as autorizações por liquidar e as futuras necessidades de pagamento, como o Tribunal referiu no Relatório Anual do ano passado⁵.

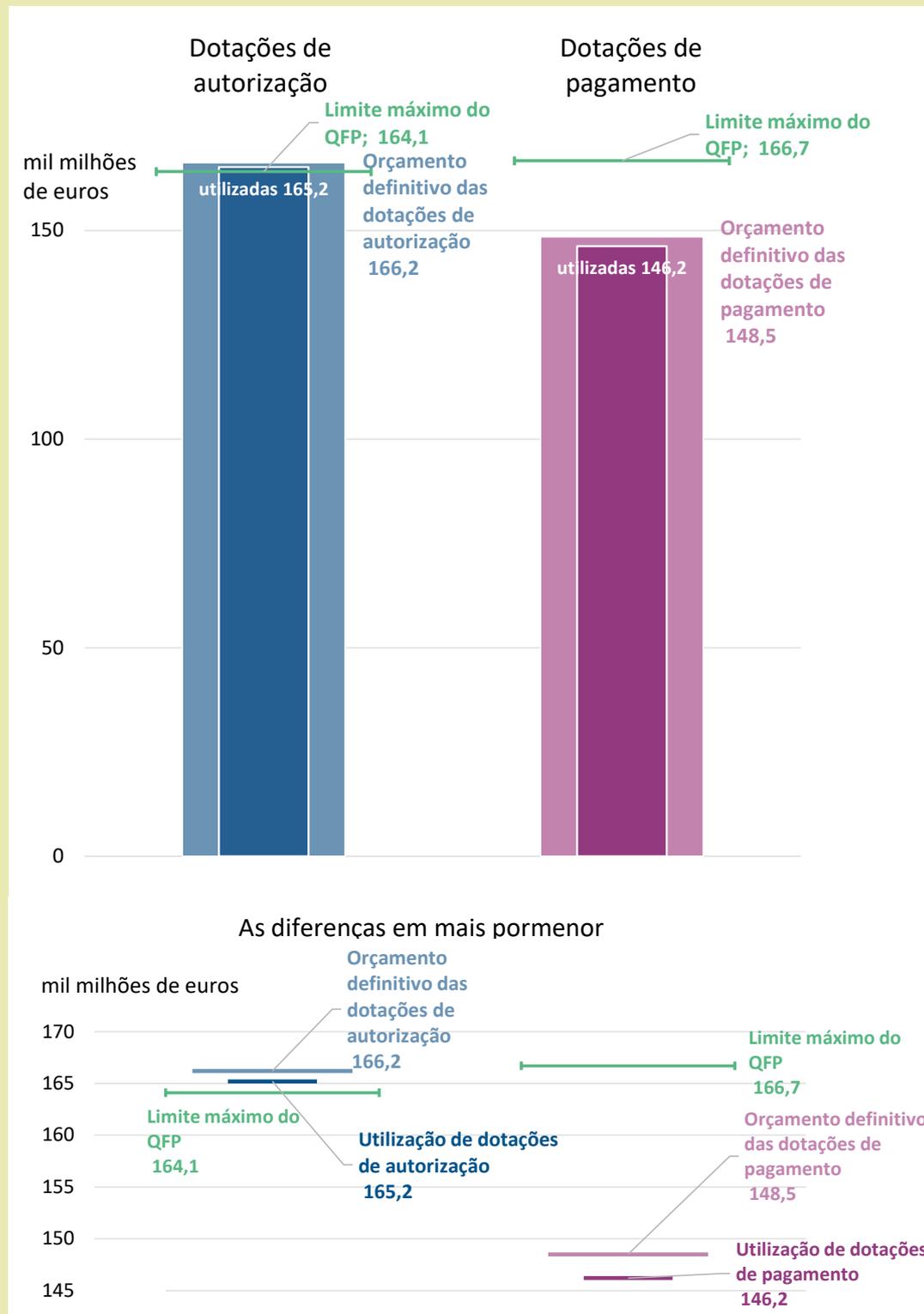
³ Ver artigo 3º, nº 2, do Regulamento QFP.

⁴ Em 2019, os pagamentos totais ascenderam a 159,1 mil milhões de euros, compostos por pagamentos a partir do orçamento definitivo de 2019 de 146,2 mil milhões de euros, *dotações transitadas* de 1,7 mil milhões de euros e *receitas afetadas* de 11,2 mil milhões de euros. O Tribunal exclui da sua análise 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 do documento "*Report on the budgetary and financial management of the European Commission for the financial year 2019*".

⁵ Relatório Anual relativo ao exercício de 2018, pontos 2.12 a 2.21.

Caixa 2.1

Execução orçamental em 2019



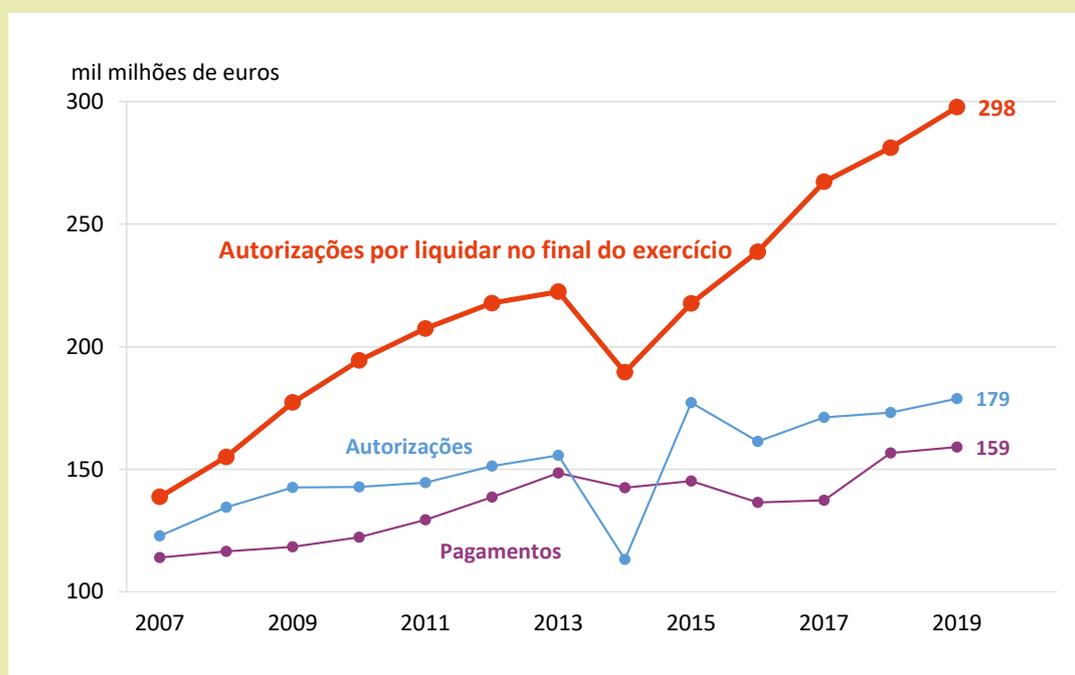
Fonte: Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2019, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas – notas 4.1 a 4.3 e o ajustamento técnico de 2019.

As autorizações por liquidar continuam a aumentar

2.7. As autorizações por liquidar continuaram a aumentar, tendo atingido 298,0 mil milhões de euros no final de 2019 (ver [caixa 2.2](#)). Em 2019, corresponderam a 2,7 anos de dotações de autorização de duração superior a um ano, o que representa um aumento em relação aos 2,3 anos registados em 2012, o ano homólogo do QFP anterior.

Caixa 2.2

Autorizações, pagamentos e autorizações por liquidar



Fonte: Contas anuais consolidadas da UE de 2007 a 2019.

2.8. No seu exame rápido de casos "Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento"⁶, o Tribunal identificou as principais razões para a subida contínua das autorizações por liquidar. Embora seja em parte reflexo do aumento global da dimensão do orçamento da UE ao longo do tempo, sobretudo devido ao maior número de Estados-Membros e aos ajustamentos anuais⁷, existem outras duas razões para o nível historicamente elevado de autorizações por liquidar: a diferença anual entre as autorizações e os pagamentos e a execução geralmente lenta dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (FEEI). O Tribunal chamou a atenção para estas questões em relatórios anuais anteriores⁸. Devido a estes atrasos na execução, as autorizações cujo pagamento estava inicialmente previsto para o atual QFP terão de ser pagas no próximo QFP.

2.9. O Tribunal analisou a evolução das autorizações por liquidar até ao final de 2019. Vários fatores relacionados com a crise provocada pela COVID-19 terão impacto no montante das autorizações por liquidar a partir de 2020. Alguns destes fatores, como os atrasos na execução devido às restrições associadas à COVID-19, farão aumentar este montante, enquanto outros o farão diminuir: por exemplo, o alargamento do âmbito das regras de elegibilidade para cobrir as despesas relacionadas com a COVID-19⁹. Ainda não é possível avaliar o seu impacto global.

⁶ Publicado em abril de 2019.

⁷ O artigo 6º do Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 do Conselho, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, prevê um ajustamento técnico anual de 2%.

⁸ Ver pontos 2.44 e 2.48 do Relatório Anual relativo a 2018, ponto 2.48 do Relatório Anual relativo a 2017 e pontos 2.36 a 2.39 e 2.48 do Relatório Anual relativo a 2016.

⁹ Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera os Regulamentos (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013 e (UE) nº 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19 (Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus) e Regulamento (UE) 2020/558 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, que altera os Regulamentos (UE) nº 1301/2013 e (UE) nº 1303/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

Riscos e desafios para o orçamento da UE

Alterações no orçamento da UE devido à pandemia de COVID-19

2.10. O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram alterações substanciais ao orçamento da UE para 2020, bem como outras alterações legislativas, em resposta à pandemia de COVID-19. Aprovaram igualmente medidas¹⁰ que proporcionam liquidez adicional e flexibilidade excepcional para as despesas relacionadas com a COVID-19 no âmbito dos FEEI. O Tribunal apresentou observações acerca de algumas destas medidas num Parecer¹¹ publicado separadamente. A Comissão estima que um impacto significativo de uma destas medidas seja a antecipação de um montante adicional de 14,6 mil milhões de euros de pagamentos aos Estados-Membros em 2020 e 2021, dos quais 8,5 mil milhões de euros serão disponibilizados em 2020. Tendo em conta os montantes dos FEEI disponíveis em 2020 que podem ser autorizados e pagos para despesas relacionadas com a COVID-19, existe o risco de as dotações de pagamento não serem suficientes para cobrir todas as necessidades. O Tribunal salienta que a Comissão "acompanhará atentamente o impacto da alteração proposta nas dotações de pagamento em 2020, tendo em conta tanto a execução do orçamento como as previsões revistas dos Estados-Membros"¹².

¹⁰ Ver nota de rodapé 9.

¹¹ Parecer nº 3/2020 do Tribunal (2020/C 159/01).

¹² Exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão COM(2020) 138 final (processo 2020/0054 (COD)) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) nº 1303/2013 e o Regulamento (UE) nº 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excepcional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

2.11. Em 27 de maio de 2020, a Comissão apresentou alterações importantes à sua proposta de QFP para 2021-2027, a fim de dar resposta aos efeitos da pandemia de COVID-19. Estas alterações incluem um novo Instrumento Europeu de Recuperação ("*Next Generation EU*"), que disponibilizará mais 750 mil milhões de euros ao longo de quatro anos (2021-2024), e um QFP para 2021-2027 ajustado, reduzido para um novo montante total proposto de 1 100 mil milhões de euros. Se, até ao final de 2020, o Conselho não adotar o QFP para 2021-2027 ou o Parlamento Europeu não o aprovar, serão necessárias disposições transitórias para evitar a interrupção de muitos programas de despesas da UE. Em 13 de maio de 2020, o Parlamento Europeu adotou uma resolução solicitando à Comissão que apresentasse uma proposta de plano de contingência relativo ao QFP para garantir a continuidade do financiamento, caso não seja possível alcançar um acordo sobre o QFP para 2021-2027 em tempo útil. Tendo em conta a crise provocada pela COVID-19, o Parlamento solicitou à Comissão que incluísse, no plano de contingência, propostas de reforços específicos e revisões das regras para fazer face à crise e apoiar a recuperação económica da UE.

O Reino Unido saiu da UE

2.12. Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido saiu oficialmente da UE e entrou num "período de transição", que deverá terminar em 31 de dezembro de 2020. A futura relação após o termo do período de transição depende do eventual acordo alcançado entre o Reino Unido e a UE em 2020.

2.13. Durante 2020, o Reino Unido continuará a contribuir para o orçamento da UE, e a beneficiar deste, segundo as mesmas regras que se aplicariam caso tivesse permanecido um Estado-Membro. A contribuição do Reino Unido no período pós-2020 relativa às obrigações assumidas enquanto Estado-Membro será estabelecida com base nas disposições do acordo de saída¹³, como um rácio entre o montante de recursos próprios colocados à disposição pelo Reino Unido no período de 2014-2020 e o montante de recursos próprios colocados à disposição durante esse período por todos os Estados-Membros (incluindo o Reino Unido).

¹³ 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 L 29 de 31.1.2020, p. 7.

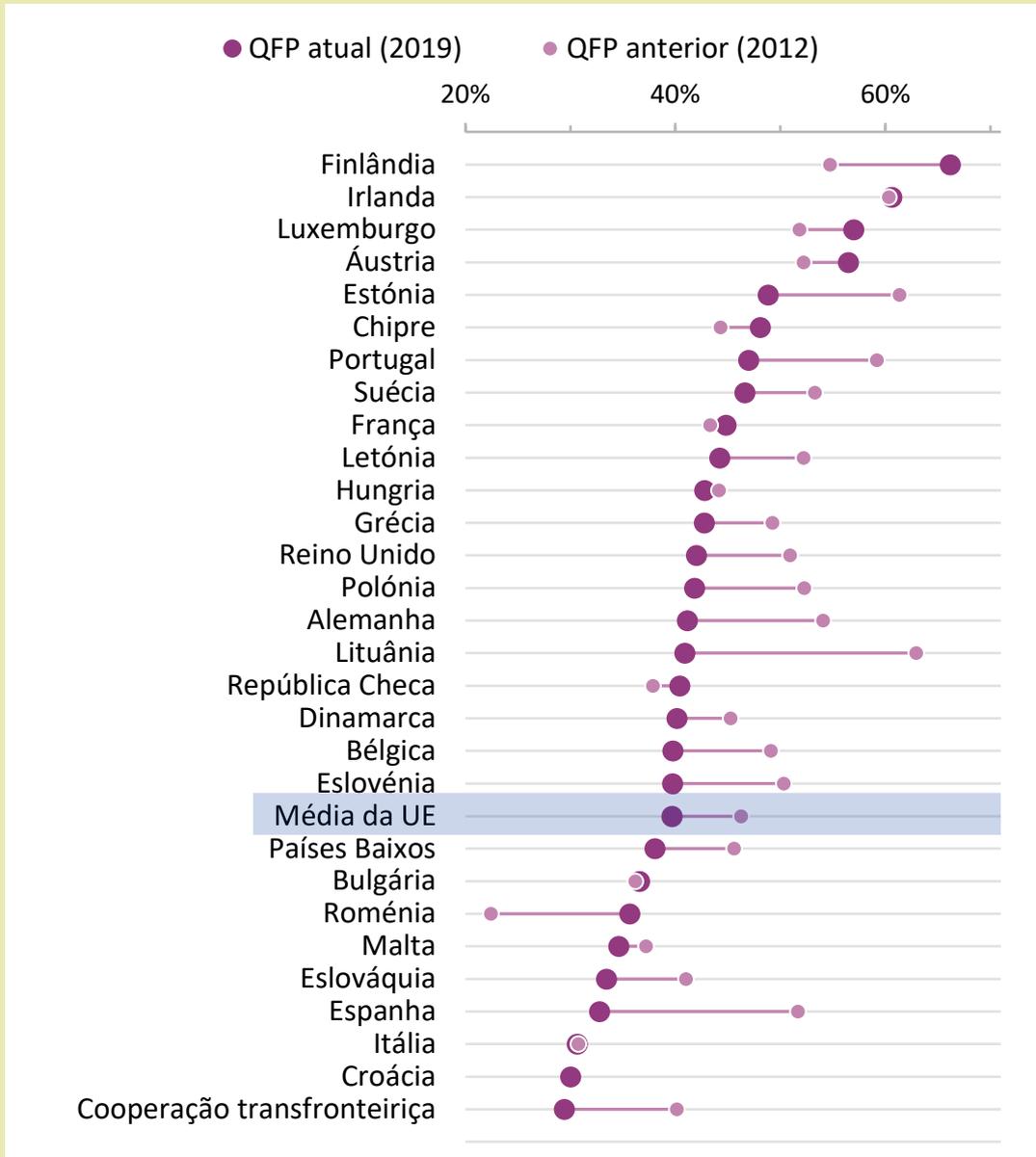
Questões de gestão financeira

A absorção dos FEEI acelerou, mas continua mais lenta do que no âmbito do anterior QFP

2.14. Em 2019, a velocidade de *absorção* dos FEEI foi praticamente idêntica à de 2018. Como mostra o gráfico na [caixa 2.3](#), até ao final de 2019 apenas tinham sido pagos aos Estados-Membros 40% do total das dotações dos FEEI do QFP atual (465 mil milhões de euros), em comparação com 46% até ao final de 2012, o ano homólogo do QFP anterior. Durante 2019, foram pagos 12% das dotações afetadas, uma percentagem semelhante à das dotações pagas em 2012, o ano homólogo do QFP anterior (13%). O gráfico mostra também que apenas nove Estados-Membros registaram taxas de absorção mais elevadas no âmbito do atual QFP do que no anterior.

Caixa 2.3

Absorção dos FEEL por Estado-Membro e por QFP



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

2.15. A *caixa 2.4* mostra o nível de absorção de cada FEEI em termos relativos e absolutos. Verificam-se diferenças significativas nas taxas de absorção entre os vários Fundos. Por exemplo, a taxa de absorção do *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER) (dotação de 100 mil milhões de euros) atingiu 50%, o que foi superior à dos outros FEEI, enquanto a taxa de absorção do *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas* (FEAMP) (dotação de 5,7 mil milhões de euros) atingiu 29%. A taxa de absorção global em 2019 foi mais rápida do que em qualquer outro ano do atual QFP. No entanto, a taxa de absorção global em todos os FEEI foi mais lenta em 2019 do que em 2012, o ano homólogo do QFP anterior.

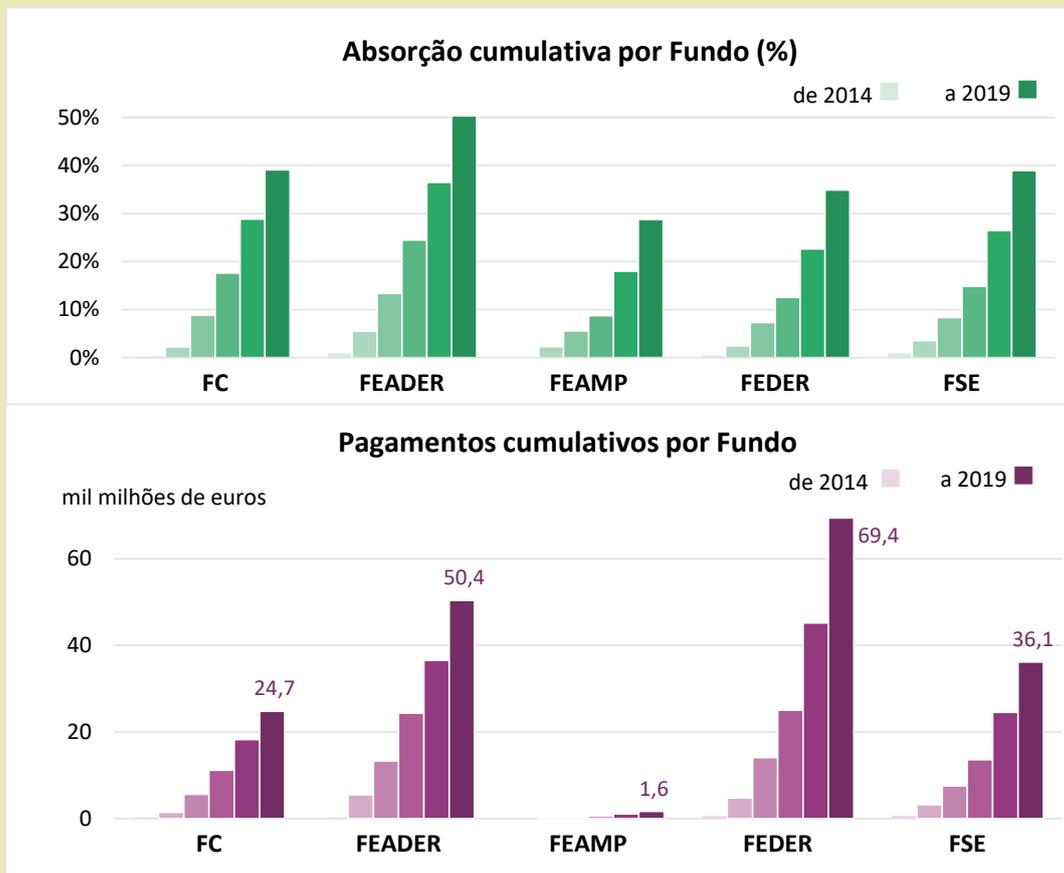
2.16. Em relatórios anteriores, o Tribunal analisou as razões subjacentes à lenta taxa de absorção¹⁴. As principais razões são o atraso no início dos programas de despesas e o prazo adicional concedido para a declaração de custos (regra "n+3")¹⁵. O montante das autorizações por liquidar relacionadas com os FEEI no final de 2019 era de 211 mil milhões de euros (dos quais 208 mil milhões de euros dizem respeito ao atual QFP).

¹⁴ Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, pontos 2.13 a 2.19 (2018/C 357/01 de 4.10.2018), e Documento de Análise nº 05/2019, "Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento", abril de 2019.

¹⁵ No QFP para 2014-2020, os Estados-Membros dispõem de três anos para utilizar os fundos autorizados e declarar à Comissão despesas para reembolso (regra "n+3"). Após esse período, um sistema de "anulações automáticas" visa apurar os fundos não utilizados.

Caixa 2.4

Absorção dos FEEL por Fundo



Nota: a Iniciativa para o Emprego dos Jovens está inserida no FSE.

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

2.17. No ano passado, o Tribunal constatou¹⁶ que em 2017 e 2018 foram restituídos ao orçamento da UE montantes substanciais de pré-financiamento anual não utilizados¹⁷, sobretudo devido a atrasos na execução. Em 2019, mais uma vez, os Estados-Membros restituíram ao orçamento da UE montantes de pré-financiamento anual no valor de 7,7 mil milhões de euros como *receitas afetadas*. Desse montante, 5,0 mil milhões de euros foram utilizados para efetuar pagamentos relativos a declarações dos Estados-Membros para além do orçamento aprovado para o ano. Esta possibilidade não estará disponível em 2020, uma vez que o pré-financiamento anual

¹⁶ Relatório Anual relativo ao exercício de 2018, pontos 2.9 a 2.11 (JO C 340/02 de 8.10.2019).

¹⁷ Não existe um pré-financiamento anual para o FEADER.

não utilizado não será recuperado e pode ser utilizado para as despesas relacionadas com a COVID-19¹⁸.

Os instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada também enfrentam problemas de absorção

2.18. Os *instrumentos financeiros* em regime de *gestão partilhada* (IFGP) são um instrumento de execução para prestar apoio financeiro a partir do orçamento da UE. Ao abrigo deste regime, os programas que utilizam o financiamento dos FEEI podem criar fundos autónomos ou subfundos de um fundo de participação. Estes fundos prestam apoio aos *destinatários finais*, que pode assumir a forma de empréstimos, garantias e *investimentos em capitais próprios*. Se forem devidamente aplicados, os IFGP podem apresentar benefícios específicos em comparação com as *subvenções*. Em especial, podem ser utilizados para gerarem um efeito de alavanca sobre os fundos públicos e privados: por outras palavras, mobilizar fundos públicos e privados adicionais para complementar o financiamento público inicial. Além disso, a sua dotação de capital é renovável: os mesmos fundos podem ser reutilizados em vários ciclos¹⁹.

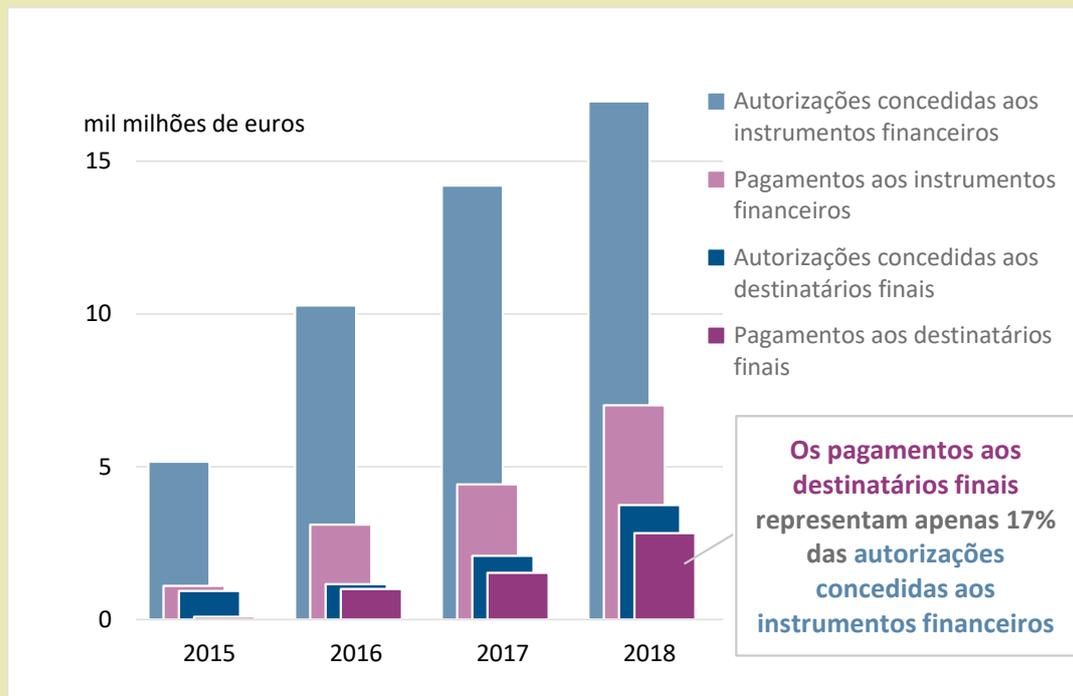
2.19. Dos 16,9 mil milhões de euros afetados pelos FEEI aos IFGP no âmbito do QFP para 2014-2020, foram pagos a estes instrumentos 7,0 mil milhões de euros até ao início de 2019. Deste montante, 2,8 mil milhões de euros atingiram o seu destinatário final. Por conseguinte, até ao início de 2019, cinco anos depois de o atual QFP ter entrado em vigor, apenas cerca de 17% do total do financiamento dos FEEI autorizado através dos IFGP tinha chegado ao seu destinatário final (ver [caixa 2.5](#)).

¹⁸ Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19 (Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus).

¹⁹ Relatório Especial 19/2016, "Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros — ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013", síntese e ponto 7 (JO C 2016 250 R 0002 de 9.7.2016).

Caixa 2.5

Autorizações e pagamentos relativos aos IFGP



Nota: As informações relativas a 2015 dizem respeito, cumulativamente, aos anos de 2014 e 2015.

Fonte: TCE, com base nos relatórios da Comissão "Financial instruments under the European Structural and Investment Funds: Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council", 2015 a 2018.

2.20. Tal como acontecia no QFP para 2007-2013, a Comissão é obrigada, durante o QFP para 2014-2020, a elaborar anualmente um relatório sobre os IFGP. De acordo com o regulamento pertinente²⁰, o relatório anual relativo a 2018 deveria ser publicado em dezembro de 2019, o que a Comissão só fez²¹ em janeiro de 2020. Como referido no seu Relatório Anual relativo a 2017²², o Tribunal considera que o desfazamento entre o final do período de referência e o relatório correspondente continua a ser longo, o que diminui a pertinência das informações que contém.

2.21. Na proposta de RDC²³ relativa ao QFP para 2021-2027, a disposição que exige que a Comissão apresente relatórios anuais sobre cada instrumento financeiro foi abandonada. Além disso, as autoridades de gestão apenas são obrigadas a fornecer dados à Comissão sobre os instrumentos financeiros a nível das prioridades. O Tribunal considera que os motivos subjacentes à obrigatoriedade de apresentação de relatórios separados no QFP para 2007-2013 continuam a ser pertinentes: "aumentar a transparência do processo de execução e assegurar um acompanhamento adequado (...) da execução dos instrumentos de engenharia financeira"²⁴, o que implica igualmente a necessidade de reduzir o desfazamento entre a publicação do relatório anual da Comissão sobre cada instrumento financeiro e o período abrangido pelo mesmo²⁵.

²⁰ Ver artigo 46º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 (JO L 347 de 20.12.2013).

²¹ *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds: Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, situation as at 31 December 2018.*

²² Relatório Anual relativo ao exercício de 2017, ponto 2.35 (JO C 357/02 de 4.10.2018).

²³ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, COM(2018) 375 final.

²⁴ Regulamento (UE) nº 1310/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 337 de 20.12.2011).

²⁵ Parecer nº 6/2018 do Tribunal (2019/C 17/01).

O orçamento da UE está exposto a riscos financeiros

O orçamento da UE abrange diferentes tipos de operações financeiras

2.22. No final de 2019, os principais riscos financeiros a que está exposto o orçamento da UE estavam associados aos seguintes tipos de operações: operações financeiras sob a forma de empréstimos diretamente cobertas pelo orçamento da UE e operações financeiras cobertas por um fundo de garantia da UE²⁶.

2.23. As operações financeiras diretamente cobertas pelo orçamento da UE incluem:

- o empréstimos ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), que concede apoio a qualquer Estado-Membro da área do euro em caso de grave perturbação económica ou financeira;
- o empréstimos para apoio à balança de pagamentos (BP) a Estados-Membros não pertencentes à área do euro que enfrentam dificuldades a nível da balança de pagamentos;
- o empréstimos Euratom concedidos aos Estados-Membros²⁷.

2.24. As operações financeiras cobertas por um fundo de garantia incluem:

- o empréstimos de assistência macrofinanceira (AMF) a países terceiros provisionados no Fundo de Garantia relativo às Ações Externas;

²⁶ Para além destas operações financeiras, o orçamento da UE também utiliza instrumentos financeiros. Nos termos do artigo 210º do Regulamento Financeiro, o passivo financeiro da UE e o total dos pagamentos a partir do orçamento da UE associados a um instrumento financeiro não podem exceder "o montante da autorização orçamental relevante", excluindo assim os passivos contingentes para o orçamento da UE.

²⁷ A fim de financiar as operações de concessão de empréstimos, a Comissão está habilitada a contrair empréstimos em nome da UE. As atividades de contração e concessão de empréstimos relacionadas com os empréstimos ao abrigo do MEEF e para apoio à balança de pagamentos assumem a forma de operações recíprocas, em que os empréstimos contraídos em curso correspondem aos empréstimos em dívida.

- o empréstimos Euratom a países terceiros cobertos por garantias recebidas de terceiros e provisionados adicionalmente no Fundo de Garantia relativo às Ações Externas;
- o as operações nos Estados-Membros abrangidas pela garantia do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) (gerida pelo Grupo BEI²⁸);
- o operações em países terceiros cobertas pela garantia do mandato de empréstimo externo (gerida pelo BEI);
- o as operações do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS) cobertas pela Garantia FEDS (uma iniciativa destinada a apoiar o investimento sustentável fora da UE).

2.25. A Comissão apresenta anualmente relatórios sobre as garantias, incluindo sobre o risco total e o risco anual suportado pelo orçamento da UE. Por "risco total" entende-se o montante total em dívida (capital e juros) das operações cobertas. Em 31 de dezembro de 2019, este montante era de 72,7 mil milhões de euros²⁹. O "risco anual" é o montante máximo dos pagamentos anuais devidos (capital e juros) que a UE teria de pagar num exercício se todos os pagamentos de empréstimos garantidos estivessem em incumprimento; em 31 de dezembro de 2019, este montante ascendia a 4,5 mil milhões de euros³⁰.

2.26. O montante de risco total comunicado pela Comissão não inclui operações relacionadas com o FEIE. Em 31 de dezembro de 2019, a exposição do orçamento da UE a eventuais pagamentos futuros relacionados com a garantia do FEIE ascendia a 22 mil milhões de euros de operações assinadas, dos quais tinham sido pagos 17,7 mil milhões de euros. Se ao risco total da Comissão se adicionar este montante pago, o

²⁸ O Grupo BEI é constituído pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Fundo Europeu de Investimento (FEI).

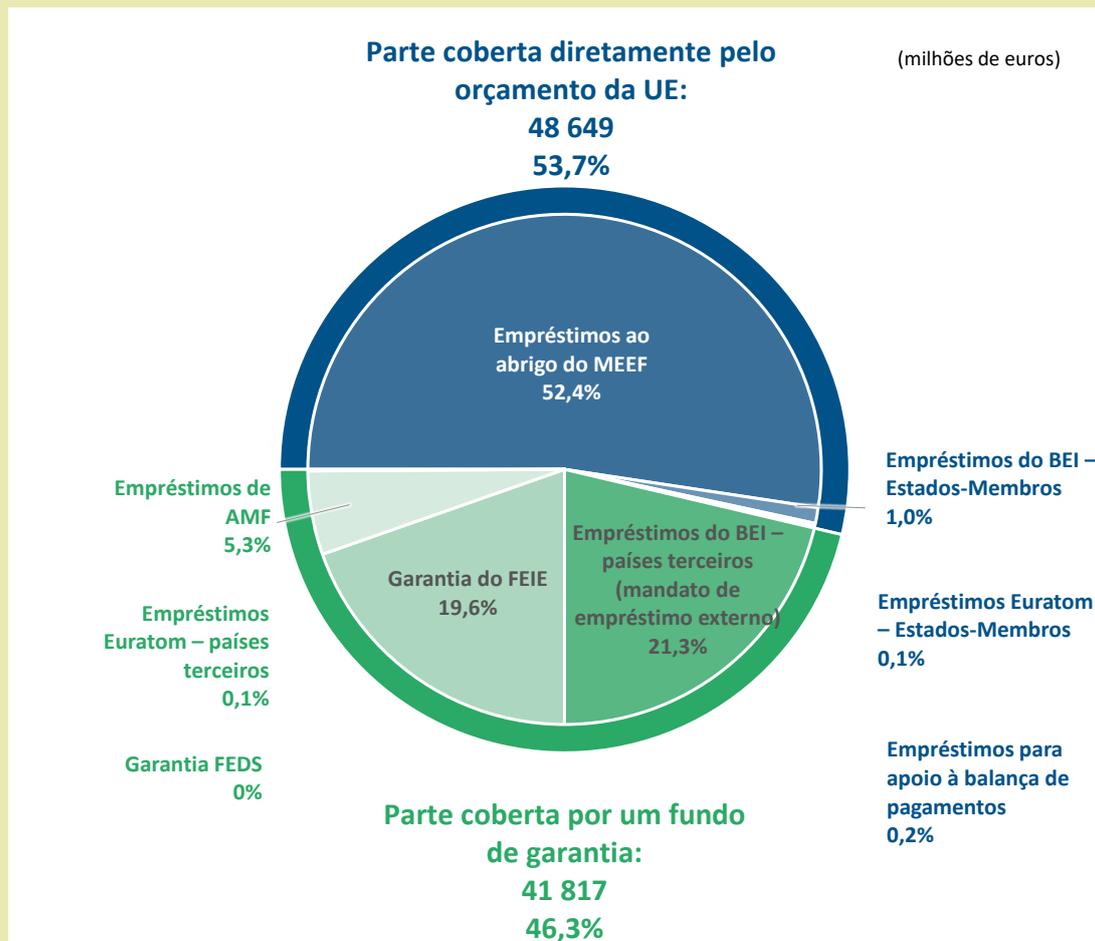
²⁹ Embora a Comissão não inclua um montante para o "risco total", o Tribunal estimou-o com base nos montantes divulgados no documento COM(2019) 484, "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral. Situação em 31 de dezembro de 2018".

³⁰ Estimativa com base no documento COM(2019) 484 final, "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral. Situação em 31 de dezembro de 2018" e nas Contas consolidadas da UE de 2019.

risco total aumenta significativamente para 90,5 mil milhões de euros (31 de dezembro de 2018: 90,3 mil milhões de euros³¹; ver a [caixa 2.6](#)).

Caixa 2.6

Repartição do risco total suportado pelo orçamento da UE em 31 de dezembro de 2019



Fonte: TCE, com base nas Contas consolidadas da União Europeia de 2019 e no relatório da Comissão sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral, 2018.

A UE dispõe de vários meios para atenuar a exposição do orçamento

³¹ Este valor inclui um montante de 0,3 mil milhões de euros (31 de dezembro de 2018: 0,2 mil milhões de euros) relativos ao FEIE e ao mandato de empréstimo externo, divulgados como provisões ou passivos financeiros nas contas anuais da UE.

2.27. A UE dispõe de vários meios em vigor para assegurar que conseguirá cumprir as suas obrigações jurídicas relativamente a empréstimos e garantias. Estes incluem os fundos de garantia, o montante disponível na tesouraria da Comissão, a capacidade de dar prioridade ao pagamento de obrigações jurídicas e a capacidade de solicitar recursos adicionais aos Estados-Membros.

Fundos de garantia

2.28. Os fundos de garantia representam uma reserva de liquidez para o pagamento de acionamentos da garantia devido a eventuais incumprimentos. Se os montantes necessários para liquidar os acionamentos excederem os montantes disponíveis nos fundos de garantia, têm de ser cobertos pelo orçamento da UE. As garantias orçamentais da UE são compromissos jurídicos da União de apoiar um programa, inscrevendo no orçamento uma obrigação financeira³². Existem atualmente três garantias orçamentais: a garantia do FEIE, apoiada pelo Fundo de Garantia do FEIE; a garantia do mandato de empréstimo externo, apoiada pelo Fundo de Garantia relativo às Ações Externas; a garantia FEDS, apoiada pelo Fundo de Garantia FEDS (ver [quadro 2.1](#))

2.29. O Fundo de Garantia do FEIE cobre as operações ao abrigo da garantia do FEIE. A taxa de provisionamento (uma percentagem de fundos a reservar no fundo de garantia para cobrir futuros acionamentos da garantia) é atualmente de 35% (baixou de 50% em 2015)³³. Em 2019, não foram pagos quaisquer acionamentos pelo fundo de garantia.

2.30. O Fundo de Garantia relativo às Ações Externas cobre os passivos decorrentes do incumprimento dos beneficiários de empréstimos concedidos a países terceiros pelo BEI (empréstimos do mandato de empréstimo externo) ou pela Comissão (empréstimos AMF e empréstimos Euratom a países terceiros). A taxa de provisionamento do Fundo de Garantia relativo às Ações Externas está fixada em 9%

³² Artigo 2º, nº 9, do Regulamento Financeiro.

³³ Regulamento (UE) 2017/2396 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) nº 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 12.12.2017, pp. 34-52).

do passivo total em dívida. Em 2019, o fundo pagou 55 milhões de euros para cobrir os acionamentos da garantia do mandato de empréstimo externo.

2.31. O Fundo de Garantia FEDS abrange operações ao abrigo da garantia orçamental do FEDS, concebida para mobilizar o investimento privado em países parceiros em África e na vizinhança da UE³⁴. A meta da taxa de provisionamento está fixada em 50% das obrigações totais. Até 31 de dezembro de 2019, estava em vigor um acordo de garantia FEDS, com um limite total de cobertura de 50 milhões de euros.

Quadro 2.1 – Garantias orçamentais, 31 de dezembro de 2019

	Limite máximo (milhares de milhões de euros)	Meta da taxa de provisionamento	Montante no fundo de garantia (milhares de milhões de euros)	Montante assinado (parte da UE)	Meta de investimento
FEIE	26	35%	6,7 ^(*)	22	500
Mandato de empréstimo externo	32,3	9%	2,6	31,7	–
FEDS	1,5	50%	0,6 ^(**)	0	17,5

(*) O fundo de garantia do FEIE é provisionado progressivamente até à meta de 9,1 mil milhões de euros até 2022.

(**) O Fundo de Garantia FEDS é provisionado progressivamente até à meta de 750 milhões de euros.

Nota: A fim de calcular a exposição máxima possível do orçamento da UE a futuros pagamentos ligados a garantias orçamentais, é necessário adicionar a este valor as operações autorizadas mas ainda não assinadas. Em 31 de dezembro de 2019, estas ascendiam a 10,4 mil milhões de euros.

Fonte: TCE, com base nas Contas consolidadas da UE, no relatório da Comissão sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral e no relatório da Comissão sobre a gestão do fundo de garantia do FEIE.

Reservas de tesouraria

2.32. A Comissão pode igualmente utilizar as suas reservas de tesouraria para cobrir os montantes exigíveis se os devedores não reembolsarem as suas obrigações em tempo oportuno. O montante disponível na tesouraria da Comissão varia de ano para ano. No final de 2019, esse montante era de 15,6 mil milhões de euros (no

³⁴ Regulamento (UE) 2017/1601 que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS.

período de 2010-2019, o montante disponível no final do exercício variou entre cerca de 2 mil milhões de euros e 25 mil milhões de euros).

Definição de prioridades e pedido de recursos adicionais

2.33. Se os montantes necessários para cobrir essas necessidades de reembolso excederem os fundos disponíveis na conta de tesouraria da Comissão, esta pode utilizar os recursos orçamentais da UE disponíveis e dar prioridade ao pagamento de obrigações jurídicas em detrimento de outras despesas não obrigatórias (por exemplo, pagamentos dos FEEI aos Estados-Membros). Se ainda assim for insuficiente, a Comissão pode solicitar recursos adicionais aos Estados-Membros, a fim de cumprir as suas obrigações jurídicas, para além dos limites máximos do QFP, até um máximo de 1,20% do RNB da UE³⁵.

É necessário reavaliar a futura exposição do orçamento da UE

2.34. O artigo 210º, nº 3, do Regulamento Financeiro estabelece que os *passivos contingentes* decorrentes de garantias orçamentais ou de assistência financeira a cargo do orçamento são considerados sustentáveis se a sua evolução plurianual prevista for compatível com os limites fixados pelo regulamento que estabelece o QFP e com o limite máximo das dotações de pagamento anuais. Nesta base, os meios disponíveis para fazer face à exposição do orçamento da UE em 31 de dezembro de 2019 podem ser considerados sustentáveis (ver pontos **2.22** a **2.33**). No entanto, a crise provocada pela COVID-19 pode conduzir a uma maior utilização dos instrumentos existentes e recentemente aprovados para atenuar a recessão económica esperada. A crise introduz também o risco de as capacidades de reembolso dos atuais beneficiários finais dos empréstimos e das garantias orçamentais serem negativamente afetadas. Esta situação terá impacto nos montantes e mecanismos disponíveis para atenuar a exposição futura, incluindo as taxas de provisionamento.

³⁵ Ver artigo 14º do Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 do Conselho 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.

O orçamento da UE e o Grupo BEI estão estreitamente interligados

O Grupo BEI contribui para os objetivos da UE

2.35. O Grupo BEI contribui para os objetivos da UE, utilizando uma combinação de operações financiadas ou apoiadas por fundos do orçamento da UE e pelos recursos próprios do Grupo BEI. Durante os últimos QFP, em consonância com a utilização crescente de instrumentos financeiros, o papel do Grupo BEI no apoio às políticas da UE aumentou significativamente.

2.36. Os objetivos do Grupo BEI estão em grande consonância com os da UE. Desde 2011, o BEI estabeleceu para si o objetivo de 30% dos seus projetos assinados anualmente contribuírem para a coesão económica e social e para a convergência. Uma parte significativa das operações do Grupo BEI é também dedicada à ação climática e à sustentabilidade ambiental. Mais recentemente, o BEI anunciou que a sua meta relativa à percentagem de projetos relacionados com o clima será duplicada, passando dos atuais 25% para 50% até 2025³⁶.

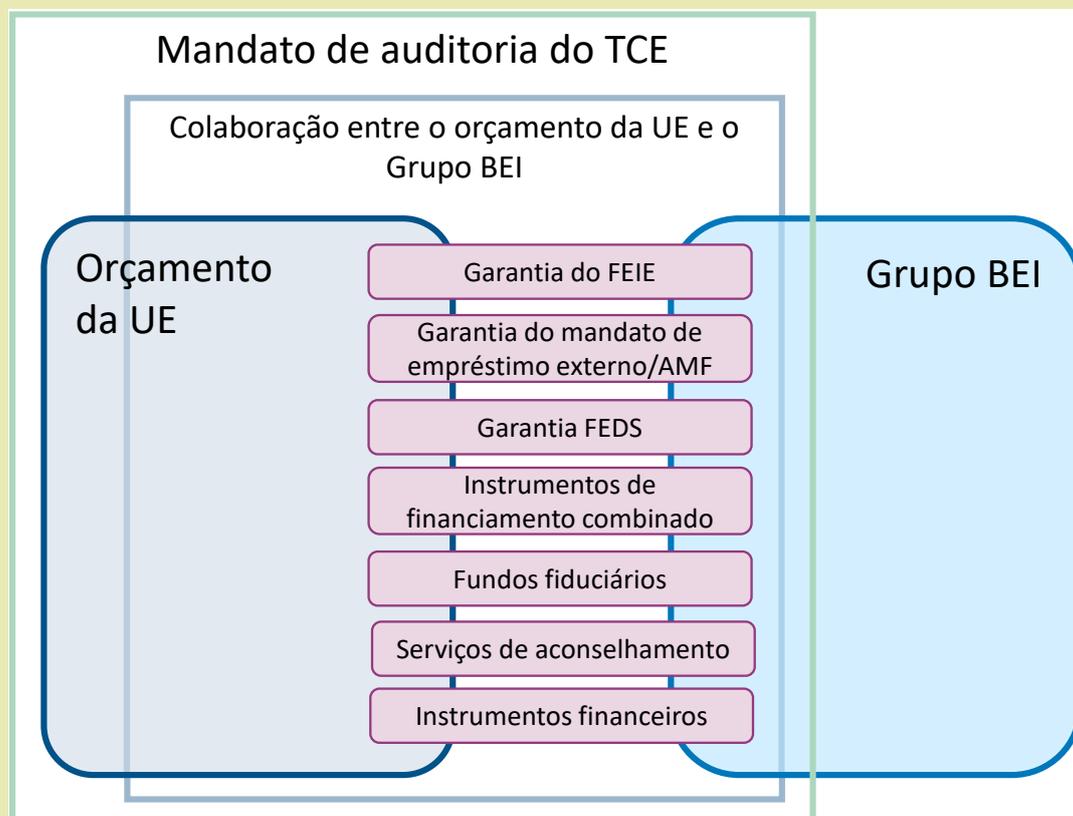
Uma parte significativa das operações do BEI é apoiada pelo orçamento da UE

2.37. O Grupo BEI contribui para a realização dos objetivos da UE através de uma variedade de instrumentos (ver [caixa 2.7](#)).

³⁶ Ver o plano operacional do Grupo BEI para 2020.

Caixa 2.7

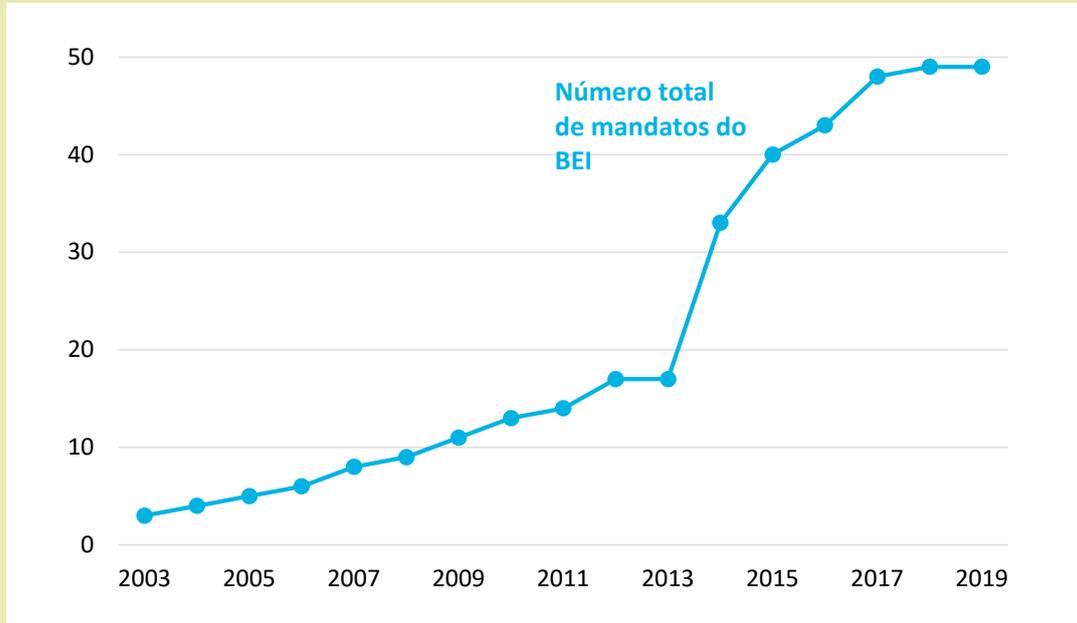
Cooperação entre o orçamento da UE e o Grupo BEI



Fonte: TCE, com base no relatório anual da Comissão sobre a arquitetura financeira da UE relativo a 2018.

2.38. Embora partes das atividades financeiras do Grupo BEI sejam realizadas utilizando apenas os seus recursos próprios e por sua conta e risco, uma parte significativa é executada utilizando fundos disponibilizados por terceiros, designadamente a Comissão, através de "mandatos". Estes são parcerias estabelecidas pelo Grupo BEI com um terceiro para a realização de objetivos comuns e baseiam-se no apoio financeiro prometido pelo terceiro.

2.39. O recurso do BEI a este sistema de mandatos aumentou e diversificou-se rapidamente nos últimos 15 anos. O FEI também executa fundos recorrendo a mandatos da UE. Uma vez que o montante dos mandatos do BEI é mais elevado, a análise do Tribunal centra-se principalmente neste organismo. No final de 2019, cerca de um terço da atividade de concessão de empréstimos do BEI e mais de três quartos da sua atividade de aconselhamento eram realizados ao abrigo de mandatos. Existiam cerca de 50 mandatos em vigor, a maioria dos quais sob a forma de acordos com a Comissão.

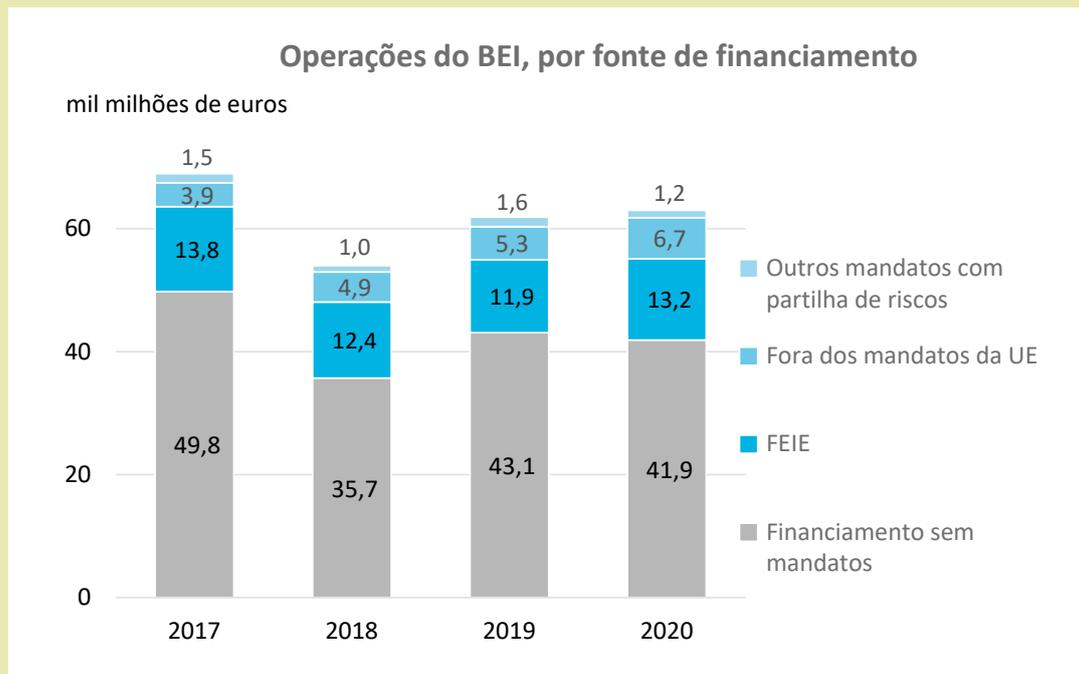
Caixa 2.8**Evolução das atividades do BEI com recurso a mandatos de 2003 a 2019**

Fonte: TCE, com base no relatório do BEI "Evaluation of EIB's mandate activity", dezembro de 2019.

2.40. A *caixa 2.9* mostra a atividade anual de concessão de empréstimos do BEI, repartida entre o financiamento com recurso a mandatos e sem mandatos.

Caixa 2.9

Atividade de financiamento do BEI com recurso a mandatos em comparação com o financiamento sem mandatos, por ano



Nota: O gráfico apresenta os valores reais relativos a 2017, 2018 e 2019 e as previsões para 2020.

Fonte: TCE, com base em dados do BEI.

O Grupo BEI continuará a desempenhar um papel importante

2.41. Os maiores mandatos do BEI são os apoiados pela garantia do FEIE (com um limite máximo de 26 mil milhões de euros) e a garantia do mandato de empréstimo externo (limite máximo de 32,3 mil milhões de euros). No Relatório Especial sobre o FEIE³⁷, o Tribunal concluiu que o FEIE ajudou o BEI a disponibilizar mais financiamento de risco mais elevado para investimentos e atraiu investimento público e privado adicional. No entanto, constatou também que algum do apoio do FEIE substituiu outro financiamento do BEI e da UE, parte foi orientado para projetos que poderiam ter recorrido a outras fontes de financiamento público ou privado, as estimativas do investimento adicional mobilizado pelo FEIE foram por vezes sobrestimadas e a maioria dos investimentos foi canalizada para alguns dos maiores Estados-Membros da UE-15 com bancos de fomento nacionais bem consolidados. Na avaliação do mandato de empréstimo externo³⁸ que realizou em 2019, a Comissão constatou várias insuficiências, entre as quais insuficiências na partilha de informações pelo BEI e dificuldades na avaliação dos resultados e impactos reais da intervenção da UE. De acordo com o mesmo relatório de avaliação, a Comissão deu também início a uma revisão geral do procedimento previsto no artigo 19º³⁹ com vista a melhorar a supervisão da harmonização das operações do BEI com as prioridades políticas da União, incluindo as operações fora da UE.

³⁷ Relatório Especial 03/2019, "Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos: são necessárias medidas para tornar o FEIE num sucesso total".

³⁸ *Evaluation of Decision No 466/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 granting an EU guarantee to the European Investment Bank against losses under financing operations supporting investment projects outside the Union – SWD(2019) 334 final de 13.9.2019.*

³⁹ Nos termos do artigo 19º dos Estatutos do BEI, deve ser solicitado o parecer da Comissão para todas as operações do BEI financiadas a partir dos recursos próprios antes de serem apresentadas ao Conselho de Administração do BEI para aprovação. A função da Comissão consiste em emitir um parecer sobre a conformidade dos investimentos propostos com a legislação e as políticas pertinentes da UE. Determinados aspetos, como a rentabilidade do projeto e o risco financeiro, estão fora do âmbito do procedimento previsto no artigo 19º e continuam a ser da exclusiva responsabilidade do BEI.

2.42. A Comissão comprometeu-se a mobilizar, pelo menos, 1 bilião de euros em investimentos durante a próxima década para apoiar uma transição sustentável, equitativa e ecológica⁴⁰. O programa InvestEU⁴¹ será o principal instrumento deste plano. O Grupo BEI contribuirá para este objetivo de investimento ao abrigo do programa InvestEU, incluindo o mecanismo específico para uma transição justa, e ao abrigo do mecanismo de crédito ao setor público do Mecanismo para uma Transição Justa⁴². O contributo do Grupo BEI para o Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu da Comissão deverá ascender a cerca de 250 mil milhões de euros de investimentos mobilizados ao abrigo de mandatos da UE⁴³.

2.43. O Grupo BEI contribuirá também para a resposta da UE à pandemia de COVID-19. Na sequência de uma recomendação do Eurogrupo de 9 de abril de 2020⁴⁴, o Grupo BEI está a constituir um fundo de garantia pan-europeu de um valor máximo de 25 mil milhões de euros, centrado nas pequenas e médias empresas (PME) em toda a UE. O Grupo BEI tinha anteriormente anunciado um conjunto de medidas destinadas a mobilizar até 40 mil milhões de euros para financiar as necessidades de financiamento a curto prazo das PME afetadas. Este montante inclui um apoio máximo de 8 mil milhões de euros de financiamento através do FEI, suportado por uma garantia da UE de mil milhões de euros reorientados no âmbito do FEIE para incentivar os intermediários financeiros a disponibilizarem liquidez às PME e às pequenas empresas de média capitalização, e 5 mil milhões de euros disponíveis para investimentos no setor dos cuidados de saúde. Apoiado pelo financiamento da UE, incluindo as garantias da UE, o BEI anunciou igualmente que irá disponibilizar até 5,2 mil milhões de euros nos próximos meses a parceiros fora da União.

⁴⁰ COM(2020) 21, Comunicação da Comissão sobre o Plano de Investimento para Uma Europa Sustentável e o Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu.

⁴¹ COM(2018) 439, Proposta da Comissão de um "Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa InvestEU".

⁴² COM(2020) 22, Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa.

⁴³ Os aspetos orçamentais do programa InvestEU e do Mecanismo para uma Transição Justa estão ainda dependentes do acordo global sobre o próximo QFP.

⁴⁴ Ver carta de síntese do Eurogrupo, 17 de abril de 2020.

O mandato de auditoria do Tribunal abrange apenas uma parte das operações do BEI

2.44. Atualmente, uma grande parte das operações do BEI (as que não são financiadas ou apoiadas pelo orçamento da UE) não é abrangida pelo mandato de auditoria do Tribunal. Tendo em conta o importante contributo destas operações para a realização dos objetivos da UE, bem como a utilização crescente do BEI para a execução do orçamento da União, o Tribunal considera que seria benéfico sujeitá-las a um exame externo independente da sua regularidade e do seu desempenho. O Tribunal realiza as suas auditorias relacionadas com as operações do BEI com base no acordo tripartido celebrado entre a Comissão, o TCE e o BEI. Este aplica-se às operações de empréstimo no âmbito do mandato conferido ao Banco pela União Europeia e às operações geridas pelo Banco que são inscritas no orçamento geral da União Europeia e garantidas por este⁴⁵. O atual acordo expirará em 2020, estando um novo acordo em negociação.

2.45. Em 2020, o Parlamento Europeu voltou a solicitar que "o TCE esteja habilitado a auditar todas as operações do BEI, incluindo a avaliação da relação custo-eficácia dos seus esforços de investimento e a adicionalidade dos seus projetos, e que essas auditorias sejam tornadas públicas". Instou igualmente o TCE a "elaborar recomendações sobre os resultados das atividades de concessão de empréstimos externos do BEI"⁴⁶.

⁴⁵ Acordo tripartido entre a Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu e o Banco Europeu de Investimento, 2016.

⁴⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de julho de 2020, sobre as atividades financeiras do Banco Europeu de Investimento – relatório anual de 2019 (2019/2126(INI)) e Relatório sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2018, Secção III – Comissão e agências de execução (2019/2055(DEC)).

Conclusões e recomendações

Conclusões

2.46. Em 2019, as dotações de autorização e de pagamento disponíveis no orçamento definitivo foram utilizadas quase integralmente. Os pagamentos foram significativamente inferiores aos limites máximos do QFP nos últimos quatro anos, o que dará origem a necessidades de pagamento mais elevadas no futuro (ver pontos [2.2](#) a [2.6](#)).

2.47. No final de 2019, as autorizações por liquidar atingiram o valor mais alto de sempre. O Tribunal detetou duas razões principais para este aumento: as dotações de autorização excedem sistematicamente as dotações de pagamento e há necessidades de pagamento adiadas para o QFP seguinte (ver pontos [2.7](#) a [2.9](#)).

2.48. Embora a velocidade da execução dos FEEI tenha acelerado, a absorção global continua a ser inferior à do ano homólogo do QFP anterior. As regras revistas de execução dos FEEI, desencadeadas pela crise provocada pela COVID-19, deverão aumentar ainda mais a velocidade de execução. Estas alterações correm o risco de criar pressão sobre as dotações de pagamento disponíveis a partir de 2020 (ver pontos [2.14](#) a [2.17](#)).

2.49. Apenas 17% dos fundos autorizados dos IFGP tinham chegado ao seu destinatário final até ao quinto ano do atual QFP. A pertinência dos relatórios da Comissão sobre os IFGP é reduzida, uma vez que o relatório anual correspondente é publicado demasiado tarde. No QFP para 2021-2027, a Comissão deixará de elaborar um relatório anual para cada IFGP (ver pontos [2.18](#) a [2.21](#)).

2.50. No final de 2019, a UE dispunha de vários instrumentos para dar resposta à exposição do orçamento da UE aos riscos financeiros decorrentes de empréstimos e garantias orçamentais. No entanto, o impacto da crise provocada pela COVID-19 exigirá uma reavaliação dos montantes e mecanismos disponíveis para atenuar a exposição futura, incluindo uma revisão das taxas de provisionamento. Por conseguinte, é importante dispor de uma imagem abrangente do "risco total" a que está exposto o orçamento da UE, incluindo o risco gerado pelas garantias orçamentais, como o FEIE (ver pontos [2.22](#) a [2.34](#)).

2.51. O Grupo BEI é um parceiro importante na execução do orçamento da UE e na concretização dos objetivos da União, e continuará a ter um papel significativo no próximo QFP. Grande parte das suas operações é executada com mandatos, a maioria dos quais assume a forma de acordos com a Comissão. De acordo com o seu mandato de auditoria, o Tribunal apenas pode analisar as operações do BEI financiadas ou garantidas pelo orçamento da UE. Os seus relatórios especiais identificaram questões e apresentaram propostas de melhorias relacionadas com o desempenho dessas operações. Por conseguinte, o Tribunal considera que seria benéfico que a parte das operações do BEI não apoiadas pelo orçamento da UE fosse sujeita a um exame externo independente da sua regularidade e do seu desempenho (ver pontos **2.35** a **2.45**).

Recomendações

2.52. O Tribunal recomenda que a Comissão deve tomar as medidas indicadas em seguida.

Recomendação 2.1

Acompanhar de perto as necessidades de pagamento e tomar medidas, dentro do seu mandato institucional, com vista a assegurar a disponibilidade de dotações de pagamento, tendo em conta o risco de insuficiência dessas dotações e as necessidades extraordinárias decorrentes da pandemia de COVID-19.

Prazo: a partir de 2020

Recomendação 2.2

Continuar a elaborar um relatório anual sobre os IFGP, designadamente ao nível de cada instrumento financeiro, no próximo QFP.

Prazo: anualmente, a partir do relatório de 2021

Recomendação 2.3

Apresentar uma imagem completa da exposição do orçamento da UE no relatório anual "sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral", incluindo o risco gerado pela garantia do FEIE e por todas as futuras operações financeiras em causa.

Prazo: anualmente, a partir de 2021

Recomendação 2.4

Reavaliar, no contexto da crise provocada pela COVID-19, se os mecanismos existentes para atenuar a exposição do orçamento da UE aos riscos são suficientes e adequados e rever as metas das taxas de provisionamento dos fundos de garantia que cobrem as garantias concedidas a partir do orçamento da UE.

Prazo: a partir de 2020

2.53. O Tribunal recomenda que o Parlamento Europeu e o Conselho devem tomar a medida indicada em seguida.

Recomendação 2.5

Apelar ao BEI para que este permita ao TCE auditar a regularidade e os aspetos de desempenho da sua atividade de financiamento, que não são abrangidos por um mandato específico da UE.

Prazo: a partir de 2021

Anexos

Anexo 2.1 – Absorção por Estado-Membro no final de 2019 e em comparação com 2012

	Total dos pagamentos efetuados de 2014 a 2019 milhões de euros	Taxa de absorção no final de 2019	Taxa de absorção no final de 2012
Bélgica	1 120	39,7%	49,1%
Bulgária	3 648	36,6%	36,2%
República Checa	9 651	40,4%	37,9%
Dinamarca	622	40,1%	45,3%
Alemanha	11 518	41,1%	54,1%
Estónia	2 164	48,8%	61,3%
Irlanda	2 050	60,6%	60,3%
Grécia	9 266	42,8%	49,2%
Espanha	13 291	32,8%	51,7%
França	12 566	44,8%	43,3%
Croácia	3 231	30,0%	
Itália	13 885	30,7%	30,7%
Chipre	443	48,1%	44,3%
Letónia	2 509	44,2%	52,2%
Lituânia	3 481	40,9%	62,9%
Luxemburgo	82	57,0%	51,8%
Hungria	10 737	42,8%	44,2%
Malta	288	34,6%	37,2%
Países Baixos	742	38,0%	45,6%
Áustria	2 790	56,5%	52,2%
Polónia	36 200	41,8%	52,3%
Portugal	12 231	47,0%	59,2%
Roménia	11 163	35,6%	22,4%

	Total dos pagamentos efetuados de 2014 a 2019 milhões de euros	Taxa de absorção no final de 2019	Taxa de absorção no final de 2012
Eslovénia	1 569	39,7%	50,3%
Eslováquia	5 079	33,4%	41,0%
Finlândia	2 506	66,2%	54,7%
Suécia	1 694	46,6%	53,3%
Reino Unido	6 886	42,0%	50,9%
Cooperação transfronteiriça	2 767	29,4%	40,1%
Média da EU	184 179	39,6%	46,4%

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

Anexo 2.2 – Instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI ao abrigo de mandatos da UE no final de 2019 (milhões de euros)

Instrumento financeiro	Gerido por	Dotação financeira disponível	Total dos pagamentos a partir do orçamento da UE até ao final de 2019
Mecanismo Interligar a Europa (MIE) – Instrumento de dívida	BEI	2 536 ^(*)	697
Instrumento de financiamento privado para a eficiência energética (PF4EE)	BEI	105	48
Mecanismo de Financiamento do Capital Natural (NCFE)	BEI	60	13
InnovFin Empréstimos – Serviço de empréstimos para a I&I a título do Horizonte 2020	BEI	1 686	1 275
Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos (MFPR)	BEI	961	961
Mecanismo-piloto de garantia para as PME e as pequenas empresas de média capitalização orientadas para a investigação e a inovação – RSI	FEI	270	270
EaSI Microfinanciamento e Empreendedorismo Social (EaSI)	FEI	110	84
EaSi Investimentos para o reforço das capacidades	FEI	26	23
Instrumento Europeu de Microfinanciamento "Progress" - Garantia (EPMF-G)	FEI	25	24
Instrumento Europeu de Microfinanciamento "Progress" (EPMF – FCP-FIS)	FEI	80	80
Subfundo para o Emprego e a Inovação Social (EaSI FIS)	FEI	67	25
Mecanismo de garantia de empréstimos a estudantes (Erasmus+) – SLGF	FEI	50	22
Mecanismo de Garantia de Empréstimo no âmbito do programa COSME (COSME-LGF)	FEI	1 161	563
Mecanismo de capital próprio para o crescimento no âmbito do programa COSME (COSME-EFG)	FEI	394	94
InnovFin SMEG – Serviço de empréstimos às PME e às pequenas empresas de média	FEI	1 389	1 101

Instrumento financeiro	Gerido por	Dotação financeira disponível	Total dos pagamentos a partir do orçamento da UE até ao final de 2019
capitalização para a I&I no âmbito do Horizonte 2020			
InnovFin Capital Próprio – Mecanismo de capitais próprios para investigação e inovação no âmbito do Horizonte 2020	FEI	785	534
Iniciativa PME (contribuição do COSME e do Horizonte 2020)	FEI	32	21
Mecanismo de Garantia dos Setores Culturais e Criativos	FEI	122	42
Mecanismo de Garantia às PME no âmbito do PCI (GPME07)	FEI	532	451
Mecanismo de capitais próprios a favor das PME Inovadoras e de Elevado Crescimento ao abrigo do PCI (MIC)	FEI	561	538
Instrumento de garantia no âmbito do mecanismo de desenvolvimento empresarial e inovação para os Balcãs Ocidentais I	FEI	22	22
Instrumento de garantia no âmbito do mecanismo de desenvolvimento empresarial e inovação para os Balcãs Ocidentais II	FEI	48	19
Fundo de Expansão Empresarial – ENEF nos Balcãs Ocidentais	FEI	11	11
Fundo de Inovação Empresarial – ENIF nos Balcãs Ocidentais	FEI	21	21
Fundo para um Crescimento Verde (GGF)	FEI	59	20
Fundo Europeu para a Europa do Sudeste nos Balcãs Ocidentais	FEI	88	0
Fundo Mundial para a Eficiência Energética e as Energias Renováveis (GEEREF)	FEI	81	80
Apoio à FEMIP	BEI	224	224
Total		11 506	7 263

(*) Este montante representa o limite máximo da contribuição do orçamento da UE para os instrumentos financeiros do MIE. Em 31 de dezembro de 2019, a contribuição da UE autorizada para este instrumento financeiro era de 755 milhões de euros.

Fonte: TCE, com base no projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2020 – Documento de trabalho, parte X, elaborado pela Comissão.

Capítulo 3

Receitas

Índice

	Pontos
Introdução	3.1.-3.5.
Breve descrição	3.2.-3.3.
Âmbito e método da auditoria	3.4.-3.5.
Regularidade das operações	3.6.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	3.7.-3.21.
Persistem insuficiências na cobrança dos RPT pelos Estados-Membros	3.8.-3.10.
Insuficiências importantes, que exigem medidas da UE, nos controlos dos Estados-Membros para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros	3.11.-3.15.
A resolução das reservas relativas ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT é morosa	3.16.-3.18.
Foram concluídas as verificações plurianuais do RNB, mas o impacto da globalização ainda não foi plenamente avaliado	3.19.-3.21.
Relatórios Anuais de Atividades	3.22.-3.23.
Conclusão e recomendações	3.24.-3.26.
Conclusão	3.24.
Recomendações	3.25.-3.26.

Anexos

Anexo 3.1 — Resultados dos testes das operações

Anexo 3.2 — Principais riscos aduaneiros e tipos de controlos aduaneiros

Anexo 3.3 — Número de reservas pendentes relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2019

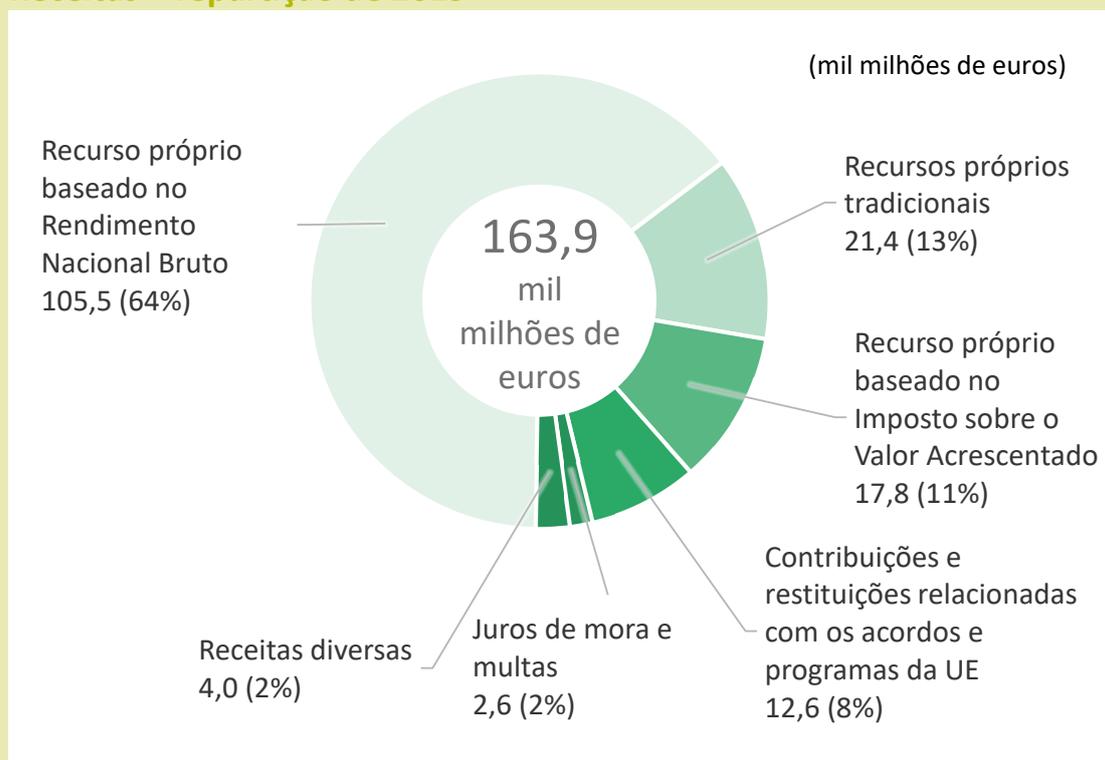
Anexo 3.4 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas

Introdução

3.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativamente às receitas, que incluem os *recursos próprios* e as receitas diversas. A **caixa 3.1** mostra a repartição das receitas em 2019.

Caixa 3.1

Receitas – repartição de 2019^(*)



Total das receitas de 2019^(**): 163,9 mil milhões de euros

^(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 9 do **anexo 1.1**).

^(**) Este montante representa as receitas reais do orçamento da UE. Na demonstração dos resultados financeiros, o montante de 160,3 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2019.

Breve descrição

3.2. A maioria das receitas (88%) provém das três categorias de recursos próprios:

- a) o **recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB)** representa 64% das receitas da UE e equilibra o orçamento da União depois de terem sido calculadas as receitas provenientes de todas as outras fontes. A contribuição de cada Estado-Membro é proporcional ao seu RNB¹;
- b) os **recursos próprios tradicionais (RPT)** representam 13% das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação 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 aplicando uma taxa uniforme² à matéria coletável harmonizada do IVA dos Estados-Membros.

3.3. As receitas incluem igualmente montantes recebidos de outras fontes. As mais significativas são as contribuições e restituições relacionadas com os acordos e programas da União (8% das receitas da UE), tais como as receitas relacionadas com o apuramento do FEAGA e do FEADER e a participação de países terceiros em programas de investigação.

¹ 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 refletidas na repartição dos recursos próprios entre os Estados-Membros, em vez do montante total cobrado.

² É aplicável uma taxa reduzida de mobilização do IVA de 0,15% à Alemanha, aos Países Baixos e à Suécia, em comparação com 0,3% para os outros Estados-Membros.

Âmbito e método da auditoria

3.4. 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 objetivo do Tribunal era contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, conforme descrito no **anexo 1.1**. O Tribunal examinou os seguintes aspetos relativos a 2019:

- a) uma amostra de 55 ordens de cobrança³ 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 e a cobrança das contribuições para os recursos próprios⁴;
 - ii) gerir os RPT e garantir que os Estados-Membros dispõem de sistemas eficazes para cobrar, 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 em três Estados-Membros (Bélgica, Alemanha e Polónia)⁵;
- d) a fiabilidade das informações sobre a regularidade apresentadas nos *Relatórios Anuais de Atividades* da DG BUDG e do Eurostat.

³ Uma ordem de cobrança é um documento no qual a Comissão regista os montantes que lhe são devidos.

⁴ 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.

⁵ Estes três Estados-Membros foram selecionados com base no volume da sua contribuição para os RPT e na avaliação dos riscos realizada pelo Tribunal.

3.5. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em conta a "lacuna em termos de direitos aduaneiros"⁶, ou seja, os montantes objeto de evasão que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros. No entanto, uma vez que essa lacuna pode afetar os montantes dos direitos apurados pelos Estados-Membros, o Tribunal avaliou este ano as medidas tomadas pela UE para a reduzir e atenuar o risco de os RPT não estarem completos, mediante:

- a) um exame dos resultados das inspeções dos RPT realizadas pela Comissão às estratégias de todos os Estados-Membros em matéria de controlo aduaneiro para combater o risco de subavaliação das importações;
- b) uma análise para saber se ainda existem limitações nos procedimentos dos Estados-Membros para identificar e selecionar os importadores de maior risco para auditorias *a posteriori*⁷, tal como mencionado nos Relatórios Anuais relativos a 2013 e 2014 do Tribunal⁸. Os importadores de maior risco são aqueles para os quais a combinação da probabilidade de ocorrerem irregularidades com o nível de impacto dessas irregularidades é mais elevada⁹.

⁶ A diferença entre o nível teórico do direito de importação que deve ser cobrado para o conjunto da economia e o direito de importação efetivamente cobrado.

⁷ Uma auditoria *a posteriori* implica uma análise abrangente das atividades, dos processos, dos sistemas e dos controlos internos de um operador económico, bem como uma avaliação pormenorizada realizada por meio de testes específicos.

⁸ Ver pontos 2.13 a 2.14 do Relatório Anual relativo a 2013 e pontos 4.18 a 4.20 do Relatório Anual relativo a 2014.

⁹ Ver artigo 5º, nº 7, do Código Aduaneiro da União (Regulamento (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, JO L 269 de 10.10.2013, p. 1, com a última redação que lhe foi dada).

Regularidade das operações

3.6. 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 receitas¹⁰ 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 3.1](#).

¹⁰ Ver ponto 9 do [anexo 1.1](#).

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

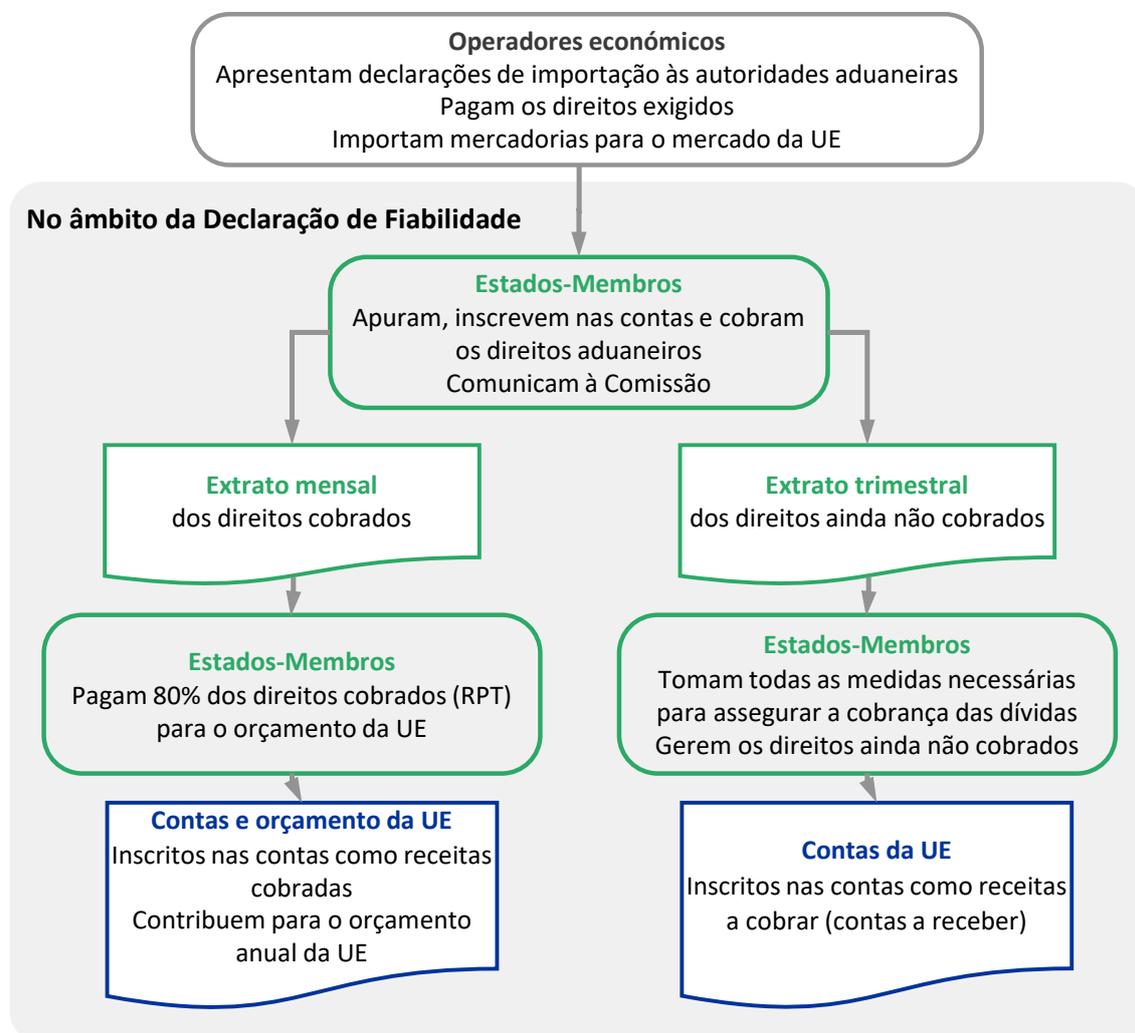
3.7. As observações relativas aos sistemas examinados não afetam a opinião global sem reservas formulada pelo Tribunal sobre a *regularidade* das receitas da UE (ver capítulo 1). No entanto, evidenciam insuficiências persistentes em determinadas categorias de recursos próprios, incluindo as medidas da UE para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros e atenuar o risco de os RPT não estarem completos.

Persistem insuficiências na cobrança dos RPT pelos Estados-Membros

3.8. O Tribunal visitou três Estados-Membros (Bélgica, Alemanha e Polónia) para examinar a forma como elaboram os seus extratos de direitos cobrados e ainda não cobrados¹¹, bem como os seus procedimentos de cobrança dos RPT devidos ao orçamento da UE (ver *figura 3.1*).

¹¹ Regulamento (UE, Euratom) nº 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), artigo 6º, nºs 3 e 4, e Decisão de execução (UE, Euratom) 2018/194 da Comissão, de 8 de fevereiro de 2018, que estabelece modelos para os extratos de conta de direitos sobre recursos próprios e para os relatórios sobre os montantes incobráveis correspondentes aos direitos sobre recursos próprios em conformidade com o Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 do Conselho (JO L 36 de 9.2.2018, p. 20).

Figura 3.1 – Processo de elaboração dos extratos de direitos (cobrados e ainda não cobrados) e respetiva inscrição nas contas e no orçamento da UE



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base na legislação e regras em vigor.

3.9. O Tribunal não detetou problemas significativos na elaboração dos extratos mensais dos direitos aduaneiros cobrados nos três Estados-Membros que visitou. Tal como em anos anteriores¹², observou insuficiências na gestão dos direitos apurados ainda não cobrados pelas autoridades nacionais¹³. Nos Estados-Membros visitados, constatou em especial atrasos na notificação das dívidas aduaneiras (na Polónia), que a execução da cobrança dessas dívidas era tardia (na Bélgica, na Alemanha e na Polónia)

¹² Ver os Relatórios Anuais publicados desde 2012, por exemplo, o ponto 4.10 do Relatório Anual relativo a 2018, o ponto 4.15 do Relatório Anual relativo a 2017, o ponto 4.15 do Relatório Anual relativo a 2016, etc.

¹³ O Tribunal não detetou um impacto significativo sobre os montantes recuperáveis aos Estados-Membros comunicados nas Contas consolidadas da União Europeia.

e que a documentação utilizada para confirmar a exatidão dos direitos inscritos nas contas era insuficiente (na Alemanha).

3.10. A Comissão continuou também a detetar e a comunicar insuficiências na gestão realizada pelos Estados-Membros dos direitos ainda não cobrados, tal como mencionado em 15 dos 27 relatórios das inspeções dos RPT que elaborou em 2019. Em 10 destes 15 relatórios, as constatações foram classificadas como sistemáticas. No ano passado¹⁴, o Tribunal recomendou que a Comissão melhorasse a avaliação dos riscos no âmbito do planeamento das suas inspeções, a fim de assegurar uma cobertura adequada dos domínios de risco mais elevado. Esta recomendação está em curso de execução.

Insuficiências importantes, que exigem medidas da UE, nos controlos dos Estados-Membros para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros

3.11. As inspeções dos RPT realizadas pela Comissão e os trabalhos anteriores do Tribunal relacionados com as medidas tomadas pela UE para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros (ver ponto 3.5) salientaram duas insuficiências principais. Uma diz respeito à falta de harmonização a nível da UE do desempenho dos controlos aduaneiros para atenuar o risco de subavaliação das importações em toda a União Aduaneira. A outra diz respeito ao facto de os Estados-Membros não conseguirem identificar os operadores económicos de maior risco à escala da UE para auditorias *a posteriori*.

3.12. No Relatório Anual relativo a 2017¹⁵, o Tribunal comunicou que a Comissão tinha dado início a um procedimento de infração¹⁶ contra o Reino Unido por este não ter tomado medidas adequadas para atenuar o risco de subavaliação de têxteis e calçado importados da China. A Comissão estimou que as perdas de RPT ascendiam a 2,1 mil milhões de euros¹⁷. Uma vez que o Reino Unido se recusou a cobrir as perdas

¹⁴ Ver recomendação 4.1 no Relatório Anual relativo a 2018.

¹⁵ Ver ponto 4.17 do Relatório Anual relativo a 2017.

¹⁶ Esta é a principal medida coerciva que a Comissão pode tomar quando os Estados-Membros não aplicam o direito da União.

¹⁷ As perdas estimadas de RPT reclamadas ao Reino Unido, juntamente com os juros de mora estimados (num total de 3,2 mil milhões de euros), são contabilizadas como contas a receber nas Contas consolidadas da União Europeia de 2019.

estimadas, a Comissão remeteu o processo para o Tribunal de Justiça em março de 2019. O processo judicial está em curso (ver ponto 3.23).

3.13. A partir de 2018, a Comissão realizou inspeções no âmbito dos RPT à estratégia de controlo aduaneiro para combater o risco de subavaliação das importações em todos os Estados-Membros. Os resultados salientaram as insuficiências e as diferenças entre as várias estratégias de controlo e indicaram que a proteção do orçamento da UE não foi devidamente assegurada em determinados Estados-Membros.

3.14. Segundo a avaliação da Comissão, 24 dos 28 Estados-Membros dispunham de estratégias de controlo insatisfatórias ou parcialmente satisfatórias para combater os riscos de subavaliação. Para a maioria dos Estados-Membros inspecionados, a situação não melhorou significativamente após sete inspeções de seguimento realizadas em 2019 (ver *quadro 3.1*). Esta avaliação será revista tendo em conta os resultados das inspeções de seguimento realizadas em 2020. A Comissão ainda não quantificou as perdas potenciais de RPT. Nos três Estados-Membros visitados pelo Tribunal, estavam a ser tomadas medidas para dar resposta às conclusões da Comissão.

Quadro 3.1 – Avaliação, pela Comissão, das estratégias de controlo dos Estados-Membros para combater o risco de subavaliação das importações

Avaliação	Avaliação inicial	Avaliação após sete inspeções de seguimento
	Número de Estados-Membros	Número de Estados-Membros
Geralmente satisfatória	4	5
Parcialmente satisfatória	15	16
Insatisfatória	9	7
	28	28

Fonte: Relatórios de inspeção dos RPT da DG BUDG.

3.15. O Tribunal constatou igualmente que, no conjunto da União Aduaneira, há poucas medidas destinadas a identificar e selecionar os importadores de maior risco para as auditorias *a posteriori*, uma vez que ainda não existe uma base de dados à escala da UE que abranja todas as importações efetuadas pelos operadores económicos. Apesar dos progressos registados, ainda não foi dada uma resposta cabal às observações que o Tribunal formulou em anos anteriores (ver *caixa 3.2*).

Caixa 3.2

Lacuna permanente no sistema de controlo aduaneiro em toda a UE

Na União Aduaneira, os operadores económicos podem importar bens para o mercado da UE através de um ou mais Estados-Membros, independentemente do local onde tenham a sua sede (ver [anexo 3.2](#)).

Nos Relatórios Anuais relativos a 2013 e 2014, o Tribunal concluiu que os importadores de maior risco podem não ser selecionados e alguns importadores podem nunca ser inspecionados em auditorias *a posteriori*, principalmente devido à falta de uma base de dados à escala da UE que forneça informações sobre as importações por operador económico a nível da UE. Segundo a Comissão, esta lacuna no sistema de controlo aduaneiro desaparecerá apenas quando o novo sistema informático aduaneiro "Surveillance III" estiver operacional (janeiro de 2023).

Até lá, o processo aplicado a nível nacional para identificar e selecionar os importadores de maior risco para as auditorias *a posteriori* não pode efetivamente captar os operadores que importam mercadorias para Estados-Membros diferentes daquele em que estão sediados. O Tribunal confirmou esta limitação nos três Estados-Membros que visitou. A Comissão pode desempenhar um papel fundamental na identificação desses importadores, recolhendo e analisando os dados pertinentes relativos às importações a nível da UE e partilhando os resultados da sua análise com os Estados-Membros.

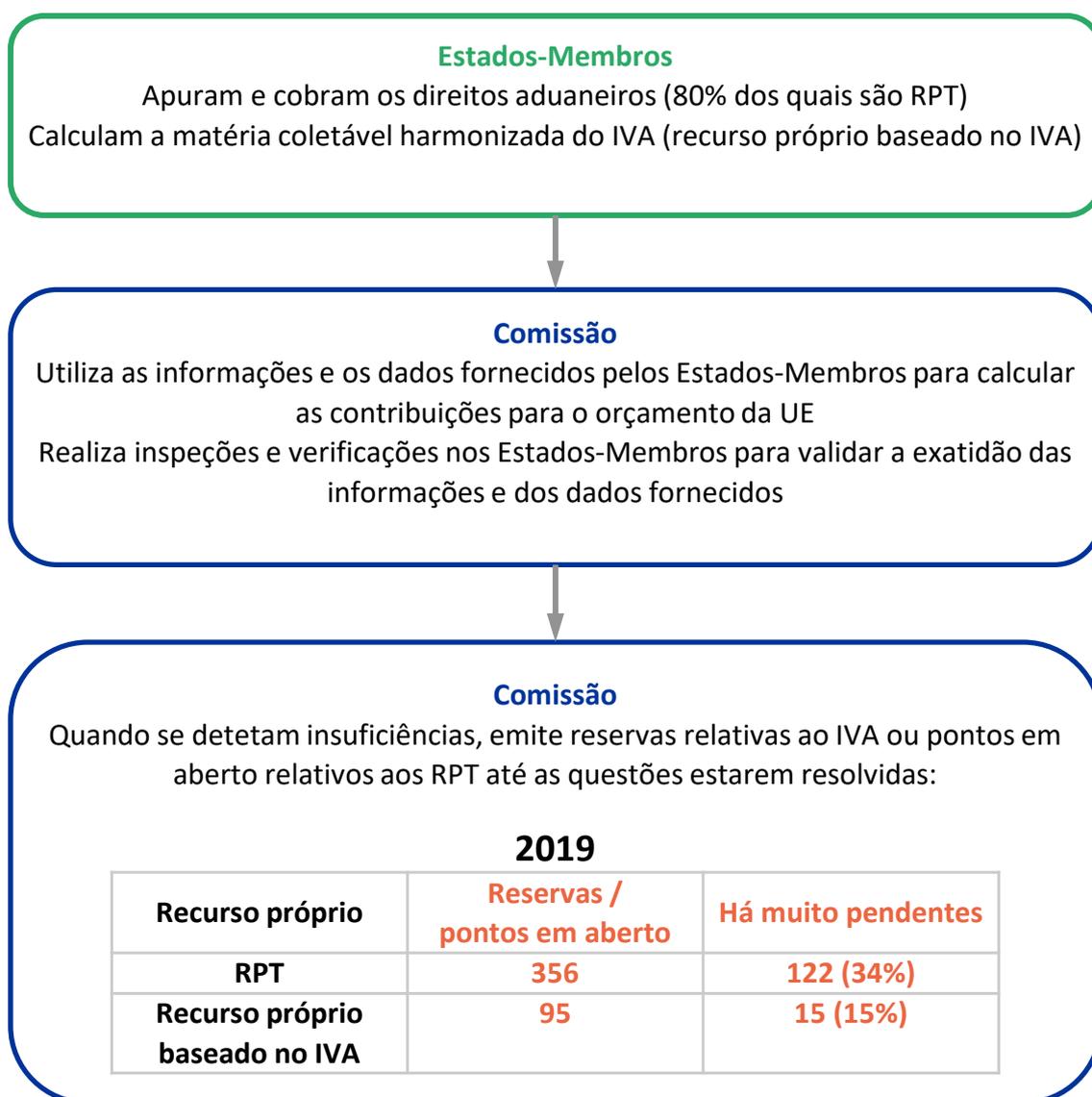
Em consequência desta limitação, pode ocorrer evasão dos direitos aduaneiros. Não existem dados recentes sobre o volume das importações não abrangidas pelos Estados-Membros na sua população de auditoria. As informações mais recentes disponíveis provêm do inquérito da Comissão relativo aos dados de 2015, que estimou que 20% do total das importações para a UE (283,5 mil milhões de euros) podem ser omitidos da população de auditoria *a posteriori* nos Estados-Membros.

A resolução das reservas relativas ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT é morosa

3.16. A [figura 3.2](#) mostra o processo de verificação dos RPT e do cálculo da matéria coletável do IVA pela Comissão, apresentando também uma panorâmica das reservas pendentes e dos pontos em aberto emitidos para as insuficiências detetadas (ver [anexo 3.3](#)). O Tribunal examinou as reservas relativas ao IVA que tinham mantido o cálculo da matéria coletável do IVA em aberto durante um período de 10 anos ou

mais¹⁸ e os pontos relativos aos RPT que tinham permanecido em aberto mais de cinco anos a contar da data da inspeção da Comissão. Do total, 15% das reservas relativas ao IVA e 34% dos pontos em aberto relativos aos RPT estavam há muito pendentes.

Figura 3.2 – Processo de emissão de reservas relativas ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados da Comissão.

¹⁸ É emitida uma reserva relativa ao IVA apenas para cobrir os anos que prescreverão (> N-4). O cálculo da matéria coletável do IVA para os quatro anos mais recentes está aberto a alterações por defeito.

3.17. O Tribunal analisou a gestão das reservas relativas ao IVA há muito pendentes emitidas pela Comissão (oito em 15), tendo constatado que cinco diziam respeito a procedimentos de infração contra os Estados-Membros devido a um eventual incumprimento da Diretiva IVA¹⁹. O Tribunal observou que os procedimentos demoraram muito tempo devido ao longo diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros. O impacto financeiro de três dos oito casos examinados, relativamente aos quais as reservas tinham sido emitidas há mais de sete anos, não era ainda conhecido e, em dois casos em que tinham sido emitidas reservas há mais de seis anos, o impacto era apenas parcialmente conhecido e ainda não tinha sido confirmado pela Comissão.

3.18. Os 54 pontos em aberto relativos aos RPT há muito pendentes que o Tribunal analisou, de um total de 122, revelaram que o seguimento e o encerramento desses pontos pela Comissão demoraram demasiado tempo (ver *caixa 3.3*). O Tribunal comunicou estes problemas no Relatório Anual relativo a 2018²⁰ e, embora a questão persista, constatou que o número de pontos em aberto relativos aos RPT diminuiu. Constatou também que a Comissão não estabeleceu um sistema de seguimento que dê prioridade aos pontos em aberto relativos aos RPT em função da importância (em termos de impacto financeiro ou importância sistémica no caso de insuficiências não financeiras). Além disso, os procedimentos internos não definiram prazos para o seguimento destes pontos.

¹⁹ Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

²⁰ Ver ponto 4.16 do Relatório Anual relativo a 2018.

Caixa 3.3

Lacunas no seguimento das insuficiências dos RPT detetadas nos Estados-Membros

Em 2019, a Comissão encerrou 15 dos 54 pontos em aberto relativos aos RPT há muito pendentes seleccionados pelo Tribunal. Em sete dos 15 casos, avaliou e encerrou o ponto num período que vai de 10 meses a mais de dois anos depois de o Estado-Membro ter corrigido plenamente a insuficiência. Esta situação distorce a panorâmica dos pontos em aberto relativos aos RPT ainda não resolvidos.

Na maioria dos casos da amostra que permanecem em aberto, o Tribunal observou que a Comissão demorou entre um e quatro anos para proceder ao seguimento, registou tardiamente os montantes no sistema contabilístico da UE e adiou a notificação dos juros de mora aos Estados-Membros.

O Tribunal constatou que quatro Estados-Membros discordaram da posição da Comissão no caso de cinco dos pontos em aberto relativos ao RPT examinados, mas a Comissão ainda não tinha decidido se daria início a um procedimento de infração. Trata-se, designadamente, de um processo relativo à Grécia detetado em 2011, durante o seguimento do relatório de inspeção dos RPT de 2002. Os outros casos referem-se a insuficiências detetadas em 2014 na República Checa, na Grécia e nos Países Baixos.

Foram concluídas as verificações plurianuais do RNB, mas o impacto da globalização ainda não foi plenamente avaliado

3.19. No âmbito do ciclo plurianual de verificação do RNB, a Comissão examina se os procedimentos utilizados pelos Estados-Membros para a compilação das contas nacionais estão em conformidade com o SEC 2010²¹ e se os dados relativos ao RNB são comparáveis, fiáveis e exaustivos²². A fim de permitir o ajustamento e a verificação dos

²¹ O SEC 2010 (sistema europeu de contas nacionais e regionais) 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) nº 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).

²² Ver artigo 5º do Regulamento (CE, Euratom) nº 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)

dados do RNB para além do prazo regulamentar de quatro anos²³, a Comissão emitiu uma reserva em relação a todos os dados de todos os Estados-Membros a partir de 2010²⁴. O Tribunal constatou que este processo de verificação estava concluído no final de 2019.

3.20. O encerramento do ciclo de verificação deu origem a reservas novas e mais específicas. Em abril de 2020, a Comissão emitiu reservas relativas ao RNB²⁵ referentes a procedimentos de compilação selecionados nos Estados-Membros e que necessitavam de melhorias. Uma dessas reservas permite que os dados do RNB de todos os Estados-Membros sejam revistos a fim de incorporar uma estimativa mais exata dos ativos de investigação e desenvolvimento (I&D) das empresas multinacionais. Esta estimativa é complicada pela globalização e pelo facto de esses ativos passarem facilmente as fronteiras. A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, continuará a avaliar, até setembro de 2022, se os ativos de I&D das empresas multinacionais são devidamente valorizados nas contas nacionais dos Estados-Membros. Por conseguinte, as anteriores recomendações do Tribunal sobre esta questão ainda não foram totalmente executadas (ver [anexo 3.4](#)).

3.21. A Comissão ainda não levantou a reserva geral relativa a França devido à qualidade insatisfatória da descrição dos seus procedimentos de compilação dos dados do RNB no seu inventário RNB a partir de 2010. O Tribunal comunicou este facto no ano passado²⁶. Registou que a França apresentou o seu inventário RNB revisto em março de 2020, permitindo assim à Comissão iniciar a sua verificação do RNB francês. O impacto desta verificação no cálculo das futuras contribuições da França e dos outros Estados-Membros ainda não é conhecido.

nº 1287/2003 do Conselho ("Regulamento RNB"), em especial o artigo 5º, nº 2 (JO L 91 de 29.3.2019, p. 19).

²³ A legislação da UE relativa ao cálculo dos recursos próprios prevê a alteração dos dados do RNB respeitantes a um determinado exercício até ao ano n+4. Esta regra de quatro anos pode ser alargada nos casos em que é necessário melhorar a qualidade dos dados.

²⁴ Exceto para a Croácia, onde o período durante o qual os dados permanecem abertos começa em 2013.

²⁵ Reservas específicas das operações e transversais que substituem as reservas específicas dos processos. Em relação à reserva geral, ver o ponto [3.21](#).

²⁶ Ver ponto 4.18 do Relatório Anual relativo a 2018.

Relatórios Anuais de Atividades

3.22. Globalmente, as informações fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2019 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmaram as constatações e as conclusões do Tribunal.

3.23. Pelo quarto ano consecutivo, a DG BUDG manteve a *reserva* de que os montantes de RPT transferidos para o orçamento da UE são inexatos devido à subavaliação de têxteis e calçado importados da China. A reserva foi inicialmente emitida em 2016, quando as perdas de RPT imputáveis ao Reino Unido foram quantificadas (ver ponto [3.12](#)), tendo sido em seguida alargada a outros Estados-Membros em 2018, sem quantificação.

Conclusão e recomendações

Conclusão

3.24. 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 (ver pontos **3.10** e **3.18**) e em determinados Estados-Membros (ver pontos **3.8** a **3.9**) foram parcialmente eficazes. O Tribunal detetou igualmente insuficiências importantes, que exigem medidas da UE, nos controlos dos Estados-Membros para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros (ver pontos **3.11** a **3.15**).

Recomendações

3.25. As constatações da análise do seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2016 são apresentadas no **anexo 3.4**. A Comissão aplicou-as na maior parte dos aspetos.

3.26. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

Recomendação 3.1 – Direitos aduaneiros (RPT) não inscritos

Prestar apoio regular aos Estados-Membros na seleção dos importadores de maior risco para as auditorias *a posteriori* (ver ponto **3.15**):

- a) recolhendo e analisando os dados pertinentes relativos às importações a nível da UE e partilhando os resultados da sua análise com os Estados-Membros;
- b) fornecendo orientações sobre a forma de efetuar a análise de dados com o novo sistema "*Surveillance III*", quando este estiver operacional.

Prazo: a) até ao final de junho de 2021; b) junho de 2023.

Recomendação 3.2 – Pontos em aberto relativos aos RPT

Rever os seus procedimentos:

- a) estabelecendo um sistema de acompanhamento dos pontos em aberto relativos aos RPT baseado em critérios quantitativos e qualitativos que permitam classificar as insuficiências detetadas nos Estados-Membros por ordem de prioridade;
- b) fixando prazos para os Estados-Membros resolverem essas insuficiências e para ações de seguimento, incluindo o cálculo dos juros de mora e a recuperação dos montantes a disponibilizar para o orçamento da UE (ver ponto [3.18](#)).

Prazo: até ao final de 2021.

Anexos

Anexo 3.1 — Resultados dos testes das operações

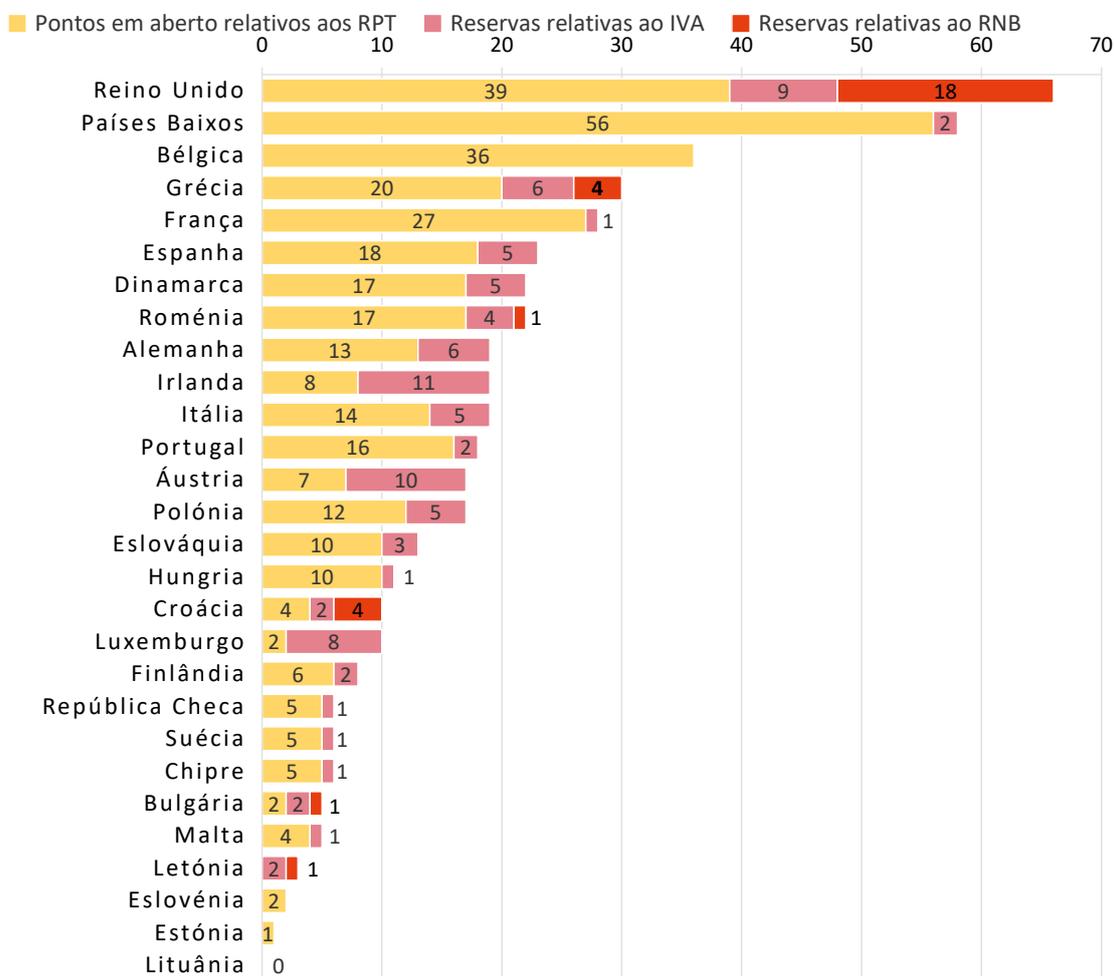
	2019	2018
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	55	55
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado:	Isentas de erros materiais	Isentas de erros materiais

Anexo 3.2 — Principais riscos aduaneiros e tipos de controlos aduaneiros



* Relatórios Anuais dos Estados-Membros sobre os recursos próprios tradicionais, exercício de 2018 (artigo 6º, nº 1, do Regulamento (UE, Euratom) nº 608/2014).

Anexo 3.3 — Número de reservas pendentes relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2019



	Pontos em aberto relativos aos RPT	Reservas relativas ao IVA	Reservas relativas ao RNB
TOTAL em 31.12.2019	356	95	29
TOTAL em 31.12.2018	402	96	9

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados da Comissão²⁷.

²⁷ 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), sete reservas específicas transversais relativas ao Reino Unido e uma reserva geral relativa a França.

Anexo 3.4 — 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			
2016	<p>A Comissão deve:</p> <p>Recomendação 1:</p> <p>analisar, em cooperação com os Estados-Membros, todas as implicações potenciais das atividades multinacionais sobre a estimativa do RNB e fornecer-lhes orientações sobre a forma de abordar estas atividades quando compilam as contas nacionais;</p>		X				
	<p>Recomendação 2:</p> <p>confirmar, durante o atual ciclo de verificação do RNB, que os ativos de I&D foram inscritos corretamente nas contas nacionais dos Estados-Membros, prestando especial atenção à sua valorização e aos critérios de residência nos casos em que as atividades multinacionais tenham sido transferidas.</p>		X				

Notas sobre a análise do Tribunal aos progressos realizados:

Recomendação 1: A Comissão tomou medidas adequadas para analisar todas as possíveis implicações das atividades das empresas multinacionais na estimativa do RNB, através de vários grupos de ação e de trabalho, e de um exercício-piloto. No entanto, a Comissão tem ainda de emitir orientações pertinentes para ajudar os Estados-Membros na execução dos trabalhos relacionados com a reserva transversal sobre a globalização.

Recomendação 2: A Comissão emitiu a reserva transversal sobre a globalização com um prazo de execução de setembro de 2022 para confirmar que os Estados-Membros inscrevem corretamente os ativos de investigação e desenvolvimento (I&D) nas suas contas nacionais. A reserva específica transversal manterá os dados do RNB dos Estados-Membros abertos para revisão até que a Comissão possa confirmar que os Estados-Membros efetuaram os ajustamentos necessários nas suas contas nacionais para refletir o impacto das atividades das empresas multinacionais.

Capítulo 4

**Competitividade para o crescimento e o emprego – Rubrica 1a
do QFP**

Índice

	Pontos
Introdução	4.1.-4.5.
Breve descrição	4.2.-4.4.
Âmbito e método da auditoria	4.5.
Regularidade das operações	4.6.-4.21.
Os custos de pessoal continuam a constituir a principal fonte de erro, nomeadamente nas despesas de investigação	4.11.-4.15.
As entidades privadas, em especial as PME, são mais propensas a cometer erros	4.16.
Inelegibilidade de todos os custos declarados pelo beneficiário durante o período auditado	4.17.-4.19.
Erros frequentes noutros custos diretos	4.20.
Elevada frequência de erros nas taxas de câmbio	4.21.
Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada	4.22.-4.30.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	4.31.-4.35.
Conclusão e recomendações	4.36.-4.40.
Conclusão	4.36.-4.38.
Recomendações	4.39.-4.40.
Anexos	
Anexo 4.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"	
Anexo 4.2 Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "competitividade para o crescimento e o emprego"	

Introdução

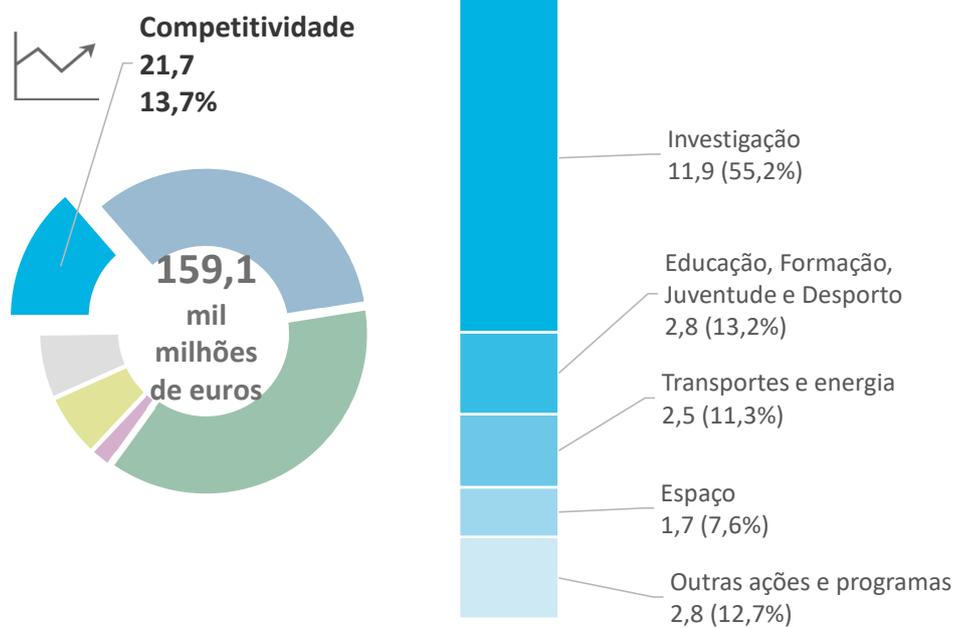
4.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à sub-rubrica 1a do QFP "Competitividade para o crescimento e o emprego". A *caixa 4.1* mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta sub-rubrica em 2019.

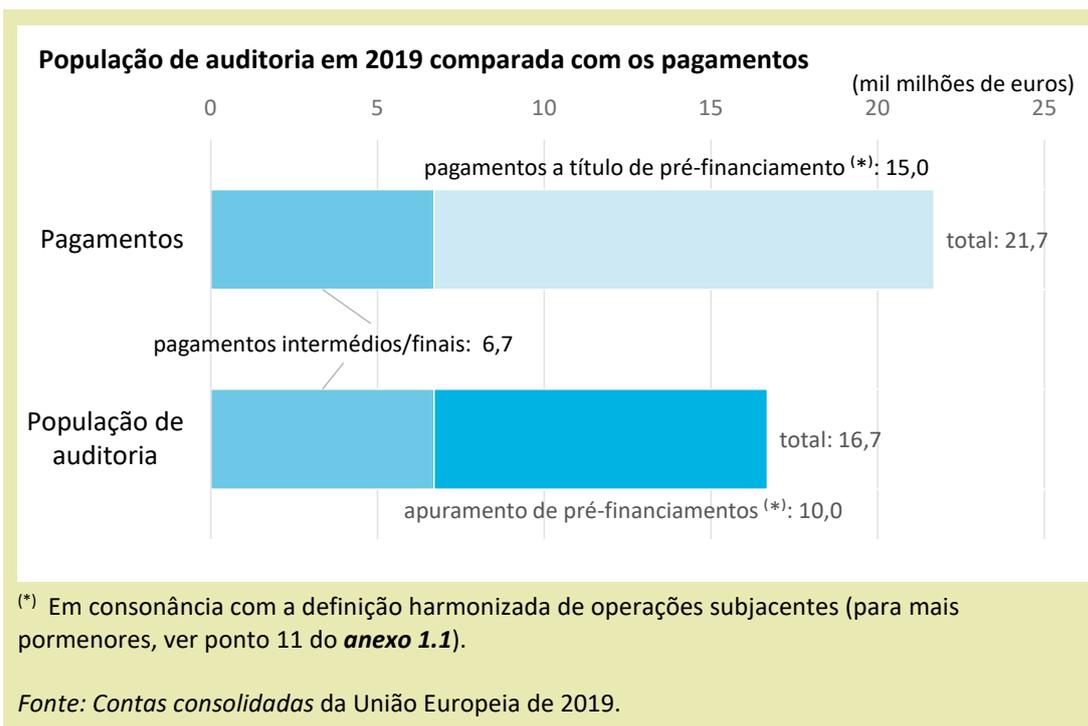
Caixa 4.1

Sub-rubrica 1a do QFP "Competitividade para o crescimento e o emprego" – repartição de 2019

Pagamentos de 2019 em percentagem do orçamento da UE e repartição

(mil milhões de euros)





Breve descrição

4.2. Os programas financiados no âmbito da "Competitividade para o crescimento e o emprego" são diversos e visam promover uma sociedade inclusiva, estimular o crescimento, impulsionar a investigação, o desenvolvimento e a inovação e criar emprego na UE.

4.3. Os principais programas são o Horizonte 2020¹ no domínio da investigação e da inovação (e o seu antecessor, o Sétimo Programa-Quadro² - 7º PQ) e o Erasmus+ para a educação, a formação, a juventude e o desporto. A sub-rubrica 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), bem como a contribuição da UE para o Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER) e o Mecanismo Interligar a Europa (MIE). A sub-rubrica 1a do QFP inclui igualmente quaisquer mobilizações do fundo de garantia do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE).

¹ Programa-Quadro de Investigação e Inovação, 2014-2020 (Horizonte 2020).

² Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, 2007-2013.

4.4. A maioria das despesas destes programas é gerida diretamente pela Comissão, incluindo através das agências de execução, 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, líquidos dos adiantamentos. No caso do programa Erasmus+, as despesas são maioritariamente geridas por agências nacionais em nome da Comissão (cerca de 80% das subvenções).

Âmbito e método da auditoria

4.5. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta sub-rubrica do QFP em 2019:

- a) uma amostra de 130 operações, tal como definido no ponto 9 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta sub-rubrica do QFP³. Era composta por 80 operações no domínio da investigação e inovação (70 no âmbito do Horizonte 2020 e 10 do 7º PQ) e 50 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 quatro países terceiros. O objetivo da auditoria era apresentar uma apreciação específica desta sub-rubrica do QFP e contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, conforme descrito no **anexo 1.1**;

³ Esta amostra foi dividida em dois estratos principais com base na avaliação do Tribunal quanto ao risco para a legalidade e a regularidade. O primeiro estrato incluiu domínios de risco elevado (nomeadamente o 7º PQ e o Horizonte 2020), cuja cobertura de auditoria foi intensificada.

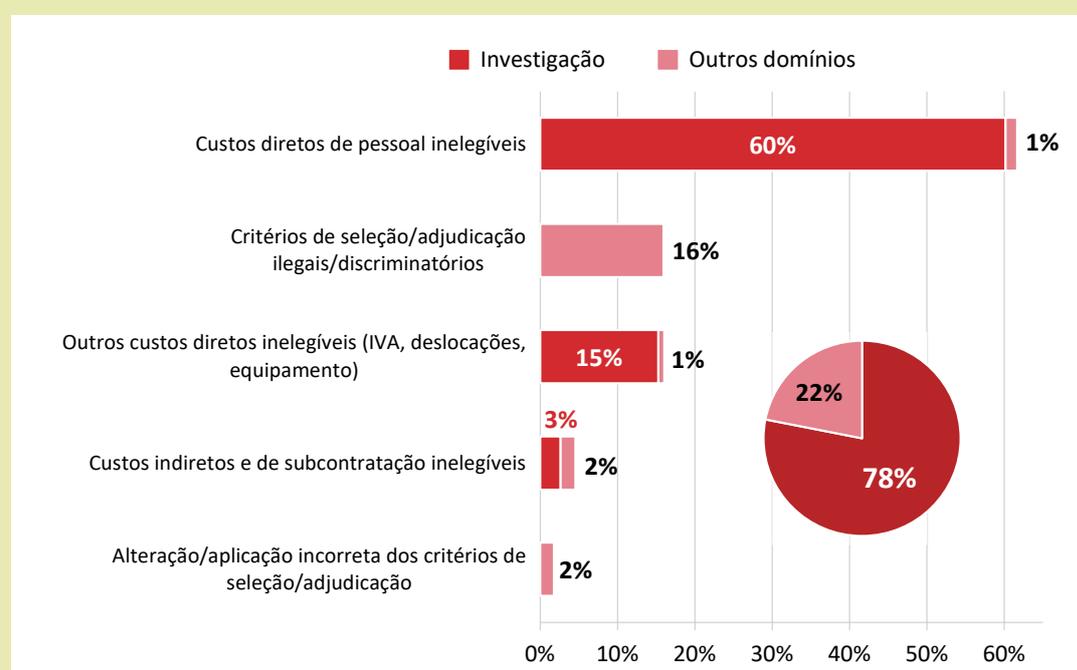
- b) sistemas selecionados, que diziam respeito à fiabilidade do trabalho de auditoria *ex post* da Comissão sobre a regularidade das operações no âmbito do Horizonte 2020. O Tribunal realizou este trabalho tendo em conta a sua estratégia de, no futuro, passar a realizar um trabalho de certificação. Para o efeito, selecionou seis auditorias realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum da Comissão e 14 que a Comissão encomendou a dois auditores externos privados. Embora não tenha incluído os resultados deste trabalho nos testes às operações das despesas de 2019, o Tribunal utilizou o exercício para determinar se poderia basear-se nos resultados das referidas auditorias;
- c) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades (RAA) da DG RTD, da DG EAC e da DG GROW e a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão.

Regularidade das operações

4.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no [anexo 4.1](#). Das 130 operações examinadas, 51 (39%) apresentavam erros. Com base nos 28 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,0%⁴. A [caixa 4.2](#) mostra a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2019, distinguindo entre as operações no âmbito da investigação e as restantes.

Caixa 4.2

Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

4.7. As despesas do 7º PQ e do Horizonte 2020 continuam a ser de risco mais elevado e a principal fonte de erros detetados. O Tribunal detetou erros quantificáveis relativos a custos inelegíveis em 24 das 80 operações de investigação e inovação incluídas na amostra (três de 10 no âmbito do 7º PQ e 21 de 70 no âmbito do Horizonte 2020). Estes erros representam 78% do nível de erro estimado pelo Tribunal para esta sub-rubrica em 2019.

⁴ O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 1,5% e 6,4% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

4.8. O Tribunal comunicou anteriormente informações sobre as melhorias introduzidas na conceção do programa e na estratégia de controlo da Comissão relativamente ao Horizonte 2020⁵. A simplificação facilitou a vida dos beneficiários e contribuiu para reduzir o risco de erro, por exemplo, através do estabelecimento de uma taxa fixa geral para custos indiretos. Os resultados do Tribunal demonstram, no entanto, que as despesas no domínio da investigação continuam a ser afetadas por erros materiais. A própria Comissão estima que a taxa de erro do Horizonte 2020 se mantenha acima do limiar de materialidade de 2% (ver ponto 4.32).

4.9. No caso dos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros quantificáveis em quatro das 50 operações da amostra. Os erros diziam respeito a projetos ao abrigo dos programas Erasmus+ e MIE e eram referentes a:

- a) beneficiários que utilizaram a taxa de custo unitário incorreta e declararam custos inelegíveis (Erasmus+);
- b) dois casos de irregularidades nos procedimentos de contratação (MIE);
- c) subcontratação inelegível (MIE).

4.10. O desempenho dos procedimentos de controlo da Comissão é heterogéneo. Esta tinha aplicado medidas corretivas que afetaram diretamente oito das operações incluídas na amostra do Tribunal. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,65 pontos percentuais. Em oito casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários finais, os procedimentos de controlo instituídos pela Comissão⁶ não conseguiram evitar ou detetar e corrigir os erros antes de as despesas serem aceites. Se a Comissão tivesse devidamente utilizado todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,1 pontos percentuais⁷.

⁵ Por exemplo, no ponto 5.13 do Relatório Anual relativo a 2018 e no Relatório Especial 28/2018, "A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar".

⁶ Certificados de demonstrações financeiras ou auditorias *ex post*. O Tribunal continua a constatar insuficiências em ambos os procedimentos de controlo. Cinco destes oito casos diziam respeito a erros não detetados nos custos de pessoal do Horizonte 2020.

⁷ Em quatro destes casos, a Comissão não tinha conhecimento dos erros, pois os auditores independentes não os tinham detetado.

Os custos de pessoal continuam a constituir a principal fonte de erro, nomeadamente nas despesas de investigação

4.11. As regras aplicáveis à declaração dos custos de pessoal no âmbito do Horizonte 2020 são complexas, apesar dos esforços de simplificação, e o cálculo destes custos continua a ser uma importante fonte de erro nas declarações de despesas. Tal como referido no Relatório Anual relativo a 2018⁸ e no Relatório Especial 28/2018, em alguns aspetos a metodologia de cálculo dos custos de pessoal tornou-se mais complexa no âmbito do Horizonte 2020, o que aumentou o risco de erro. Das 24 operações afetadas por erros quantificáveis na amostra de operações de investigação, 23 diziam respeito à aplicação incorreta da metodologia de cálculo dos custos de pessoal. Em quase todos estes 23 casos, a taxa horária (ou mensal) tinha sido calculada incorretamente.

4.12. No Relatório Anual relativo a 2018⁹, o Tribunal informou que 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 pode dar origem a erros. O Tribunal constatou que esta situação era mais uma vez evidente em 2019.

4.13. A [caixa 4.3](#) apresenta um exemplo destes dois tipos de erros no mesmo projeto auditado.

⁸ Ponto 5.16.

⁹ Ponto 5.17.

Caixa 4.3

Exemplos de erro no cálculo da taxa horária e da não utilização do exercício financeiro encerrado mais recente

Erro no cálculo da taxa horária

Num projeto do Horizonte 2020 na Alemanha, para calcular a taxa horária, o beneficiário utilizou o salário anual bruto, multiplicado por uma percentagem estatística que cobre as contribuições médias para a segurança social. Esta percentagem média é comunicada pelo serviço nacional de estatística. Assim, a taxa horária não se baseia nos custos efetivamente incorridos, o que constitui um requisito.

Não utilização do exercício financeiro encerrado mais recente

No mesmo projeto, o beneficiário utilizou uma taxa horária que não se baseava no exercício financeiro encerrado mais recente (2018), mas sim no de 2019, para calcular os custos de pessoal relativos a um funcionário.

Juntamente com outros erros relativos a custos de pessoal, o erro bruto foi de 13 400 euros neste caso.

4.14. Outro erro (embora menos frequente) foi o incumprimento da regra do "limite máximo duplo". Esta regra estabelece que o número total de horas de trabalho declaradas nas subvenções da UE e da Euratom para uma pessoa durante um ano não pode ser superior ao número de horas produtivas anuais utilizado para o cálculo da taxa horária. Além disso, o montante total dos custos de pessoal declarados (para reembolso como custos reais) para uma pessoa durante um ano não pode ser superior ao total dos custos de pessoal registados na contabilidade do beneficiário relativamente a essa pessoa para esse ano. Um desses casos é descrito na [caixa 4.4](#).

Caixa 4.4

Exemplo de incumprimento da regra do "limite máximo duplo"

Num projeto do Horizonte 2020 nos Países Baixos, o beneficiário declarou custos de pessoal relativos a 1 742 horas de trabalho por um membro do pessoal no projeto. Este valor é superior ao número habitual de horas produtivas anuais utilizado para calcular a taxa horária (1 650 horas) e, por conseguinte, não está em conformidade com a regra do limite máximo duplo, pelo que as 92 horas excedentárias são inelegíveis.

4.15. O Tribunal continua a constatar insuficiências no registo do tempo de trabalho. Embora não tenha quantificado o erro nesses casos, a má qualidade dos sistemas aumenta o risco de os registos subjacentes de horas de trabalho nos projetos financiados não serem fiáveis.

As entidades privadas, em especial as PME, são mais propensas a cometer erros

4.16. 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 metade dos erros quantificáveis detetados (17 em 28) dizia respeito ao financiamento de beneficiários privados, apesar de as operações em causa representarem apenas 42 (32%) das 130 operações incluídas na amostra. As PME constituíam 12% da amostra, mas representavam 21% dos erros quantificáveis. Estes resultados indicam que as PME são mais propensas a cometer erros do que outros beneficiários, o que é também confirmado pelas auditorias da Comissão e os anteriores relatórios anuais do Tribunal.

Inelegibilidade de todos os custos declarados pelo beneficiário durante o período auditado

4.17. Este ano, o Tribunal detetou erros em quatro projetos do Horizonte 2020, em que questiona a elegibilidade de todos os custos declarados pelo beneficiário relativamente ao período auditado.

4.18. Em dois casos, o beneficiário era uma filial de outra empresa, detida a 100% por esta, que pagava e contabilizava os salários e todas as outras despesas e todo o pessoal envolvido no projeto era empregado da empresa-mãe ou de outra filial. As regras do Horizonte 2020 estipulam que os custos devem ser suportados pelo beneficiário e registados no sistema contabilístico deste, mas tal não foi o caso, pelo que o Tribunal considera que todos os custos declarados pelo beneficiário relativamente ao período auditado são inelegíveis. Em ambos os casos, os beneficiários estavam pouco familiarizados com as regras do Horizonte 2020.

4.19. Num outro caso, foi concedida uma subvenção a um instituto de investigação que não estava habilitado a conceder graus de doutoramento. Tratava-se de uma condição básica de elegibilidade que tinha sido explicitamente estipulada para os potenciais beneficiários desse convite à apresentação de propostas específico. No quarto caso, foi paga uma subvenção relativa a um investigador empregado a tempo parcial. O trabalho a tempo parcial só é permitido por razões pessoais ou familiares, por um período de tempo limitado e exige a aprovação da agência da UE responsável. Nenhuma destas condições estava preenchida no caso em apreço.

Erros frequentes noutros custos diretos

4.20. Tal como em anos anteriores, o Tribunal detetou erros noutros custos diretos relacionados com as despesas de investigação. Esses erros incluíam, designadamente, o reembolso das despesas de deslocação não relacionadas com o projeto da UE auditado ou não realizadas de facto.

Elevada frequência de erros nas taxas de câmbio

4.21. Dos projetos de investigação auditados, 22 foram realizados em moedas que não o euro. O Tribunal constatou que a taxa de câmbio aplicada em dez deles não era a estipulada na regulamentação. O efeito financeiro desses erros não é, por si só, material, mas a sua frequência demonstra uma falta de conhecimento das regras.

Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada

4.22. A Comissão recorre aos resultados dos seus trabalhos de auditoria *ex post* como base de cálculo do montante em risco no momento do pagamento. Cerca de 20% das auditorias *ex post* de toda a família Horizonte 2020 são realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum da DG RTD, sendo 80% efetuadas, em nome desse serviço, por empresas privadas de auditoria¹⁰ selecionadas no âmbito de um procedimento de concurso. O Serviço de Auditoria Comum elabora a sua amostra representativa das declarações de despesas aprovadas para a auditoria *ex post* com intervalos de cerca de 18 meses.

4.23. Para o Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal examinou uma amostra aleatória de 20 processos de auditoria *ex post* constantes da amostra representativa da Comissão de pagamentos no âmbito do Horizonte 2020. Executou este trabalho como parte da sua Estratégia para 2018-2020, a fim de avaliar a viabilidade do método de trabalho de certificação na sub-rubrica 1a do QFP. A análise do Tribunal levou-o a concluir que não é possível confiar nas conclusões da auditoria em 10 dos 20 processos de auditoria¹¹.

4.24. Para 2019, o Tribunal examinou novamente uma amostra aleatória de 20 processos de auditoria *ex post*, encerrados entre 1 de maio de 2018 e 1 de setembro de 2019, que abrangeram os pagamentos efetuados pela Comissão entre janeiro de 2014 e fevereiro de 2018. Assim, o âmbito destas mais recentes auditorias *ex post* disponíveis não incluiu quaisquer pagamentos de 2019.

4.25. No âmbito da sua avaliação, o Tribunal analisou os documentos de trabalho da auditoria e documentos comprovativos nas instalações do Serviço de Auditoria Comum e das empresas privadas de auditoria. Na sequência desta análise, detetou 10 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, aspetos que impediram a confirmação das conclusões da auditoria. O Tribunal realizou esses

¹⁰ Utilizando a mesma metodologia de auditoria do Serviço de Auditoria Comum.

¹¹ Ponto 5.33.

procedimentos de auditoria adicionais mediante análise documental (solicitação de documentos suplementares aos beneficiários, em cinco casos) ou uma visita de auditoria às instalações do beneficiário (cinco casos).

4.26. O Tribunal detetou insuficiências na documentação dos trabalhos de auditoria realizados, na coerência da amostragem e na comunicação de informações, bem como na qualidade dos procedimentos de auditoria em alguns dos processos analisados. Por exemplo, o Tribunal encontrou montantes inelegíveis que os auditores não tinham detetado devido a testes de auditoria insuficientes, sobretudo relativos a custos de pessoal. O Tribunal também constatou que a regra do limite máximo duplo era interpretada de forma incorreta e que existiam erros no cálculo subjacente dos custos de pessoal que não tinham sido detetados.

4.27. Embora, em alguns casos, o impacto financeiro não fosse material, o Tribunal não pôde confiar nas conclusões de auditoria em sete dos 20 processos de auditoria constantes da amostra. Assim, cumulativamente com o trabalho realizado no ano passado (ponto 4.23), o Tribunal não pode confiar nas conclusões de 17 das 40 auditorias analisadas.

4.28. No Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal mencionou uma questão relacionada com a metodologia da Comissão para o cálculo da taxa de erro do Horizonte 2020, que resultou na sua subestimação sistemática¹². As auditorias *ex post* têm por finalidade assegurar a cobertura máxima dos custos aceites, mas raramente abrangem todos os custos. A taxa de erro foi 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 era mais elevado, subestimando a taxa de erro.

4.29. A Comissão tomou medidas para resolver esta questão. Na sequência da sua análise das 40 auditorias *ex post* examinadas no âmbito da avaliação do Tribunal, procedeu a um novo cálculo das taxas de erro. Consequentemente, a taxa de erro representativa comunicada para o Horizonte 2020 foi corrigida, com um aumento de 0,34 pontos percentuais.

¹² Ponto 5.34.

4.30. O Tribunal acolhe favoravelmente esta rápida ação corretiva e a intenção da Comissão de resolver a questão de forma mais aprofundada. No entanto, esta correção não tem em conta as questões descritas nos pontos **4.23** e **4.26 a 4.27** e a taxa de erro continua a estar subestimada. Além disso, não é possível determinar o nível de significância do seu impacto, visto que não é possível quantificar plenamente alguns dos erros.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

4.31. Os RAA examinados pelo Tribunal¹³ apresentam uma avaliação correta da gestão financeira das respetivas Direções-Gerais no que se refere à regularidade das operações subjacentes.

4.32. O RAA da DG RTD inclui uma reserva sobre os pagamentos de reembolso de pedidos de pagamento no âmbito do 7º PQ¹⁴ porque a taxa de erro residual cumulativa é superior a 2%¹⁵. A DG GROW não formulou qualquer reserva desse tipo¹⁶, uma vez que já não faz um volume significativo de pagamentos do 7º PQ. No caso do Horizonte 2020, com base nas suas próprias auditorias, a Comissão comunicou uma taxa de erro representativa prevista de 3,3%¹⁷ e uma taxa de erro residual de 2,15%. Estas auditorias abrangeram apenas os pagamentos efetuados durante o período de 2014-2018.

4.33. No Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal comunicou que a taxa de execução das correções dos erros sistémicos do 7º PQ foi de apenas 57,6%¹⁸. Esta taxa aumentou para 72% no final de 2019, excedendo o objetivo de 70%. Trata-se de um bom resultado. O RAA também afirma que não se devem desvalorizar os recursos necessários para resolver os restantes 1 904 casos.

¹³ Ver ponto 4.5, alínea c).

¹⁴ Isto significa que a declaração de fiabilidade do Diretor-Geral tem reservas, uma vez que a eficácia dos sistemas de controlo do 7º PQ não atinge o nível previsto.

¹⁵ 3,52%.

¹⁶ Com base num limiar *de minimis* para as reservas.

¹⁷ Tendo em conta os resultados dos relatórios preliminares de auditoria.

¹⁸ Ponto 5.29.

4.34. No final de 2019, a DG RTD tinha 13 recomendações do SAI em aberto, estando a execução de três delas em atraso. Trata-se de uma melhoria em comparação com o ano anterior, em que existiam 26 recomendações em aberto, nove das quais em atraso. Três das recomendações em aberto e uma das que registavam atrasos tinham sido classificadas como "muito importantes". A recomendação "muito importante" em atraso, para a qual foi fixado o novo prazo de execução de 30 de junho de 2020, dizia 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.

4.35. O Tribunal analisou as informações constantes do relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento relativo a 2019 elaborado pela Comissão no respeitante à estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção ao abrigo da sub-rubrica 1a do QFP. A Comissão não calcula uma taxa única para a sub-rubrica, mas antes duas taxas: uma para os domínios "Investigação, indústria, espaço, energia e transportes" (2,0%) e outra para "Outras políticas internas" (1,0%). Com base nos dados da Comissão, o Tribunal calculou que a taxa da sub-rubrica 1a do QFP no seu todo seria de 1,7%. Esta percentagem é inferior ao limiar de materialidade e situa-se no extremo inferior do intervalo da estimativa do próprio Tribunal para o nível de erro. Contudo, na opinião do Tribunal, apesar das medidas já aplicadas pela Comissão, esta taxa continua a estar subestimada, devido às questões descritas nos pontos [4.23](#) e [4.26](#) a [4.27](#).

Conclusão e recomendações

Conclusão

4.36. 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" no seu conjunto é material. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 4,0% (ver [anexo 4.1](#)), um valor próximo das taxas detetadas em 2015, 2016 e 2017. Os resultados do Tribunal indicam que o nível de erro foi persistentemente elevado nas despesas de investigação e inovação, que foram a principal fonte de erros, e muito mais reduzido nos restantes domínios da sub-rubrica.

4.37. Apesar das simplificações introduzidas no Horizonte 2020, as regras para declarar os custos de pessoal significam que a taxa de erro continua acima do limiar de materialidade.

4.38. O risco estimado no momento do pagamento apresentado no relatório anual sobre a gestão e a execução (1,7%, de acordo com o novo cálculo efetuado pelo Tribunal) situa-se no extremo inferior do intervalo da estimativa do nível de erro e é inferior ao limiar de materialidade.

Recomendações

4.39. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2016 são apresentadas no [anexo 4.2](#). A Comissão executou totalmente duas recomendações e uma na maior parte dos aspetos.

4.40. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

Recomendação 4.1

Realizar mais controlos orientados às declarações de despesas das PME e reforçar a sua campanha de informação sobre as regras de financiamento do Horizonte 2020, com especial destaque para estes importantes beneficiários.

Prazo: meados de 2021.

Recomendação 4.2

Realizar uma campanha para recordar aos beneficiários do Horizonte 2020 as regras de cálculo e declaração dos custos de pessoal, prestando especial atenção aos tipos de erros descritos nos pontos [4.11](#) a [4.15](#) deste capítulo.

Prazo: 2021

Recomendação 4.3

Continuar a simplificar as regras relativas aos custos de pessoal no âmbito do próximo Programa-Quadro de Investigação (Horizonte Europa).

Prazo: final de 2020.

Recomendação 4.4

Em relação ao Horizonte 2020:

- dar resposta às observações que surgiram na sequência da análise do Tribunal às auditorias *ex post* no que respeita à documentação, à coerência da amostragem e à qualidade dos procedimentos de auditoria;
- na terceira ronda de auditorias contratadas, tomar medidas adequadas para garantir que os auditores conhecem plenamente as regras do Horizonte 2020 e verificar a qualidade do seu trabalho.

Prazo: meados de 2021.

Anexos

Anexo 4.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"

	2019	2018
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	130	130
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	4,0%	2,0%
Limite superior de erro	6,4%	
Limite inferior de erro	1,5%	

Anexo 4.2 Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2016	O Tribunal recomenda que a Comissão: Recomendação 1: continue a simplificar as regras e os procedimentos do Horizonte 2020 de forma a reduzir a incerteza jurídica, tendo mais em conta as opções de custos simplificados do Regulamento Financeiro revisto, tais como custos unitários, montantes fixos, financiamento a taxa fixa e prémios.	X					
	Recomendação 2: assegure que os seus serviços adotam uma abordagem coerente no que se refere ao cálculo das taxas de erro e aos montantes globais em risco.	X					
	Recomendação 3: dê uma resposta imediata às insuficiências das suas auditorias <i>ex post</i> identificadas pelo SAI, reduzindo o período de tempo para encerramento das auditorias <i>ex post</i> e melhorando os processos internos de planeamento, acompanhamento e elaboração de relatórios sobre as auditorias.		X				

Capítulo 5

Coesão económica, social e territorial – Rubrica 1b do QFP

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.12.
Breve descrição	5.2.-5.5.
Objetivos e instrumentos de despesas da política de Coesão	5.2.
Execução e quadro de controlo e de garantia	5.3.-5.5.
Âmbito e método da auditoria	5.6.-5.12.
Regularidade das operações	5.13.-5.62.
Resultados dos testes das operações e da análise/repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal	5.14.-5.35.
Projetos inelegíveis	5.18.-5.20.
Infrações às regras do mercado interno	5.21.-5.27.
Despesas inelegíveis	5.28.-5.29.
Falta de documentos comprovativos essenciais	5.30.
Incumprimento das regras que regem a utilização dos instrumentos financeiros	5.31.-5.35.
Avaliação realizada pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria	5.36.-5.47.
O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades	5.48.-5.62.
Conclusão e recomendações	5.63.-5.69.
Conclusão	5.63.-5.67.
Recomendações	5.68.-5.69.
Anexos	
Anexo 5.1 – Resultados dos testes das operações	
Anexo 5.2 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros	
Anexo 5.3 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Coesão económica, social e territorial"	

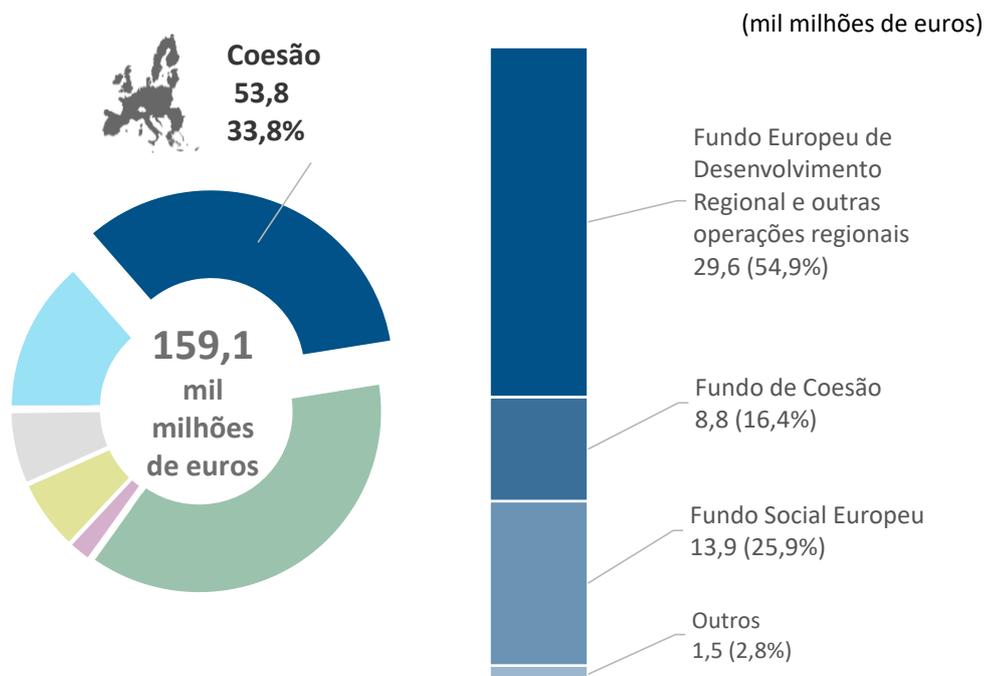
Introdução

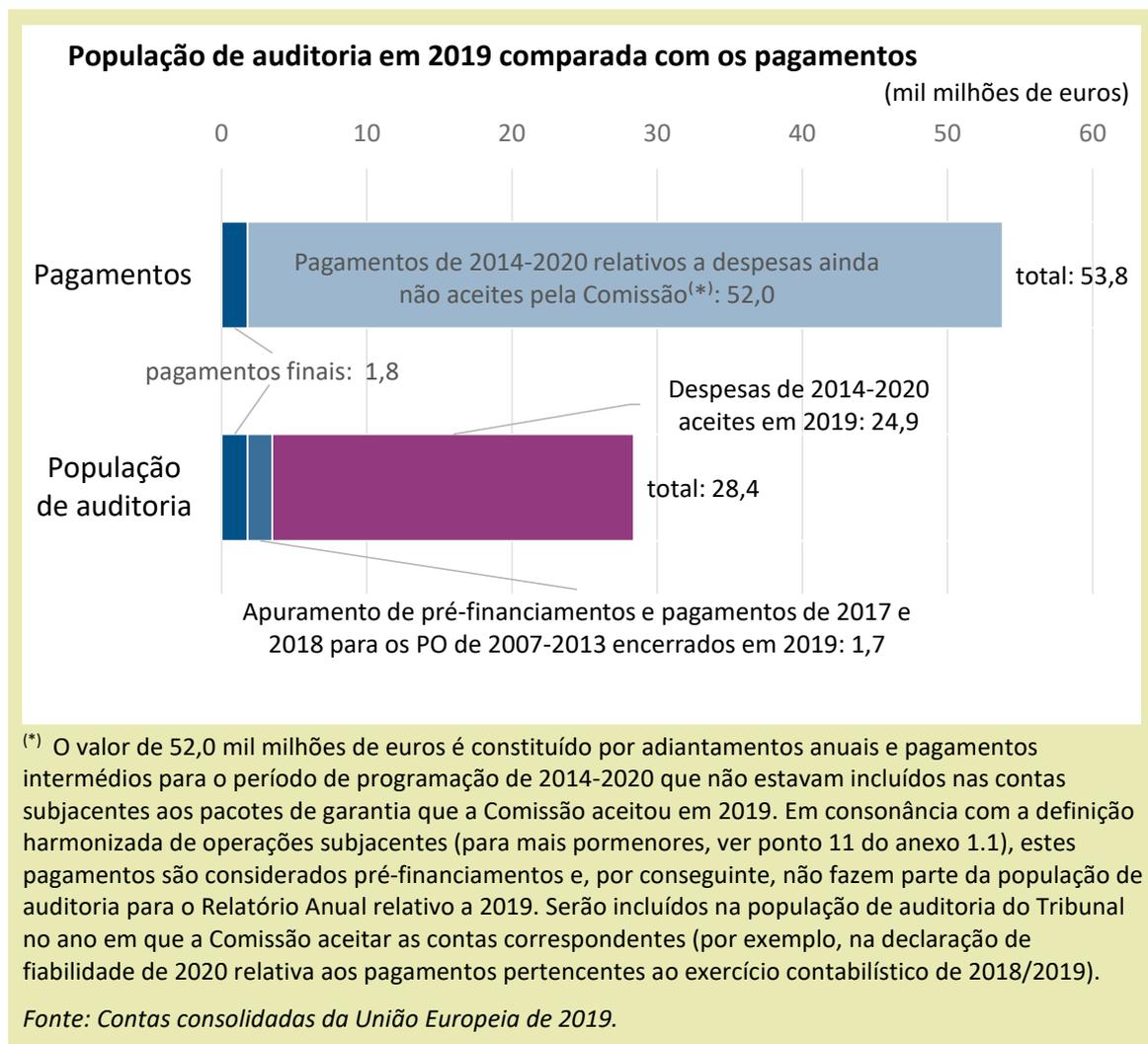
5.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à sub-rubrica 1b do QFP "Coesão económica, social e territorial". A **caixa 5.1** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta sub-rubrica em 2019. Para mais informações sobre a população de auditoria de 2019, ver o ponto **5.9**.

Caixa 5.1

Sub-rubrica 1b do QFP "Coesão económica, social e territorial" – repartição de 2019

Pagamentos de 2019 em percentagem do orçamento da UE e repartição por fundo





Breve descrição

Objetivos e instrumentos de despesas da política de Coesão

5.2. 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 regiões¹. Estes objetivos são executados:

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

- a) através dos seguintes fundos/instrumentos em regime de gestão partilhada:
- 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 por empresas;
 - o *Fundo de Coesão (FC)*, que, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, 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 jovens²;
 - outros instrumentos de menor dimensão, como o *Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD)*;
- b) através de uma contribuição para o *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, que é gerido diretamente pela Comissão e financia projetos pertencentes às *redes transeuropeias*³.

Execução e quadro de controlo e de garantia

5.3. No âmbito desta sub-rubrica, 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 aprovação pela Comissão, a responsabilidade pela execução de um PO é partilhada entre a Comissão (DG Política Regional e Urbana (DG REGIO) e DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL)) e o Estado-Membro. Os *beneficiários* recebem o reembolso através das autoridades dos Estados-Membros, e o orçamento da UE cofinancia os custos elegíveis das operações

² O FEDER, o Fundo de Coesão e o FSE são três dos cinco *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento*, que, no seu conjunto, são objeto do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (*Regulamento Disposições Comuns*). Os outros dois FEEI são abordados no capítulo 6 do presente relatório.

³ Regulamento (UE) nº 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) nº 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) nº 680/2008 e (CE) nº 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

aprovadas em conformidade com os termos do PO. As autoridades de gestão procedem a verificações a fim de evitar a certificação e comunicação à Comissão de despesas inelegíveis.

5.4. O quadro revisto de controlo e de garantia em vigor no período de programação de 2014-2020⁴ tem por objetivo garantir que a *taxa de erro residual*⁵ na conta anual dos PO se mantém inferior ao *limiar de materialidade* de 2% definido no regulamento aplicável⁶. Para garantir que, depois das verificações das autoridades de gestão, não permanece qualquer nível significativo de irregularidades nas contas a certificar pela Comissão, o quadro de controlo e de garantia prevê os seguintes três elementos:

- 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 pelos Estados-Membros à Comissão no âmbito dos seus "pacotes de garantia"⁷. 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 para que as possa aprovar e liberar o montante de 10% retido previamente como garantia⁸;
- controlos documentais realizados pela Comissão a cada pacote de garantia e auditorias *de conformidade* selecionadas nos Estados-Membros. A Comissão procede a estes controlos para tirar conclusões sobre as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria e validá-las, publicando-as em

⁴ O Tribunal apresentou informações exaustivas sobre o quadro de controlo e de garantia dos FEEL, incluindo um cronograma, nos seus Relatórios Anuais relativos a 2017 (pontos 6.5 a 6.15) e 2018 (figura 6.1).

⁵ 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".

⁶ Artigo 28º, nº 11, do Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento Disposições Comuns (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁷ 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.

⁸ O artigo 130º do Regulamento Disposições Comuns limita o reembolso dos pagamentos intermédios a 90%. Os restantes 10% são liberados após a aprovação das contas.

seguida, juntamente com uma média ponderada destinada a servir como indicador-chave de desempenho, nos seus *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) do ano seguinte.

5.5. O processo conducente ao *encerramento* dos PO do período de programação de 2007-2013 é em grande medida comparável ao descrito no ponto **5.4**.

Âmbito e método da auditoria

5.6. O objetivo do Tribunal era contribuir para a declaração de fiabilidade global, conforme descrito no **anexo 1.1**. Ao ter 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 visou a possibilidade da sua maior utilização no futuro e, nesse contexto, determinar onde são necessárias melhorias adicionais.

5.7. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP:

- a) uma amostra de 236 operações, concebida para ser estatisticamente representativa do conjunto de todas as operações de despesas da sub-rubrica 1b do QFP. A amostra era constituída por 223 operações cujas despesas tinham sido certificadas em pacotes de garantia e de encerramento (incluindo 220 previamente verificadas por uma autoridade de auditoria⁹) e oito instrumentos financeiros e cinco projetos do MIE geridos diretamente pela Comissão;
- b) o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria para validar as informações contidas nos 24 pacotes de garantia/encerramento a que as 220 operações previamente verificadas diziam respeito;
- c) o trabalho da Comissão na avaliação e validação das taxas de erro residual comunicadas nos pacotes de garantia relativos a 2014-2020 e o seu trabalho de auditoria sobre os aspetos de regularidade desses pacotes;

⁹ Ver ponto **5.41**.

- d) as informações relativas à regularidade contidas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG REGIO e da DG EMPL, bem como a sua inclusão no *relatório anual sobre a gestão e a execução* elaborado pela Comissão.

5.8. A população de auditoria do Tribunal (28,4 mil milhões de euros) foi constituída pelas despesas do período de 2014-2020 incluídas nos pacotes de garantia aceites para o exercício contabilístico de 2017/2018, pelas despesas do período de 2007-2013 incluídas nos pacotes de encerramento dos PO encerrados pela Comissão em 2019 e pelas dotações do Fundo de Coesão para o MIE.

5.9. Em 2019, a Comissão aprovou contas com despesas relativas a 351 dos 420 PO aprovados (24,3 mil milhões de euros). Estas contas eram provenientes de pacotes de garantia apresentados pelos 28 Estados-Membros para o período de programação de 2014-2020. Os Estados-Membros comunicaram pagamentos aos beneficiários finais através de instrumentos financeiros, no exercício contabilístico de 2017/2018, ao abrigo de 60 desses PO (0,6 mil milhões de euros). Além disso, a Comissão encerrou total ou parcialmente¹⁰ 54 PO (liquidando 2,2 mil milhões de euros) do período de programação de 2007-2013. A contribuição para o MIE ascendeu a cerca de mil milhões de euros.

5.10. A amostra de 223 operações com despesas certificadas em pacotes de garantia e de encerramento foi recolhida pelo Tribunal em duas etapas. Em primeiro lugar, o Tribunal selecionou 24 pacotes (20 do período de programação de 2014-2020 e quatro do período de programação de 2007-2013), que abrangiam 40 dos 394 PO para os quais a Comissão efetuou uma liquidação a partir do orçamento da UE em 2019. Desses 24 pacotes, foram então selecionadas operações que tinham sido controladas pelas autoridades de auditoria.

5.11. Parte da amostra era constituída por oito instrumentos financeiros do período de 2014-2020. Para o efeito, foram selecionados instrumentos a partir dos quais tinham sido efetuados pagamentos aos beneficiários finais no exercício contabilístico de 2017/2018. Nos casos em que a autoridade de auditoria não tinha auditado os montantes pagos aos beneficiários finais, o Tribunal selecionou automaticamente esses pagamentos.

¹⁰ 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.

5.12. O *anexo 5.2* mostra a repartição da amostra de operações e o número de erros quantificáveis detetados por Estado-Membro.

Regularidade das operações

5.13. Esta parte do capítulo é composta por três subsecções. A primeira diz respeito aos testes realizados na amostra deste ano, composta por 236 operações, com vista a obter informações sobre as principais fontes de erros. A segunda subsecção refere-se à avaliação, por parte do Tribunal, dos trabalhos das autoridades de auditoria e a terceira incide no trabalho da Comissão. As constatações que compõem todas as subsecções proporcionam 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.

Resultados dos testes das operações e da análise/repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal

5.14. Os resultados dos testes das operações efetuados pelo Tribunal são resumidos no [anexo 5.1](#). Nas 236 operações que examinou, o Tribunal constatou e quantificou 29 erros que não tinham sido detetados pelas autoridades de auditoria. Tendo em conta os 64 erros encontrados anteriormente pelas autoridades de auditoria e as correções aplicadas pelas *autoridades responsáveis pelos programas* (num montante total de 334 milhões de euros para o conjunto dos dois *períodos de programação*), o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,4%¹¹.

5.15. Em relação às 236 operações da amostra do Tribunal, as autoridades de auditoria tinham comunicado 64 erros quantificáveis nos pacotes de garantia/encerramento. Estes erros diziam respeito a custos ilegíveis (39), *contratos públicos* (24) e documentação comprovativa em falta (1)¹². Os Estados-Membros aplicaram correções financeiras, extrapolando-as se necessário, com vista a reduzir as taxas de erro residual para um nível inferior ou igual ao limiar de materialidade de 2%.

5.16. A [caixa 5.2](#) mostra a repartição dos erros detetados pelo Tribunal por categoria (antes de correções financeiras). Os projetos ilegíveis e as infrações às

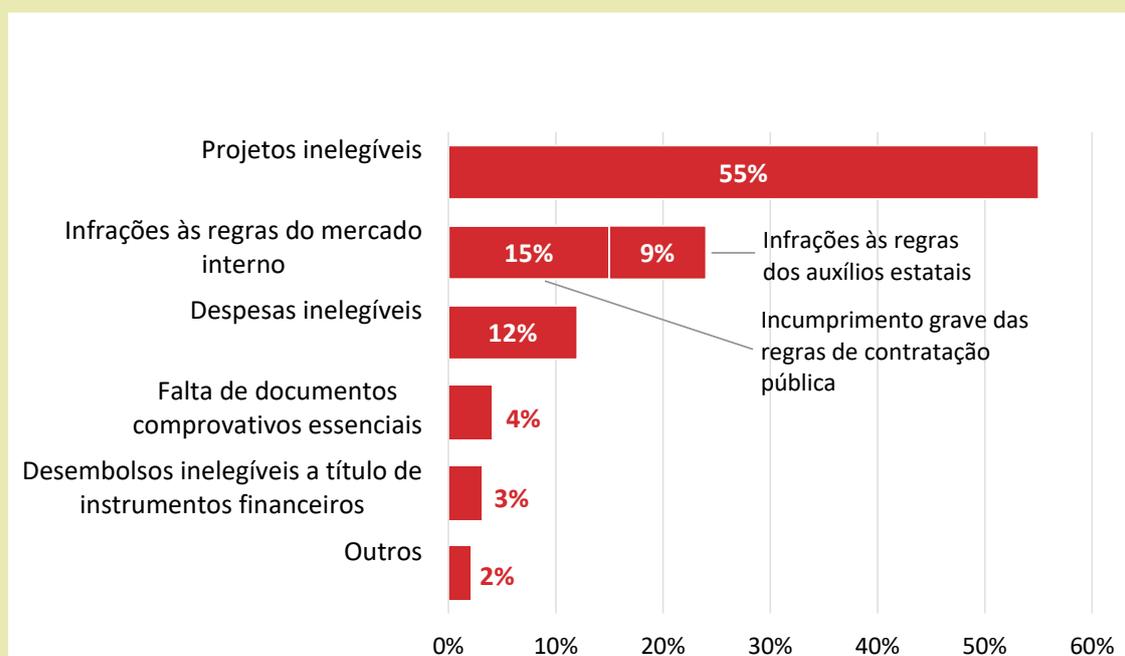
¹¹ O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 2,1% e 6,7% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

¹² Uma única operação pode estar afetada por mais de um tipo de erro.

regras do mercado interno (em especial o não cumprimento das regras em matéria de contratação pública) foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado pelo Tribunal. Os pontos 5.18 a 5.35 apresentam mais informações sobre estes erros.

Caixa 5.2

Repartição dos erros detetados pelo Tribunal



Fonte: TCE.

5.17. O número e o impacto dos erros detetados demonstram que existe um elevado risco intrínseco de erro neste domínio e que os controlos das autoridades de gestão continuam muitas vezes a ser ineficazes para prevenir ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários.

Projetos inelegíveis

5.18. O Tribunal identificou cinco projetos do FEDER do período de programação de 2014-2020 em que foi concedida ajuda a beneficiários ou a operações que não cumpriam as condições de elegibilidade estabelecidas no regulamento aplicável e nos PO. Estes casos representaram 17% de todos os *erros quantificáveis* detetados pelo Tribunal, o equivalente a cerca de 2,2 pontos percentuais do nível de erro estimado.

5.19. Nos termos do artigo 65º, nº 6, do Regulamento Disposições Comuns, as autoridades de gestão não podem conceder financiamento da UE para operações que se encontrem fisicamente concluídas ou totalmente executadas antes da apresentação

do pedido de financiamento¹³. Esta regra existe porque, no período de programação de 2007-2013, havia uma tendência para a apresentação retroativa de projetos, o que não constitui a melhor utilização dos fundos da UE. O Tribunal considera que três dos cinco projetos inelegíveis não cumpriam esta regra.

5.20. As operações examinadas pelo Tribunal foram originalmente financiadas por recursos nacionais e foram fisicamente concluídas antes da sua aprovação para financiamento da UE. As autoridades responsáveis pelo programa interpretaram a regra no sentido de que, até ao encerramento financeiro ou administrativo de uma operação, esta não está fisicamente concluída. Contudo, a conclusão física refere-se à conclusão das obras ou atividades necessárias à execução das realizações do projeto, que geralmente ocorre antes do pagamento final e do encerramento administrativo. A **caixa 5.3** apresenta um exemplo de um projeto inelegível.

Caixa 5.3

Exemplo de um projeto inelegível

Em Portugal, uma autoridade local solicitou cofinanciamento da UE para os custos de construção de um percurso pedestre urbano. Tinha adjudicado o contrato em 2015, fixando um período de quatro meses para a sua conclusão, mas candidatou-se à *subvenção* em 2017, declarando que a maior parte das obras tinha sido concluída. No entanto, com base nas informações fornecidas, o Tribunal concluiu que, entre outras irregularidades, o projeto já estava fisicamente concluído no momento da candidatura.

O Tribunal encontrou dois outros casos de incumprimento do artigo 65º, nº 6, do RDC em Itália.

Infrações às regras do mercado interno

5.21. Este ano, o Tribunal constatou 23 infrações às regras do mercado interno, três das quais quantificou. A maior parte das infrações estava relacionada com a contratação pública.

¹³ O RDC não explica o que se entende por "fisicamente concluídas ou totalmente executadas". A Comissão prestou alguns esclarecimentos aos Estados-Membros, explicando que a conclusão física diz respeito a projetos que tenham um objeto material. A execução total é utilizada como alternativa à conclusão física. Refere-se a operações que não têm um objeto material, ou não exclusivamente, incluindo igualmente outros elementos ou partes que também têm de ser realizados para que a operação seja considerada executada.

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

5.22. Os procedimentos de contratação pública constituem um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficiente do erário público e para o estabelecimento do mercado interno. O Tribunal examinou 165 procedimentos de contratação para empreitadas de obras, prestação de serviços e fornecimento de bens. A grande maioria destes procedimentos dizia respeito a projetos cofinanciados por PO do FEDER e do Fundo de Coesão.

5.23. As autoridades de auditoria detetaram 24 casos de incumprimento das regras em matéria de contratação pública nas operações examinadas pelo Tribunal e impuseram correções fixas que iam de 5% a 100%, conforme previsto nas decisões aplicáveis da Comissão¹⁴.

5.24. O Tribunal constatou, em 19 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 5.4*). A maior parte dos erros detetados estava relacionada com contratos de valor superior aos limiares estabelecidos nas diretivas da UE em matéria de contratação pública¹⁵, o que geralmente implica seguir procedimentos mais complexos. Dois eram infrações graves que alteraram o resultado do concurso, tendo sido classificados como erros quantificáveis pelo Tribunal. Representaram 7% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou, ou seja, cerca de 0,6 pontos percentuais do nível de erro estimado. Outros erros relativos aos concursos incluíam o incumprimento de requisitos de publicação e de transparência, bem como especificações técnicas discriminatórias. O Tribunal não quantificou estes erros.

¹⁴ Decisão C(2013) 9527 final da Comissão, de 19.12.2013, 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; Decisão C(2019) 3452 final da Comissão, de 14.5.2019, que estabelece as orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos.

¹⁵ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

Caixa 5.4

Aplicação incorreta dos critérios de seleção

Um beneficiário romeno organizou um concurso público internacional aberto para um projeto de reabilitação de aterros. Um dos critérios de seleção exigia a demonstração de experiência profissional por via de um volume mínimo de projetos semelhantes. A análise do Tribunal revelou que o volume de trabalhos semelhantes do proponente selecionado era insuficiente. A entidade adjudicante deveria ter excluído a proposta selecionada, pelo que as despesas declaradas para este contrato não são elegíveis.

O Tribunal encontrou outro erro de contratação pública na Roménia.

Um projeto era inelegível devido a infrações às regras em matéria de *auxílios estatais*

5.25. 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)¹⁶. Os Estados-Membros devem notificar os outros casos de auxílios estatais para que a Comissão possa formar uma opinião sobre a sua compatibilidade.

5.26. Este ano, o Tribunal identificou três projetos do FEDER e um projeto do FSE que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais. O Tribunal considera que um dos projetos do FEDER não devia ter obtido qualquer financiamento público da UE e/ou do Estado-Membro. Não quantificou os outros três erros, em que, embora o Estado-Membro não tivesse avaliado (corretamente) a existência de um auxílio estatal, os casos não tiveram *impacto* sobre o nível de financiamento público.

5.27. Numa *operação* em Portugal, o Tribunal encontrou a mesma insuficiência sistémica relativa aos auxílios estatais (ausência de efeito de incentivo) identificada e comunicada no ano passado. Em 2019, a Comissão solicitou às autoridades portuguesas que identificassem todas as operações afetadas nos exercícios contabilísticos de 2017/2018 e 2018/2019 e que efetuassem as correções necessárias para excluir as despesas irregulares das contas. Até à data, as autoridades portuguesas

¹⁶ Regulamento (UE) nº 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 107º e 108º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1-78).

corrigiram 48 milhões de euros e 65 milhões de euros, respetivamente dos exercícios contabilísticos de 2018/2019 e 2017/2018 (o ano a que pertence a operação examinada pelo Tribunal).

Despesas inelegíveis

5.28. Quando as autoridades dos Estados-Membros declaram despesas à Comissão, certificam que estas foram efetuadas em conformidade com as regras nacionais e da UE aplicáveis. O Tribunal detetou despesas inelegíveis em 15 operações examinadas. Estes casos representaram 52% dos erros quantificáveis que constatou, ou seja, cerca de 0,6 pontos percentuais do nível de erro estimado.

5.29. As principais causas da inelegibilidade das despesas dizem respeito a participantes nos projetos ou a custos que não cumpriam as regras de elegibilidade. A [caixa 5.5](#) apresenta um exemplo desta situação. O Tribunal encontrou igualmente erros relacionados com opções de custos simplificadas.

Caixa 5.5

Exemplo de participantes que não cumpriam as regras de elegibilidade

Uma operação da IEJ em Espanha subvencionava contratos de trabalho para trabalhos de investigação numa universidade, que abriu um convite à apresentação de candidaturas para os lugares de investigação. Para serem elegíveis para o recrutamento, os candidatos tinham de cumprir os requisitos da IEJ (não estarem no momento em situação de emprego, educação ou formação) e estarem registados no sistema nacional de garantia para a juventude. O Tribunal identificou vários participantes (oito dos trinta candidatos controlados) que, no momento da candidatura, eram empregados por outra universidade ou frequentavam estudos de pós-graduação na universidade de recrutamento, o que os tornava inelegíveis para o apoio da IEJ.

Também encontrou erros relativos a participantes inelegíveis numa operação na Grécia e noutra na Polónia.

Falta de documentos comprovativos essenciais

5.30. Os beneficiários e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas devem manter sistemas e procedimentos que assegurem uma pista de auditoria adequada, o que pressupõe a necessidade de manter registos documentais. O erro mais frequente comunicado pelas autoridades de auditoria como afetando as despesas do FSE é a falta de documentos comprovativos essenciais. Em cinco das operações examinadas pelo Tribunal estavam ausentes informações ou documentos comprovativos (três do FEDER e duas do FSE). Em quatro casos, em que as autoridades do Estado-Membro responsáveis pelo programa ou os beneficiários não puderam apresentar documentos que demonstrassem o cumprimento das condições de elegibilidade, o Tribunal viu-se obrigado a quantificar esses erros. O resultado representou cerca de 14% das operações quantificadas pelo Tribunal e 0,2 pontos percentuais do nível de erro estimado.

Incumprimento das regras que regem a utilização dos instrumentos financeiros

5.31. Até ao final do exercício contabilístico de 2017/2018, os Estados-Membros comunicaram 4,1 mil milhões de euros de contribuições da UE para *instrumentos financeiros*, dos quais declararam cerca de mil milhões de euros entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018. Em 30 de junho de 2018, os pagamentos a beneficiários finais, ou a favor destes, relativos ao período de programação de 2014-2020 totalizavam 1,2 mil milhões de euros, incluindo 0,6 mil milhões de euros pagos no exercício contabilístico de 2017/2018.

5.32. A auditoria do Tribunal abrangeu oito instrumentos financeiros do período de programação de 2014-2020. Foram examinados 69 empréstimos, oito *investimentos em capitais próprios* e dois elementos de custos relacionados com as comissões de gestão cobradas pelos intermediários financeiros.

5.33. O exame abrangeu dois programas da *Iniciativa PME*, em Espanha e na Roménia. Foram detetados pagamentos ilegíveis aos beneficiários finais em quatro dos dez investimentos examinados no programa espanhol. Em concreto, os intermediários financeiros aprovaram empréstimos relativos a três investimentos sem confirmar o estatuto de PME dos beneficiários. A atividade utilizada para justificar o empréstimo para outro investimento tinha sido totalmente executada e paga antes da assinatura do empréstimo.

5.34. O Tribunal examinou igualmente a Iniciativa PME espanhola no contexto do seu Relatório Anual relativo a 2017, tendo então comunicado também um elevado nível de despesas inelegíveis e concluído que existia um sério risco de irregularidades¹⁷. Por esse motivo, este ano analisou igualmente 13 empréstimos no âmbito do programa espanhol com um montante em capital de, pelo menos, dois milhões de euros. Verificou-se que nove destes empréstimos não deveriam ter sido garantidos através do instrumento, uma vez que não havia provas suficientes do estatuto de PME. A situação era diferente no programa da Iniciativa PME romeno, em que o montante em capital dos empréstimos era geralmente reduzido e não foram identificados quaisquer investimentos inelegíveis.

5.35. No seu relatório relativo a 2017, o Tribunal salientava a necessidade de melhorias significativas nas disposições de auditoria aplicáveis aos instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI. O *Fundo Europeu de Investimento (FEI)* tomou medidas para resolver esta questão, tendo melhorado os seus sistemas de acompanhamento e controlo. O FEI excluiu mais de 4 000 investimentos inelegíveis (cerca de 7% do volume total da carteira) do programa espanhol. Além disso, a partir do exercício contabilístico de 2018/2019, o FEI alargou voluntariamente a utilização de relatórios de "garantia razoável"¹⁸. Contudo, é ainda demasiado cedo para avaliar o impacto e a plena eficácia destas medidas, uma vez que não se aplicaram ao exercício contabilístico de 2017/2018, objeto da auditoria do Tribunal.

Avaliação realizada pelo Tribunal do trabalho das autoridades de auditoria

5.36. 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 poderá conduzir a uma maior utilização do modelo de garantia da Comissão no futuro. Este ano, o Tribunal avaliou os trabalhos de 18 das 116 autoridades de auditoria.

¹⁷ Ver pontos 6.36 a 6.39 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2017.

¹⁸ De acordo com a Norma Internacional sobre *Trabalhos de Garantia de Fiabilidade* (ISAE) 3000 da IFAC (Federação Internacional dos Contabilistas), "*Assurance Engagements Other than Audits or Reviews of Historical Financial Information*" (Trabalhos de garantia de fiabilidade que não sejam auditorias ou revisões de informação financeira passada).

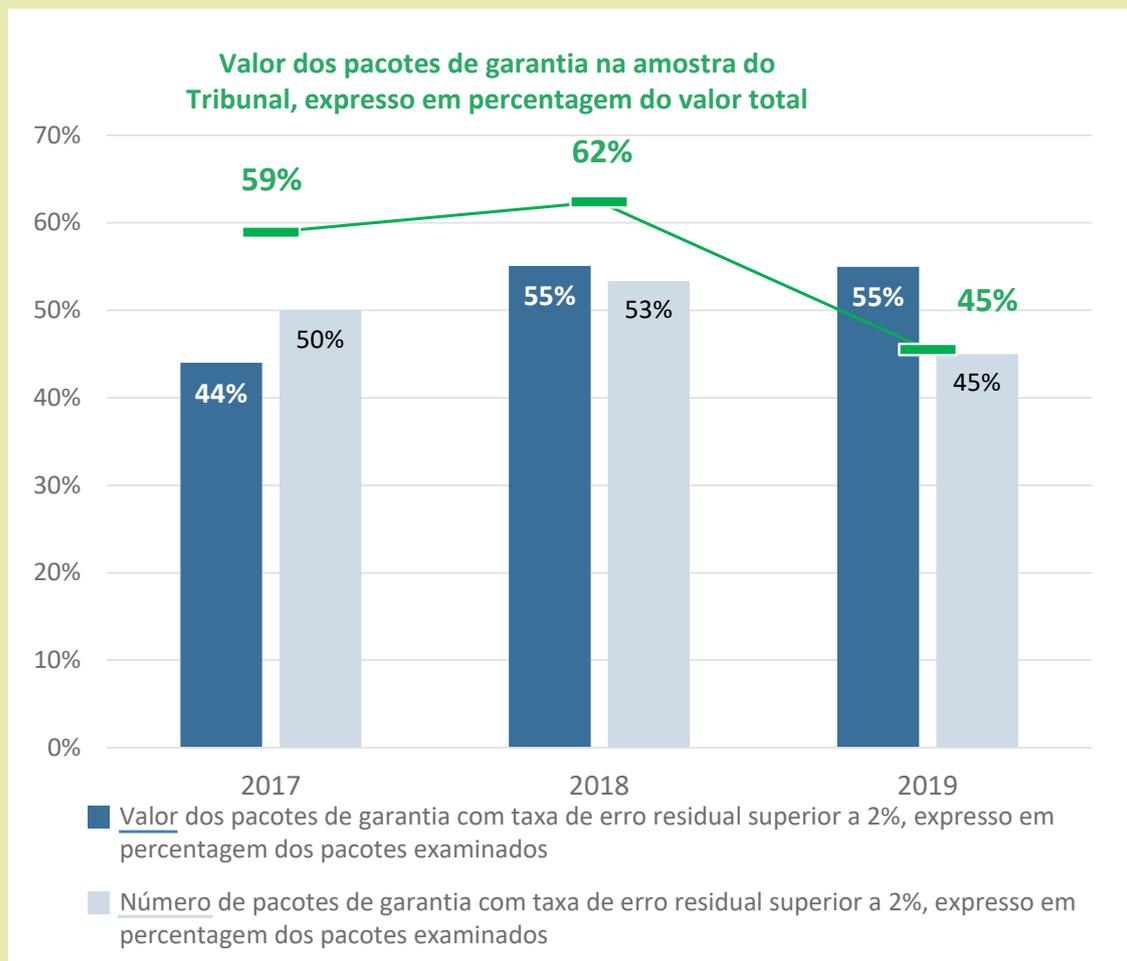
5.37. Em todos os pacotes de garantia e de encerramento examinados, as autoridades de auditoria tinham comunicado uma taxa de *erro* residual igual ou inferior a 2%. Os erros que as autoridades de auditoria não conseguiram detectar acrescem a essas taxas.

5.38. Os erros adicionais que o Tribunal detetou na sua amostra de operações previamente verificadas pelas autoridades de auditoria, bem como os resultados dos trabalhos de auditoria e exames da Comissão, indicam que as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria nem sempre são fiáveis. O trabalho do Tribunal proporcionou elementos suficientes para concluir que a taxa de erro residual era superior a 2% em nove dos 20 pacotes de garantia (45%) examinados para o período de 2014-2020. Estes nove pacotes representavam 55% das despesas em causa. Nos seus RAA, tendo em conta o seu próprio trabalho de auditoria e os resultados preliminares das auditorias do Tribunal, a Comissão ajustou a taxa de erro residual de oito dos nove pacotes de garantia da amostra do Tribunal para mais de 2%.

5.39. Nos três anos em que tem analisado as despesas do período de 2014-2020, o número de pacotes de garantia em relação aos quais as autoridades de auditoria comunicaram taxas residuais não fiáveis inferiores a 2% foi consistentemente de cerca de 50%, tanto em termos dos pacotes como das despesas seleccionadas pelo Tribunal para auditoria (ver [caixa 5.6](#)).

Caixa 5.6

Tendência trienal dos pacotes de garantia em que os resultados da auditoria do Tribunal e da Comissão elevaram as taxas residuais acima de 2%



Fonte: TCE.

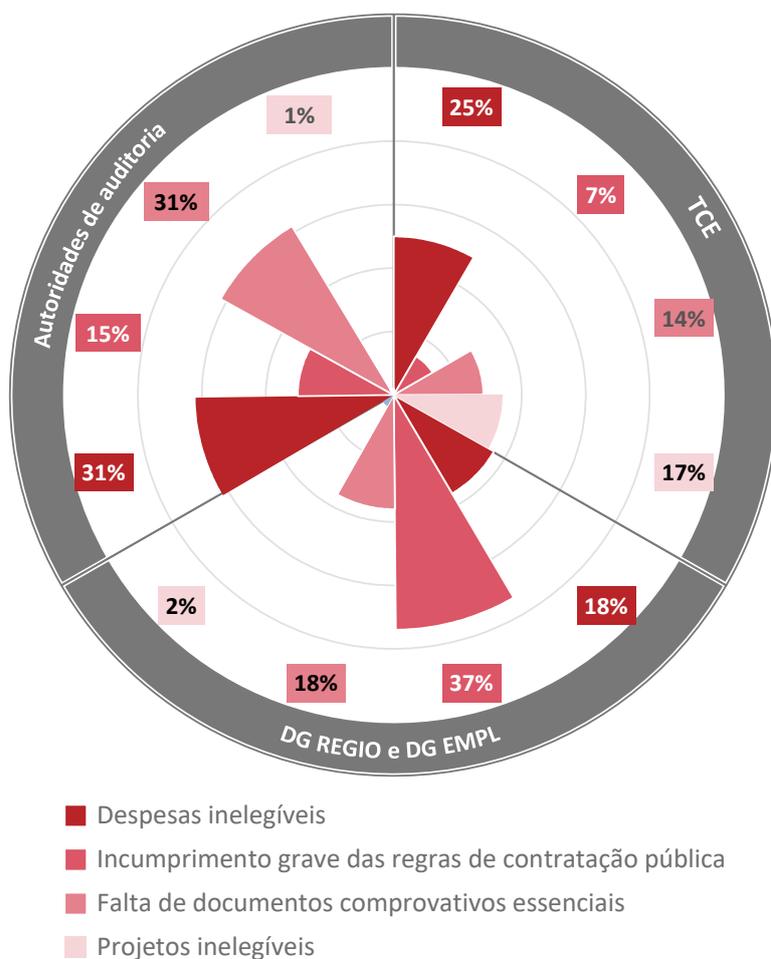
5.40. Desde o ano passado, as autoridades de auditoria comunicam erros utilizando uma tipologia comum acordada com a Comissão¹⁹. Na **caixa 5.7** são comparados os tipos de erros mais frequentemente comunicados pelas autoridades de auditoria com os erros mais frequentemente detetados pela Comissão e pelo Tribunal. Os resultados mostram que os tipos mais comuns de irregularidades continuam a dizer respeito às despesas inelegíveis e à contratação pública. O erro mais frequente que afeta as despesas do FSE é a inexistência de documentação comprovativa essencial. Apesar das numerosas irregularidades que as autoridades de auditoria já comunicaram

¹⁹ Ver p. 27 do RAA de 2019 da DG REGIO e p. 41 do RAA de 2019 da DG EMPL.

relativamente aos projetos examinados pelo Tribunal, muitos erros continuam a ficar por detetar ou corrigir por todas as instâncias de controlo interno numa fase anterior.

Caixa 5.7

Tipos de erros mais frequentemente detetados pelos auditores



Fonte: TCE.

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

5.41. 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 de auditoria e, regra geral, baseadas num método estatisticamente válido²⁰.

²⁰ Artigo 127º do RDC.

5.42. O Tribunal constatou insuficiências, como a sub-representação de determinadas operações, a utilização incorreta dos parâmetros da amostragem e a ausência de uma pista de auditoria de amostragem, em cinco dos 24 pacotes examinados (quatro dos quais relativos ao período de 2014-2020). Até certo ponto, duas destas insuficiências afetaram a representatividade das amostras. Consequentemente, o Tribunal teve de extrair uma amostra adicional de três operações para garantir uma cobertura adequada da população de auditoria.

Subsistem lacunas na execução e na documentação do trabalho das autoridades de auditoria

5.43. 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 auditadas²¹. 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 inelegíveis.

5.44. No que respeita a 120 operações da amostra (55%), 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 100 operações (45%), pelo que o Tribunal teve de repetir os procedimentos de auditoria correspondentes. As insuficiências diziam respeito a 17 dos 24 pacotes de garantia/encerramento examinados e, para 25 destas operações (15% do total), exigiram a realização de uma visita aos beneficiários. Em 23 das 100 operações (de 11 pacotes de garantia) cuja auditoria repetiu, o Tribunal detetou erros quantificáveis que não tinham sido previamente encontrados pela autoridade de auditoria. Estas insuficiências demonstram a importância de uma adequada documentação dos processos de auditoria e da realização de verificações de qualidade.

5.45. O Tribunal repetiu ligeiramente mais operações do que no ano passado, em que a proporção foi inferior a um terço de todos os procedimentos de auditoria. No entanto, este ano foi possível esclarecer mais questões sem visitar as instalações do beneficiário. Neste contexto, o Tribunal congratula-se com a iniciativa conjunta da

²¹ ISA 230 – Documentação da auditoria.

Comissão e das autoridades de auditoria de melhorar a documentação do trabalho das autoridades de auditoria (ver *caixa 5.8*).

Caixa 5.8

Esforços coordenados para melhorar a documentação de auditoria

Tendo em conta os resultados de auditoria do Tribunal de 2017 e 2018, que revelam insuficiências nas listas de verificação das autoridades de auditoria e na documentação dos processos de auditoria, estas autoridades e a Comissão constituíram um grupo de trabalho para elaborar uma nota de boas práticas para os auditores. O objetivo consistia em estabelecer um entendimento comum sobre a forma como os auditores devem documentar o seu trabalho de auditoria e sobre os documentos comprovativos que devem ser conservados nos processos de auditoria, mesmo que nada seja constatado. Em dezembro de 2019, o grupo de trabalho divulgou um "documento de reflexão sobre a documentação de auditoria". Não se trata de um manual exaustivo e a sua utilização não é obrigatória, mas representa um primeiro passo para melhorar a forma como as autoridades de auditoria executam e documentam o seu trabalho.

O tratamento incorreto das correções por parte de uma autoridade de auditoria teve impacto em duas taxas de erro residual comunicadas

5.46. A correção do cálculo e a fiabilidade das taxas de erro residual dependem, entre outros fatores, da forma como os erros detetados e as *correções financeiras* conexas são posteriormente tratados.

5.47. Em dois dos 20 pacotes de garantia examinados pelo Tribunal, a autoridade de auditoria calculou incorretamente a taxa de erro residual. Deduziu correções individuais aplicadas pela autoridade de gestão, mas não relacionadas com o trabalho de auditoria da autoridade de auditoria. Devido a esta redução excessiva do montante em risco, a autoridade de auditoria comunicou incorretamente taxas de erro residual inferiores a 2%. A Comissão identificou um destes dois casos na sua análise dos pacotes de garantia.

O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades

5.48. Os RAA constituem o principal instrumento das DG da Comissão para declarar se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo dos Estados-Membros garantem a legalidade e a regularidade das despesas.

As auditorias de conformidade baseadas no risco evidenciaram irregularidades não detetadas pelas autoridades de auditoria

5.49. A fiabilidade das informações relativas à legalidade constantes dos RAA depende, em grande medida, da qualidade do trabalho das autoridades de auditoria. A Comissão efetua auditorias de conformidade em que analisa e avalia esse trabalho. O objetivo consiste em obter uma garantia razoável de que nenhuma insuficiência grave nos sistemas de gestão e de controlo se encontra por detetar, comunicar e, consequentemente, corrigir quando as contas tiverem sido apresentadas à Comissão.

5.50. A Comissão seleciona os PO para as suas auditorias de conformidade sobretudo com base numa avaliação anual dos riscos. São considerados prioritários programas com uma pontuação de alto risco e, portanto, um elevado potencial de erros materiais.

5.51. Em 2019, a Comissão realizou 26 auditorias de conformidade (14 pela DG REGIO e 12 pela DG EMPL) em 11 Estados-Membros. Nos seus projetos de relatórios sobre todas estas auditorias de conformidade, a Comissão concluiu que as taxas de erro residual comunicadas nos relatórios anuais de controlo das autoridades de auditoria relativos ao exercício contabilístico de 2017/2018 foram subestimadas e, em consequência, aumentou essas taxas. Em 15 casos, esta ação colocou a taxa residual acima do limiar de materialidade de 2%.

5.52. Treze das auditorias de conformidade (cinco da DG REGIO e oito da DG EMPL) tinham sido finalizadas em maio de 2020, pelo que, relativamente a metade das auditorias em questão, as taxas residuais não eram as definitivas.

5.53. O Tribunal está a analisar, numa auditoria em curso, a pertinência, a fiabilidade e a coerência do nível de erro anual para as despesas no domínio da Coesão calculadas pela Comissão em resultado das suas auditorias.

A Comissão utiliza taxas residuais confirmadas quando da comunicação de informações sobre a regularidade

5.54. A Comissão calcula uma taxa de erro média ponderada com base nas taxas de erro residual individuais comunicadas, nos resultados do seu próprio trabalho sobre a regularidade e noutras informações disponíveis. Essa taxa é comunicada como indicador-chave de *desempenho* em matéria de regularidade. Nos RAA de 2019, o indicador-chave de desempenho é baseado nas taxas individuais comunicadas para o

exercício contabilístico de 2017/2018. A DG REGIO exclui o impacto dos adiantamentos pagos para os instrumentos financeiros.

5.55. Conforme exigido pelo *Regulamento Financeiro*, cada um dos dois diretores-gerais emitiu uma *declaração de fiabilidade* em relação às despesas "relevantes" incorridas em 2019 e que ainda não tinham sido submetidas a todo o ciclo de controlo. Nos últimos dois anos, as DG estimaram o montante em risco nestas despesas utilizando a taxa de erro residual confirmada relativa ao exercício contabilístico anterior ou a mais recente taxa de erro residual comunicada pelas autoridades de auditoria para o exercício contabilístico em curso, se esta fosse superior. Nos RAA de 2019, ambas as DG alteraram a sua metodologia e aplicaram o indicador-chave de desempenho do exercício contabilístico de 2017/2018 às despesas "relevantes" incorridas em 2019.

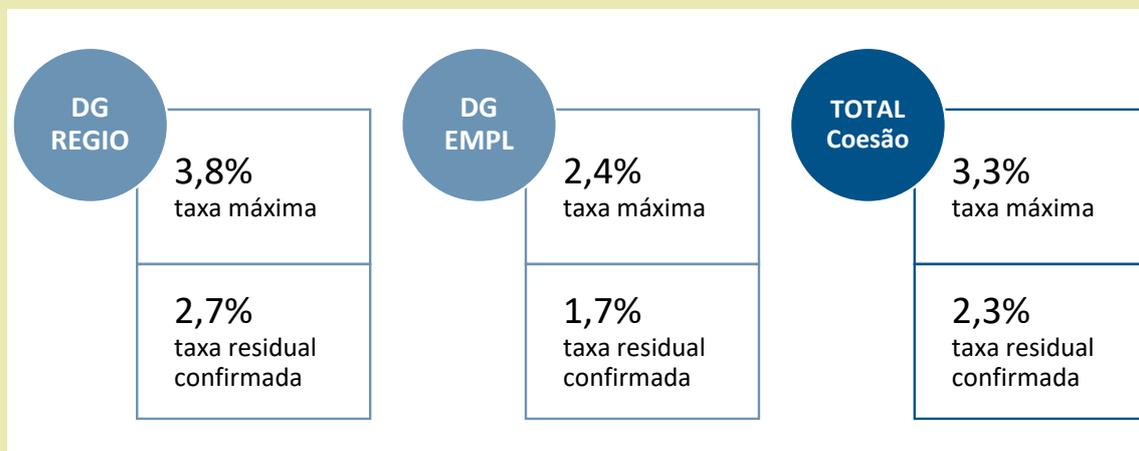
5.56. A DG REGIO apresentou um indicador-chave de desempenho superior, e a DG EMPL um indicador-chave de desempenho inferior, ao nível de materialidade de 2%. Uma vez que os resultados das auditorias relativas a vários PO estavam ainda a ser discutidos (ver ponto 5.52), ambas as DG comunicaram igualmente uma "taxa máxima"²². Esta taxa visa igualmente ter em conta eventuais novos erros nas despesas relativas a operações não incluídas nas auditorias da Comissão, bem como quaisquer outras informações que possam surgir após a adoção dos RAA. O Tribunal considera esta taxa mais adequada, uma vez que tem em conta o potencial impacto do trabalho de auditoria em curso.

5.57. Na *caixa 5.9* é apresentada uma visão geral dos indicadores-chave de desempenho indicados pela Comissão nos RAA de 2019.

²² No seu Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal utilizou a expressão "cenário mais pessimista" para essa taxa.

Caixa 5.9

Visão geral das informações sobre os indicadores-chave de desempenho nos RAA



Fonte: TCE, com base nos RAA de 2019 da DG REGIO e da DG EMPL.

5.58. No seu Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal concluiu que, por vários motivos²³, a taxa de erro residual global comunicada como indicador-chave de desempenho devia ser considerada uma taxa mínima. Além disso, nos seus RAA de 2019, as DG declaram que poderão ser realizados trabalhos adicionais nos anos seguintes para avaliar a fiabilidade das taxas de erro residual.

5.59. A Comissão utilizou os montantes estimados em risco das duas DG e os indicadores-chave de desempenho para fornecer informações relativas à presente sub-rubrica do QFP no relatório anual sobre a gestão e a execução relativo a 2019. Comunicou um risco global no momento do pagamento entre 2,2% e 3,1%²⁴. As taxas comunicadas nos RAA e no relatório anual sobre a gestão e a execução são inferiores ao *nível de erro estimado* pelo Tribunal.

As reservas podem não cobrir necessariamente todos os riscos significativos

5.60. As DG são obrigadas a formular reservas²⁵ nos seus RAA relativamente a PO cujas insuficiências de gestão e de controlo constituem um risco significativo para o

²³ Pontos 6.62 e 6.63 do Relatório Anual relativo a 2018.

²⁴ Página 58 do relatório anual sobre a gestão e a execução relativo a 2019.

²⁵ Através das suas reservas, os diretores-gerais limitam a garantia que declaram quanto à utilização do orçamento sob a sua responsabilidade (ver artigo 74º, nº 9, do Regulamento Financeiro).

orçamento da UE. Para o efeito, devem ter em conta todas as informações disponíveis no momento da sua avaliação. Os principais critérios para a formulação de uma reserva são²⁶:

- questões materiais relacionadas com a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas;
- insuficiências quanto a aspetos fundamentais dos sistemas de gestão e de controlo que desencadeiam uma correção à taxa fixa de 10%;
- uma taxa de erro total comunicada pela autoridade de auditoria superior a 10% e/ou uma taxa de erro residual superior a 2% para as contas anuais apresentadas no exercício de referência para o RAA (para 2019, trata-se das contas subjacentes ao exercício contabilístico de 2018/2019). A Comissão pode ajustar essas taxas durante uma análise preliminar da coerência.

A Comissão considera igualmente as lacunas qualitativas com um impacto significativo na sua reputação.

5.61. Na prática, a maior parte das reservas expressas nos RAA de 2019 basearam-se principalmente nas taxas de erro relativas às contas de 2018/2019, que ainda não tinham sido aceites. Ambas as DG comunicaram que as taxas de erro de 2018/2019 não seriam confirmadas antes, pelo menos, dos RAA de 2020.

5.62. Existem PO relativamente aos quais as taxas de erro residual confirmadas do exercício contabilístico de 2017/2018 revelam riscos significativos ou insuficiências sistémicas graves de gestão e de controlo. As duas DG indicaram nos seus RAA de 2019 que não são feitas reservas quando a taxa de erro residual confirmada para o exercício anterior foi superior a 2%, uma vez que seriam aplicadas no futuro correções financeiras adicionais²⁷. Assim, as reservas da Comissão baseiam-se principalmente em taxas provisórias e podem não cobrir necessariamente todos os riscos significativos. Está em curso uma auditoria que abrange esta questão, entre outros aspetos (ver ponto 5.53).

²⁶ Ver anexo IV dos RAA da DG REGIO e da DG EMPL.

²⁷ Ver RAA de 2019 da DG REGIO, anexos, página 21, nota de rodapé 8, e RAA de 2019 da DG EMPL, anexos, página 32, nota de rodapé 16.

Conclusão e recomendações

Conclusão

5.63. 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. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 4,4% (ver [anexo 5.1](#)).

5.64. As insuficiências detetadas nos trabalhos de várias autoridades de auditoria abrangidas pela amostra (ver pontos [5.36](#) a [5.47](#)) limitam atualmente a confiança que pode ser depositada nesses trabalhos. A taxa recalculada estava acima do limiar de materialidade de 2% em nove dos 20 pacotes de garantia relativos ao período de 2014-2020. A Comissão ajustou as taxas de erro residual de oito pacotes de garantia para um valor superior a 2%. Para o efeito, teve em conta o trabalho de auditoria do Tribunal, confirmando assim as constatações comunicadas pelo TCE em anos anteriores, como mostra a [caixa 5.6](#).

5.65. Por este motivo e devido às questões detetadas no que respeita às taxas de erro residual comunicadas pela Comissão nos seus RAA relativos ao exercício contabilístico de 2017/2018 (ver pontos [5.58](#) e [5.59](#)), o Tribunal considera que as taxas agregadas no relatório anual sobre a gestão e a execução estão subavaliadas e não pode atualmente basear-se nelas.

5.66. Os dados relativos à regularidade apresentados no relatório anual sobre a gestão e a execução para o exercício contabilístico de 2017/2018 confirmam um nível significativo de erros no domínio da política de coesão. No entanto, estas taxas situam-se na metade inferior do intervalo de erro do Tribunal. Além disso, a taxa máxima da Comissão é inferior ao nível de erro estimado pelo Tribunal (ver ponto [5.59](#)).

5.67. 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 necessárias mais melhorias no que respeita à aplicação do quadro pelas autoridades de gestão, pelas autoridades de auditoria e pela Comissão.

Recomendações

5.68. No *anexo 5.3* são apresentadas as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2016 e às sete formuladas nos Relatórios Anuais relativos a 2017 e 2018 que exigiam ação imediata ou deviam ser aplicadas em 2019. A Comissão executou totalmente uma recomendação, sete foram executadas na maior parte dos aspetos, uma em alguns aspetos e uma não tinha suscitado qualquer medida. O Tribunal considera que as recomendações 4 ii) e 6 do seu Relatório Anual relativo a 2017 ainda são válidas.

5.69. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

Recomendação 5.1 – Condições de elegibilidade dos projetos

Esclarecer o que se entende por operações "fisicamente concluídas" e/ou "totalmente executadas". Esse esclarecimento ajudaria os Estados-Membros a verificar se as operações estão em conformidade com o artigo 65º, nº 6, do RDC e evitaria a não deteção de operações inelegíveis. Deve clarificar que esta condição se refere apenas a obras ou atividades necessárias à execução das realizações da operação e não a aspetos financeiros e administrativos.

Prazo: imediatamente.

Recomendação 5.2 – Medidas para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas pelas autoridades de auditoria

Analisar as principais fontes de erros não detetados e desenvolver, em colaboração com as autoridades de auditoria, as medidas necessárias para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas.

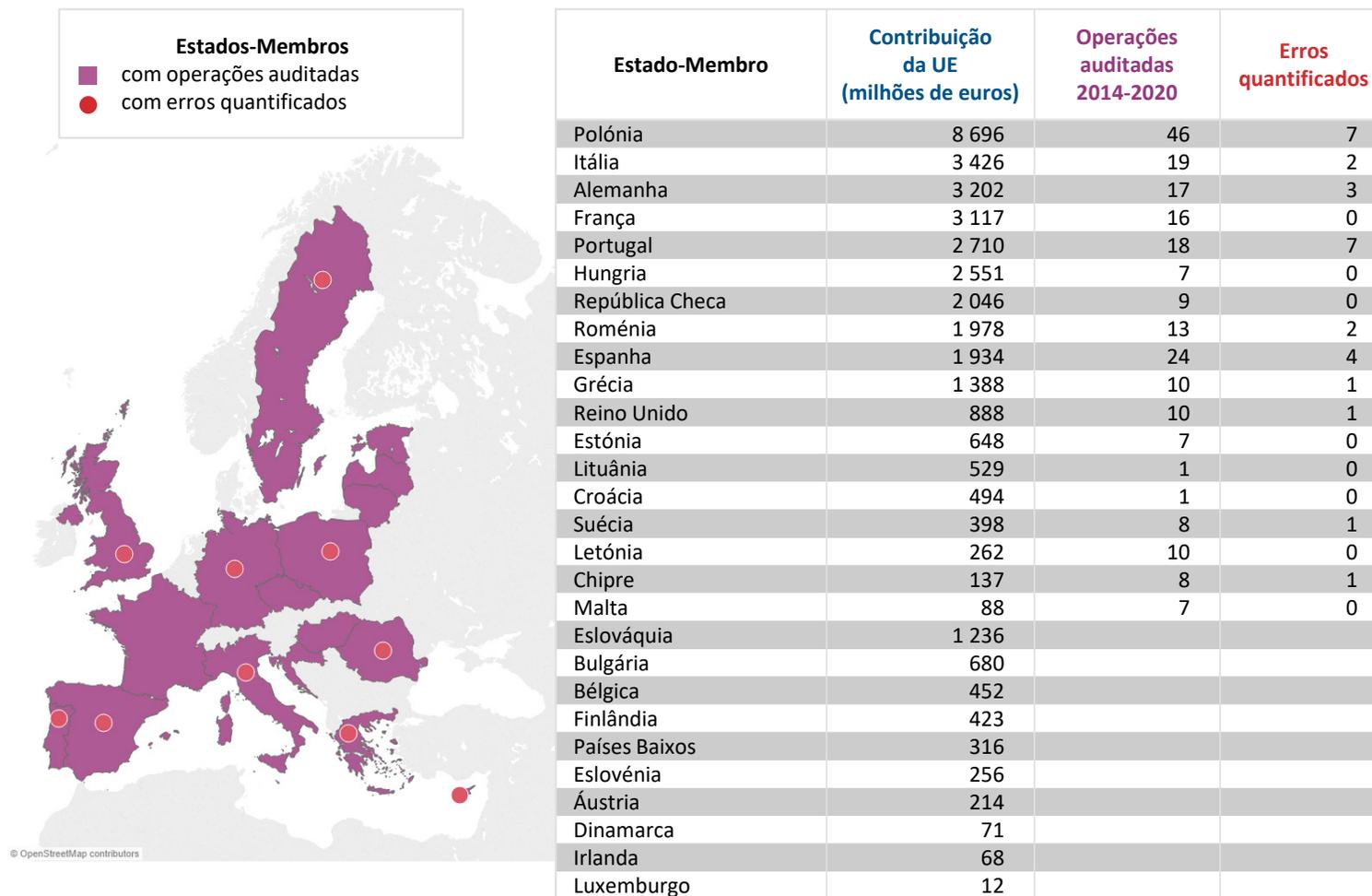
Prazo: junho de 2021.

Anexos

Anexo 5.1 – Resultados dos testes das operações

	2019	2018
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	236	220
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	4,4%	5,0%
Limite superior de erro	6,7%	
Limite inferior de erro	2,1%	

Anexo 5.2 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros



Fonte: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Anexo 5.3 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Coesão económica, social e territorial"

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			
2016	<p>O Tribunal recomenda que a Comissão deve:</p> <p>Recomendação 1: prestar especial atenção, quando do encerramento dos programas de 2007-2013, a domínios em que existe um risco mais elevado de despesas não elegíveis ou da divulgação de informações inexatas suscetíveis de resultar num reembolso excessivo. A Comissão deverá centrar-se especialmente em:</p> <p>a) assegurar que os montantes comunicados para os instrumentos financeiros quando do encerramento não sejam artificialmente aumentados devido à sobredeclaração dos montantes utilizados ao nível dos destinatários finais. O risco é mais elevado para os fundos de garantia, nos quais um multiplicador artificialmente reduzido significaria um aumento injustificado dos custos elegíveis;</p> <p>b) verificar que os adiantamentos relativos a auxílios estatais foram cobertos por despesas efetivas ao nível do projeto, que constitui a única despesa elegível. A Comissão deve assegurar que as autoridades de gestão realizaram verificações suficientes para a obtenção de uma pista de auditoria adequada no que respeita ao apuramento dos adiantamentos e à dedução de montantes injustificados;</p> <p>c) certificar-se de que as despesas de todos os <i>grandes projetos</i> são apoiadas por uma decisão da Comissão que aprova o projeto, sob pena de as despesas declaradas serem</p>	X					
		X					
		X					

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			
	inelegíveis. Existe um risco especial quando os projetos de maior envergadura são divididos em secções mais pequenas que se encontram abaixo do limiar dos grandes projetos.						
	<p>Recomendação 2:</p> <p>dar resposta, durante o período de 2014-2020, a questões que possam afetar o cálculo fiável da taxa residual, através da introdução de controlos e orientações consistentes no que se refere:</p> <p>a) à população auditada de adiantamentos de instrumentos financeiros e auxílios estatais. A população deve ter devidamente em conta, relativamente aos instrumentos financeiros, os montantes utilizados ao nível dos beneficiários finais e, no que se refere aos auxílios estatais, as despesas efetivas ao nível do projeto, tal como apresentadas nas contas;</p>		x ²⁸				

²⁸ Tal como divulgado no seu RAA de 2019, a DG REGIO não retirou os adiantamentos de auxílios estatais do cálculo da taxa de erro residual, alegando a complexidade jurídica inerente ao tratamento desses adiantamentos no cálculo da taxa de erro e o impacto limitado estimado em anos anteriores. O RAA de 2019 da DG EMPL também faz referência unicamente à exclusão dos adiantamentos de instrumentos financeiros do cálculo da taxa de erro residual.

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			
	<p>b) à cobertura de auditoria dos instrumentos financeiros geridos pelo BEI. A Comissão deve assegurar que as disposições de auditoria são adequadas, tanto a nível dos intermediários financeiros como dos destinatários finais. A aprovação final das alterações à base jurídica existente, propostas pela Comissão no <i>Regulamento Omnibus</i>, bem como a obrigação de auditoria a nível do Estado-Membro, será fundamental nesta matéria;</p> <p>c) à exclusão dos montantes com avaliação em curso mencionados no artigo 137º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do cálculo da taxa residual comunicada pelos Estados-Membros, uma vez que a sua inclusão tem o efeito de subestimar essa taxa e reduzir a transparência e a fiabilidade deste indicador fundamental.</p>	X	X ²⁹				
	<p>Recomendação 3: ao reconsiderar a conceção e o mecanismo de execução dos FEEI pós-2020, reforçar a ênfase do programa no</p>		X ³⁰				

²⁹ O Regulamento Omnibus introduziu a obrigação de 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, mas excluindo os programas da Iniciativa PME lançados antes de 2 de agosto de 2018. Por conseguinte, ainda não foram adotadas disposições de auditoria adequadas para esses programas.

³⁰ Apesar dos esforços consideráveis envidados pela Comissão em matéria de simplificação e orientação para o desempenho, a proposta de RDC para o período de 2021-2027 não prevê medidas que liguem os pagamentos ao desempenho. Além disso, conforme sublinhado pelo Tribunal no seu

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			
	desempenho e simplificar o mecanismo de pagamentos, através do incentivo, quando necessário, à introdução de medidas suplementares destinadas a ligar o nível dos pagamentos ao desempenho, em vez de se limitar a reembolsar as despesas.						
2017	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1: assegurar que as disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo FEI são adequadas ao nível dos intermediários financeiros. Quando o BEI/FEI utiliza procedimentos acordados com os auditores externos, a Comissão deverá, tendo em conta a necessidade de fornecer uma garantia, definir as condições mínimas desses contratos e, nomeadamente, a obrigação de serem realizados trabalhos de auditoria suficientes ao nível do Estado-Membro.		X ³¹				

Parecer nº 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de RDC (COM (2018) 375 final), a proposta dispensou muitos elementos concebidos para apoiar uma melhor orientação dos fundos para os resultados, como a avaliação *ex ante* dos programas, a reserva de desempenho e normas comuns para a apreciação de grandes projetos.

³¹ O Regulamento Omnibus introduziu a obrigação de 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, mas excluindo os programas da Iniciativa PME lançados antes de 2 de agosto de 2018. Por conseguinte, ainda não foram adotadas disposições de auditoria adequadas para esses programas.

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			
	Recomendação 2: propor alterações legislativas para o quadro financeiro pós-2020 a fim de excluir o reembolso do IVA aos organismos públicos a partir de fundos da UE.				X ³²		
	Recomendação 3: corrigir as insuficiências que o Tribunal detetou na sua verificação do trabalho das autoridades de auditoria no contexto das auditorias de regularidade da Comissão.		X ³³				
	Recomendação 4: remediar a complexidade das informações apresentadas sobre o quadro de controlo e de garantia para o período de 2014-2020 nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL: i) concentrando-se nas despesas que tenham sido objeto de um ciclo de controlo, ou seja, pacotes de garantia relativos a despesas anteriores a 30 de junho do ano "n-1". Para o efeito, a Comissão deve adaptar a sua comunicação de informações para garantir que não apresenta estimativas provisórias;		X ³⁴				

³² 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 em 29.11.2018.

³³ Ver pontos 6.58 a 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018. A Comissão não apresentou novos elementos sobre esta matéria.

³⁴ Ver ponto 5.55.

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			
	<p>ii) indicando claramente as despesas que ainda não foram examinadas de forma aprofundada (incluindo através de controlos de regularidade). A Comissão deve referir as medidas de prevenção que protegem o orçamento da UE e se essas medidas são suficientes para dar garantias, abstando-se de calcular uma taxa residual para as despesas que ainda não examinou;</p> <p>iii) divulgando a taxa de erro residual global da sub-rubrica 1b do QFP para cada exercício contabilístico.</p>						
	<p>Recomendação 6: efetuar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas.</p>			X ³⁵			
2018	<p>O Tribunal recomenda que a Comissão deve:</p> <p>Recomendação 1: Disposições de auditoria para os programas da <i>Iniciativa PME</i> Garantir que:</p>		X ³⁶				

³⁵ Ver ponto 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018. A Comissão não apresentou novos elementos sobre esta matéria.

³⁶ Embora durante a sua auditoria o Tribunal tenha confirmado que o FEI introduziu ou está a introduzir melhorias nos seus sistemas de acompanhamento e de controlo e alargou voluntariamente a utilização de relatórios de garantia razoável aos programas da Iniciativa PME, é ainda demasiado cedo para avaliar a plena eficácia destas medidas. Ver igualmente o ponto 5.35.

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			
	<p>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;</p> <p>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.</p>						
	<p>Recomendação 2: Retenção irregular de pagamentos</p> <p>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 132º 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 incentive-as a seguir práticas corretas no futuro.</p>		x ³⁷				

³⁷ Reconhecendo embora as medidas tomadas pela Comissão a este respeito, o Tribunal não pode considerar que a recomendação foi totalmente executada, uma vez que as suas auditorias relativas a 2019 revelaram atrasos na transferência de fundos para os beneficiários.

Capítulo 6

Recursos naturais – Rubrica 2 do QFP

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.7.
Breve descrição	6.2.-6.6.
Âmbito e método da auditoria	6.7.
Regularidade das operações	6.8.-6.27.
Pagamentos diretos: um sistema de controlo eficaz limita o risco de erro	6.11.-6.17.
Os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais	6.13.
O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo limita o risco de erro nos pagamentos diretos	6.14.-6.17.
Outros domínios de despesas: condições de elegibilidade complexas aumentam o risco de erro	6.18.-6.27.
Desenvolvimento rural	6.19.-6.25.
Medidas de mercado	6.26.
Pescas, ambiente e ação climática	6.27.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	6.28.-6.41.
Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC	6.28.-6.32.
Relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão	6.33.
Políticas e procedimentos de luta contra a fraude no domínio da PAC	6.34.-6.41.
Conclusão e recomendações	6.42.-6.44.
Conclusão	6.42.
Recomendações	6.43.-6.44.

Anexos

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

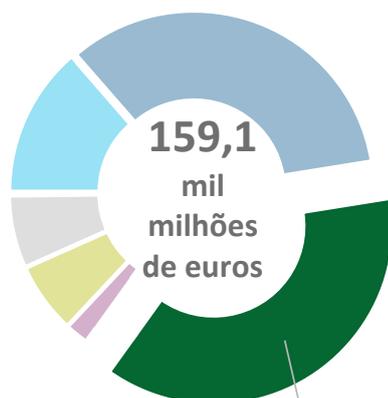
6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 2 "Recursos Naturais" do QFP. A **caixa 6.1** oferece uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2019.

Caixa 6.1

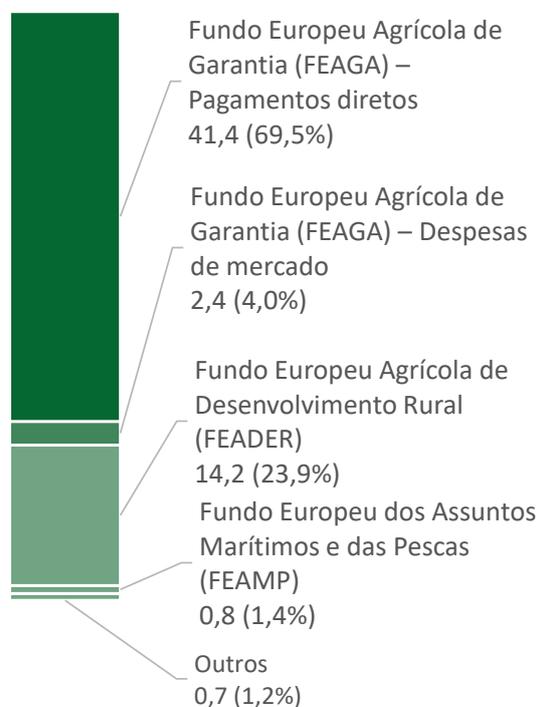
Rubrica 2 do QFP "Recursos Naturais" – repartição de 2019

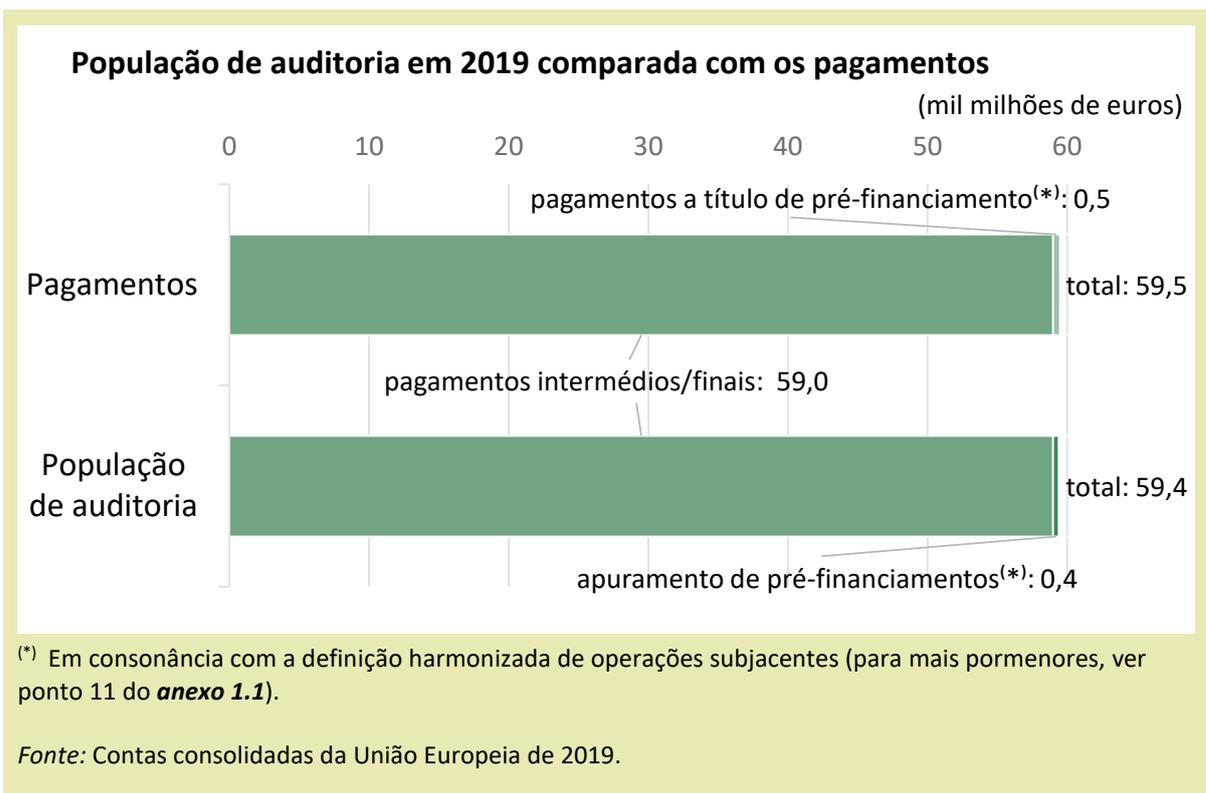
Pagamentos de 2019 em percentagem do orçamento da UE e repartição

(mil milhões de euros)



**Recursos
Naturais**
59,5
37,4%





Breve descrição

6.2. A *Política Agrícola Comum* (PAC) representa 98% das despesas no domínio dos "Recursos Naturais". A legislação da UE estabelece três objetivos gerais para a PAC¹:

- produção alimentar viável, com incidência nos rendimentos agrícolas, na produtividade agrícola e na estabilidade dos preços;
- 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;
- desenvolvimento territorial equilibrado.

6.3. Na Comissão, cabe em última instância à Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) a responsabilidade pela gestão da PAC. Os *organismos pagadores* dos Estados-Membros efetuam e verificam os pagamentos aos beneficiários. Desde 2015, a legislação da UE exige que *organismos de certificação* independentes nos Estados-Membros complementem o seu trabalho sobre a exatidão

¹ Artigo 110º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

das contas com um parecer anual sobre a legalidade e a regularidade das despesas dos organismos pagadores.

6.4. As despesas da PAC dividem-se em três grandes categorias:

- o *pagamentos diretos* aos agricultores, integralmente financiados pelo orçamento da UE;
- o *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;
- o programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, cofinanciados pelo orçamento da UE e pelos Estados-Membros.

6.5. 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.

6.6. O [anexo 6.2](#) apresenta uma panorâmica dos pagamentos realizados em 2019 por cada Estado-Membro no que se refere às despesas dos "Recursos Naturais" no regime de gestão partilhada.

Âmbito e método da auditoria

6.7. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no [anexo 1.1](#), o Tribunal examinou:

- a) uma amostra de 251² operações, tal como definido no ponto 9 do [anexo 1.1](#). A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP e foi composta por operações de 20 Estados-Membros³. Incluiu 30 operações de desenvolvimento rural em que o

² A amostra foi composta por 136 pagamentos no âmbito de programas do desenvolvimento rural, 95 pagamentos diretos, 14 medidas de mercado e 6 pagamentos relativos às pescas, ao ambiente e à ação climática.

³ Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido. A amostra incluiu igualmente quatro operações em regime de *gestão direta*.

Tribunal repetiu os controlos já efetuados por 6 organismos de certificação⁴. O objetivo do Tribunal era contribuir para a declaração de fiabilidade global, conforme descrito no **anexo 1.1**;

- b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG AGRI e da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE) e a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão;
- c) sistemas selecionados, que diziam respeito:
 - i) aos procedimentos da DG AGRI para calcular as suas taxas de erro estimadas para as despesas da PAC;
 - ii) às políticas e procedimentos antifraude da Comissão em relação às despesas da PAC.

⁴ Bulgária, Alemanha (Saxónia-Anhalt), Áustria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

Regularidade das operações

6.8. Os resultados dos testes das operações são resumidos no [anexo 6.1](#). Das 251 operações examinadas, 207 (82%) estavam isentas de erros e 44 (18%) continham erros. Com base nos 36 erros⁵ quantificados e noutros elementos de prova produzidos pelo sistema de controlo (ver a secção "Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação"), o Tribunal considera que o nível de erro relativo aos "Recursos Naturais" está próximo do limiar de materialidade. Apresentam-se a seguir os resultados da auditoria do Tribunal ao domínio de baixo risco dos pagamentos diretos (ver pontos [6.11](#) a [6.17](#)) e ao domínio de risco elevado constituído pelo desenvolvimento rural, as medidas de mercado, as pescas, o ambiente e a ação climática (ver pontos [6.18](#) a [6.27](#)).

6.9. A [caixa 6.2](#) apresenta a repartição dos tipos de erros encontrados pelo Tribunal em 2019.

Caixa 6.2

Recursos Naturais: tipos de erros



Fonte: TCE.

6.10. A Comissão (relativamente às despesas diretas) e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 51 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 0,2 pontos percentuais.

⁵ O Tribunal detetou igualmente 8 casos de incumprimento, sem qualquer impacto financeiro.

Pagamentos diretos: um sistema de controlo eficaz limita o risco de erro

6.11. Os trabalhos do Tribunal apoiam a conclusão de que os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais. Estes pagamentos representam 70% das despesas ao abrigo da rubrica "Recursos Naturais" do QFP. Os pagamentos diretos aos agricultores são baseados em direitos: os beneficiários recebem o pagamento desde que satisfaçam determinadas condições. Estes pagamentos comportam um risco menos elevado de erro, desde que as condições associadas não sejam demasiado complexas (ver ponto 1.19).

6.12. Quatro dos principais regimes do FEAGA representam 90% de todos os pagamentos diretos:

- a) dois regimes que concedem *apoio dissociado ao rendimento* com base na superfície agrícola declarada e paga independentemente de ser utilizada para produção: o "*regime de pagamento de base*" (17,1 mil milhões de euros em 2019) e o "*regime de pagamento único por superfície*" (4,3 mil milhões de euros em 2019);
- b) um pagamento destinado a apoiar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, conhecido como o pagamento por "*ecologização*" (11,8 mil milhões de euros em 2019);
- c) o *apoio associado*, relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas (por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas) (4 mil milhões de euros em 2019).

Os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais

6.13. O Tribunal testou 95 pagamentos diretos, abrangendo todos os principais regimes, tendo constatado que 81 operações estavam isentas de erros. Os erros quantificados detetados foram, de um modo geral, infrações pouco graves, causadas pelos agricultores que sobredeclararam a superfície elegível das terras agrícolas nos seus pedidos de ajuda. Oito dos nove erros quantificados foram inferiores a 5% do montante examinado. Em cinco casos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro.

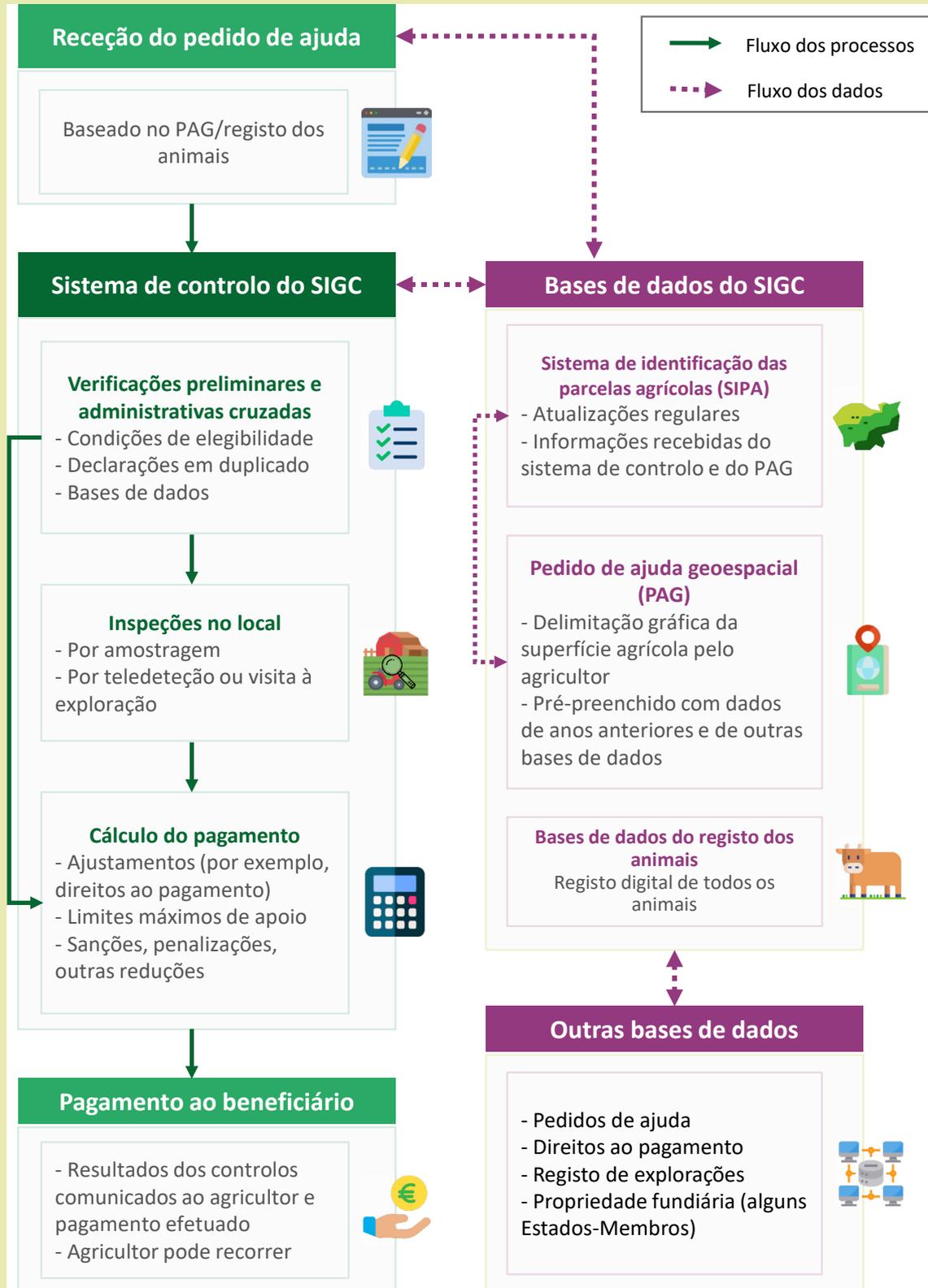
O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo limita o risco de erro nos pagamentos diretos

6.14. A principal ferramenta de gestão dos pagamentos diretos é o *Sistema Integrado de Gestão e de Controlo* (SIGC)⁶ (ver [caixa 6.3](#)), que incorpora o *Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas* (SIPA). O SIGC faz a interligação de bases de dados de explorações, pedidos de ajuda, superfícies agrícolas e registos dos animais, 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.

⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en.

Caixa 6.3

Sistema Integrado de Gestão e de Controlo



Fonte: TCE.

6.15. O trabalho realizado pelo Tribunal confirma as suas observações anteriores⁷ de que o SIGC, e o SIPA em particular, funciona como um sistema eficaz de gestão e de controlo para assegurar que os pagamentos diretos de ajudas no seu conjunto não estão afetados por erros materiais.

6.16. Desde 2018, os organismos pagadores dos Estados-Membros podem aplicar "controlos por monitorização"⁸. Este método utiliza processos automatizados baseados nos dados dos satélites Sentinel do programa Copernicus da UE para verificar o cumprimento das regras da PAC. Desta forma, para um determinado regime, os organismos pagadores podem acompanhar toda a população de destinatários das ajudas. Os organismos pagadores podem comparar os dados de satélite relativos aos tipos de culturas e à atividade agrícola com as informações fornecidas pelos agricultores nos seus pedidos de ajuda. O novo método permite que os organismos pagadores enviem advertências aos agricultores sobre determinados requisitos (por exemplo, para ceifarem um campo até uma determinada data), incentivando o cumprimento das regras do regime⁹.

6.17. Em maio de 2018, um primeiro organismo pagador de Itália começou a utilizar os "controlos por monitorização" numa província em relação aos pedidos de ajuda a pagar em 2019. Em 2019, 15 organismos pagadores (na Bélgica, Dinamarca, Espanha, Itália e Malta) aplicaram os controlos por monitorização em alguns dos seus regimes de pagamentos diretos. Estes controlos irão cobrir cerca de 4,7% das despesas de 2020 em pagamentos de ajudas diretas e têm potencial para reduzir os encargos administrativos e melhorar a relação custo-eficácia¹⁰.

⁷ Ver pontos 7.16 a 7.18 do Relatório Anual relativo a 2018, ponto 7.16 do Relatório Anual relativo a 2017 e ponto 7.13 do Relatório Anual relativo a 2016.

⁸ Regulamento de Execução (UE) 2018/746 da Comissão, de 18 de maio de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) nº 809/2014 no respeitante à alteração dos pedidos únicos e de pagamento e aos controlos.

⁹ Ver Relatório Especial 04/2020 do Tribunal, "Utilização de novas tecnologias de imagem no acompanhamento da Política Agrícola Comum: progresso constante em termos gerais, com maior lentidão no domínio do ambiente e do clima", pontos 11 a 12 e 16.

¹⁰ Ver Relatório Especial 04/2020 do Tribunal, pontos 17 e 18.

Outros domínios de despesas: condições de elegibilidade complexas aumentam o risco de erro

6.18. O Tribunal testou 136 operações no âmbito de programas de desenvolvimento rural, 14 operações relacionadas com medidas de mercado, 4 operações no âmbito do programa LIFE e 2 operações no âmbito do FEAMP. A maioria das despesas nestes domínios (incluindo reembolsos de custos) está sujeita a condições de elegibilidade complexas, o que aumenta o risco de erro (ver ponto 1.19).

Desenvolvimento rural

6.19. A Comissão aprovou 118 programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural nos Estados-Membros para o período de 2014-2020¹¹. Estes programas incluem 20 medidas e 67 submedidas, que se inserem em duas grandes categorias de despesas:

- a) ajuda a projetos de investimento destinados a apoiar o desenvolvimento social e económico das zonas rurais;
- b) pagamentos a agricultores com base na superfície agrícola ou no número de animais na exploração e em critérios relacionados com o ambiente e o clima.

6.20. Os testes das operações abrangeram 15 medidas, com regras de aplicação e condições de elegibilidade distintas, no âmbito de 27 programas de 19 Estados-Membros.

6.21. Das 136 operações de desenvolvimento rural testadas, 114 estavam isentas de erros. Em 5 casos, o Tribunal detetou erros com um impacto superior a 20% e 15 operações continham erros inferiores a 20% do montante examinado. Em 2 pagamentos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro. Nos últimos três anos, o Tribunal detetou uma diminuição do número de erros no desenvolvimento rural.

6.22. O Tribunal examinou 68 pagamentos a projetos de investimento, tais como a modernização das explorações agrícolas, o apoio aos serviços básicos e à renovação

¹¹ Regulamento (UE) nº 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) nº 1698/2005 do Conselho.

das aldeias em zonas rurais, os investimentos na gestão florestal e o apoio ao desenvolvimento local de base comunitária. O Tribunal quantificou 9 erros, incluindo 2 casos em que os beneficiários e/ou os projetos não cumpriram as condições de elegibilidade (ver [caixa 6.4](#)).

Caixa 6.4

Exemplo de um projeto não elegível no domínio do desenvolvimento rural

Na Hungria, as autoridades nacionais aprovaram um projeto de investimento no âmbito de uma medida para o desenvolvimento de explorações pecuárias e a utilização de tecnologias de energias renováveis. O investimento aprovado consistiu na construção de um armazém de forragens para animais. Contudo, o Tribunal constatou que o beneficiário, cuja principal atividade é a produção agrícola numa exploração de mais de 1 000 hectares, utilizou a ajuda para a construção de um armazém de cereais. Ao abrigo das regras nacionais, o apoio à construção de instalações de armazenagem de culturas só estava disponível para as explorações agrícolas de menor dimensão.

6.23. O Tribunal examinou 68 pagamentos baseados na superfície ou no número de animais declarados pelos agricultores e nos requisitos para cumprir os critérios relacionados com o clima e o ambiente. São constituídos por pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com condicionantes naturais e pagamentos pelo cumprimento de *compromissos agroambientais e climáticos* ou para a agricultura biológica.

6.24. Os organismos pagadores utilizam o SIGC para verificar o elemento baseado na superfície dos pedidos de ajuda dos agricultores no âmbito destas medidas. Tal como para os pagamentos diretos, os erros destas operações dizem mais frequentemente respeito a pequenas sobreavaliações da superfície elegível. O Tribunal detetou oito operações afetadas por pequenos erros inferiores a 5% do montante examinado e um caso de erro situado entre 5% e 20%.

6.25. Em dois outros casos, constatou que os beneficiários violaram as condições de elegibilidade ambiental e climática, conduzindo a erros superiores a 20% do montante examinado em ambos os casos (ver exemplo na [caixa 6.5](#)).

Caixa 6.5

Exemplo de beneficiários que não cumprem os compromissos agroambientais e climáticos

O Tribunal detetou dois casos de incumprimento dos compromissos agroambientais e climáticos na Bélgica. Num caso, a UE pagou ajuda a um agricultor para manter prados de elevado valor ecológico, a fim de proporcionar um *habitat* para espécies ameaçadas, como as aves que nidificam no solo. O agricultor tinha de reservar uma zona de refúgio para a vida selvagem e não podia cortar a erva até uma determinada data. No entanto, no ano em apreço, o agricultor cortou a erva de duas das nove parcelas abrangidas pelo projeto antes da data especificada e retirou a maior parte da zona de refúgio nas duas parcelas. As autoridades nacionais tinham ortofotografias, que revelaram a violação das regras, mas não as utilizaram no controlo do pagamento.

Medidas de mercado

6.26. As medidas de mercado agrícolas constituem vários regimes diversos, sujeitos a uma série de condições de elegibilidade. Entre as 14 operações testadas, o Tribunal encontrou 5 casos em que os organismos pagadores tinham reembolsado custos não elegíveis, incluindo 3 casos de incumprimento das regras de elegibilidade, conduzindo a erros superiores a 20% do montante examinado.

Pescas, ambiente e ação climática

6.27. Os critérios de seleção e os requisitos de elegibilidade para os projetos nos domínios de intervenção das pescas, ambiente e ação climática também variam. Estes domínios representam uma pequena parte das despesas dos "Recursos Naturais". Entre as seis operações examinadas, o Tribunal encontrou elementos não elegíveis nos custos reembolsados de dois projetos.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC

6.28. O diretor de cada organismo pagador envia à DG AGRI uma declaração de gestão anual sobre a eficácia dos sistemas de controlo do seu organismo, juntamente com um relatório sobre os controlos administrativos e no local realizados pelo organismo ("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.

6.29. A DG AGRI considera que o trabalho dos organismos de certificação melhorou significativamente em 2019, permitindo-lhe basear-se mais nos resultados desse trabalho para tirar conclusões sobre a regularidade das despesas da PAC. No entanto, reconhece igualmente algumas limitações à fiabilidade desses resultados, devido a insuficiências detetadas nos controlos e metodologias de amostragem de alguns dos organismos de certificação. O alargamento, em 2015, da função desempenhada pelos organismos de certificação com a formulação de um parecer sobre a regularidade das despesas representou um passo positivo. Na sua repetição das operações já verificadas pelos organismos de certificação (ver ponto 6.7), o Tribunal encontrou algumas áreas em que há margem para melhorias, semelhantes às assinaladas pela Comissão.

6.30. A DG AGRI utiliza as estatísticas de controlo dos organismos pagadores, realizando ajustamentos com base nos resultados das auditorias dos organismos de certificação e nos seus próprios controlos dos sistemas e das despesas dos organismos pagadores, para calcular o valor em "risco no momento do pagamento" dos pagamentos diretos, do desenvolvimento rural e das medidas de mercado. Posteriormente, a DG AGRI deduz destes valores a sua estimativa de futuras *correções financeiras* e recuperações para estimar o "montante final em risco"¹².

6.31. As estatísticas de controlo comunicadas pelos organismos pagadores indicam um nível de erro equivalente a 0,8% das despesas da PAC no seu todo. A DG AGRI

¹² Ver p. 77 do Relatório Anual de Atividades da DG AGRI.

aumentou ainda mais o seu recurso ao trabalho dos organismos de certificação em 2019. Os ajustamentos que aplicou baseados nos seus próprios controlos e no trabalho dos organismos de certificação representaram cerca de 56% da sua estimativa global do "risco no momento do pagamento". Os ajustamentos baseados no trabalho da própria Comissão consistiram geralmente em montantes fixos, destinados a refletir a importância e a dimensão das insuficiências detetadas nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros, sendo utilizados como estimativas iniciais para possíveis correções financeiras.

6.32. A DG AGRI estimou o risco no momento do pagamento em cerca de 1,9% para as despesas da PAC no seu conjunto em 2019 e em cerca de 1,6% para os pagamentos diretos, 2,7% para o desenvolvimento rural e 2,8% para as medidas de mercado.

Relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão

6.33. As estimativas do risco no momento do pagamento comunicadas pela Comissão no relatório anual sobre a gestão e a execução refletem a quantificação apresentada nos Relatórios Anuais de Atividades da DG AGRI e da DG MARE.

Políticas e procedimentos de luta contra a fraude no domínio da PAC

6.34. A fraude é um ato ou omissão cometido com a intenção de induzir em erro, resultando em pagamentos indevidos¹³. A metodologia do Tribunal¹⁴ destina-se a verificar se as operações auditadas estão isentas de irregularidades materiais, devidas a fraudes ou erros involuntários. Nos testes das operações que realiza todos os anos, o Tribunal deteta regularmente casos de suspeita de fraude nas despesas da PAC.

6.35. O Tribunal encontra relativamente poucos casos de suspeita de fraude nos pagamentos diretos e nos pagamentos do desenvolvimento rural baseados na superfície não sujeitos a compromissos agroambientais e climáticos. Nestes domínios,

¹³ Para a definição de fraude, ver o artigo 3º, nº 2, da Diretiva (UE) 2017/1371.

¹⁴ A metodologia do Tribunal em matéria de fraude está concebida em conformidade com a ISSAI 1240 e descrita em mais pormenor nos pontos 28 a 30 do **anexo 1.1**.

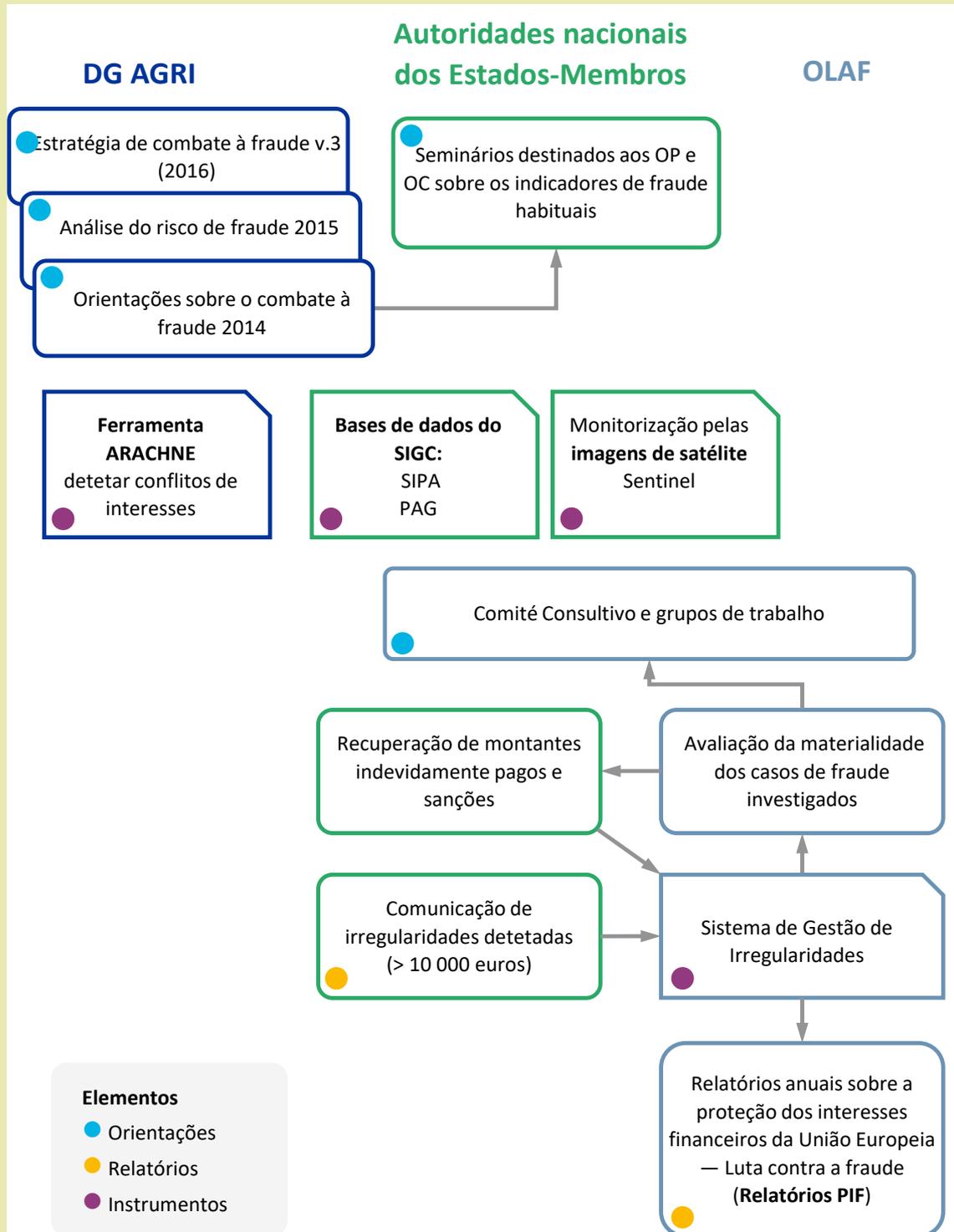
constata que os agricultores apresentam em geral pedidos corretos ou cometem pequenos erros (ver pontos [6.13](#) e [6.24](#)).

6.36. O risco de a fraude ter um impacto significativo é maior relativamente aos pagamentos de apoio ao mercado, aos investimentos no desenvolvimento rural e a outros pagamentos, que estão geralmente sujeitos ao cofinanciamento baseado em reembolsos. Nestes domínios, o Tribunal encontrou regularmente, e quantificou, casos de despesas irregulares relacionadas com a apresentação de declarações falsas, incorretas ou incompletas, com potenciais conflitos de interesses e com a suspeita de criação de condições artificiais.

6.37. Uma vez que a PAC é executada em regime de gestão partilhada, tanto a Comissão como os Estados-Membros são responsáveis pela adoção de medidas relativas à fraude. As medidas em vigor para combater a fraude no âmbito da PAC são apresentadas na [caixa 6.6](#).

Caixa 6.6

Medidas antifraude da Comissão e dos Estados-Membros



Fonte: TCE.

6.38. O OLAF é responsável pela realização de inquéritos sobre a fraude, em cooperação com os organismos nacionais de inquérito. A DG AGRI toma uma série de

medidas para atenuar os riscos de fraude nas despesas da PAC, incluindo formação e elaboração de orientações destinadas aos organismos de gestão e de controlo dos Estados-Membros, sensibilização do seu próprio pessoal para os indicadores de fraude, apoio ao desenvolvimento do SIGC e realização de controlos por monitorização, bem como incentivo para os Estados-Membros utilizarem a Arachne através de um projeto-piloto lançado em fevereiro de 2019. Assentando numa base de dados exhaustiva e num conjunto de indicadores de risco, a Arachne é uma ferramenta informática que pode ajudar os organismos pagadores a detetarem projetos, beneficiários e contratantes em risco de fraude, conflitos de interesses e irregularidades, para uma avaliação mais aprofundada.

6.39. O Tribunal publicou um relatório especial sobre as medidas de combate à fraude nas despesas da UE no início de 2019¹⁵, tendo assinalado várias questões que afetam:

- o conhecimento da Comissão sobre a dimensão, a natureza e as causas da fraude;
- o seu quadro estratégico para a gestão do risco de fraude;
- a atenção dada à prevenção da fraude;
- a taxa de recuperação dos fundos indevidamente pagos.

6.40. Durante a auditoria relativa à declaração de fiabilidade deste ano, o Tribunal constatou que:

- a DG AGRI atualizou pela última vez a análise do risco de fraude em 2016;
- nem o OLAF nem a DG AGRI avaliaram as medidas dos Estados-Membros para prevenir e combater a fraude nas despesas da PAC;
- apesar do incentivo dado pela DG AGRI (ver ponto **6.38**), a maioria dos organismos pagadores utilizou pouco a ferramenta Arachne para detetar riscos potenciais. Em março de 2020, doze organismos pagadores de nove Estados-Membros estavam a participar no projeto-piloto "*Arachne for AGRI*".

¹⁵ Relatório Especial 1/2019, "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE".

6.41. No seu recente parecer sobre a proposta de regulamento da Comissão em matéria de disposições transitórias para a PAC¹⁶, o Tribunal constatou que tem sido prestada cada vez mais atenção aos pagamentos efetuados a falsos agricultores que adquiriram terras agrícolas para receber pagamentos da PAC. O Tribunal afirma que a Comissão e os legisladores poderiam utilizar o período de transição para avaliar se, para fazer face a este risco, é necessário rever os requisitos em que assentam as definições de "verdadeiro agricultor", "hectare elegível" e "atividade agrícola mínima" contidas nas propostas da PAC pós-2020, designadamente clarificando o significado de "terras à disposição do agricultor", sem aumentar desproporcionadamente os encargos administrativos para os agricultores.

¹⁶ Parecer nº 1/2020 relativo à proposta de regulamento da Comissão em matéria de disposições transitórias para a política agrícola comum em 2021, ponto 22.

Conclusão e recomendações

Conclusão

6.42. Globalmente, as provas de auditoria obtidas pelo Tribunal e apresentadas neste capítulo (ver ponto **6.8**) indicam que o nível de erro não foi significativo no domínio de baixo risco dos pagamentos diretos, representando 70% dos pagamentos dos "Recursos Naturais", e que foi significativo nos domínios de despesas que tinha assinalado como sendo de risco mais elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado, pescas, ambiente e ação climática), representando 30% dos pagamentos a título desta rubrica.

Recomendações

6.43. No *anexo 6.3* são apresentadas as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2016 e às três formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 que exigiam uma atuação imediata ou cujo prazo de execução era 2019. A Comissão executou totalmente quatro recomendações e uma na maior parte dos aspetos.

6.44. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal formula a seguinte recomendação:

Recomendação 6.1

A Comissão deve atualizar mais frequentemente a sua análise dos riscos de fraude da PAC, analisar as medidas de prevenção da fraude dos Estados-Membros e divulgar as melhores práticas na utilização da ferramenta Arachne para continuar a incentivar a sua utilização pelos organismos pagadores.

Prazo: 2021

Anexos

Anexo 6.1 – Resultados dos testes das operações

	2019	2018
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	251	251
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	1,9%	2,4%
Limite superior de erro	2,9%	
Limite inferior de erro	0,8%	

Anexo 6.2 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros

Panorâmica dos pagamentos realizados em 2019 por cada Estado-Membro no que se refere às despesas dos "Recursos Naturais" no regime de gestão partilhada

Montantes em milhões de euros

■ Estados-Membros com operações auditadas



© OpenStreetMap contributors

Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Estado-Membro	Total "Recursos Naturais"	Pagamentos diretos	Desenvolvimento rural	Medidas de mercado	Pescas
França	9 747	6 935	2 224	520	68
Espanha	7 017	5 101	1 166	588	162
Alemanha	6 214	4 794	1 274	116	30
Itália	5 772	3 634	1 449	631	58
Polónia	4 563	3 387	1 092	28	56
Reino Unido	4 053	3 186	774	40	53
Roménia	2 870	1 847	967	42	14
Grécia	2 559	1 982	484	57	36
Hungria	1 819	1 265	511	37	6
Irlanda	1 546	1 200	324	-3	25
Portugal	1 360	671	523	103	63
República Checa	1 268	854	394	16	4
Áustria	1 255	691	538	24	2
Bulgária	1 221	785	406	20	10
Dinamarca	975	822	101	11	41
Suécia	943	688	226	13	16
Finlândia	890	523	351	5	11
Países Baixos	811	680	90	24	17
Eslováquia	665	445	209	11	0
Lituânia	658	469	181	0	8
Bélgica	632	488	79	61	4
Croácia	619	279	300	9	31
Letónia	475	253	206	1	15
Estónia	277	133	125	1	18
Eslovénia	264	135	120	7	2
Chipre	80	49	21	6	4
Luxemburgo	48	33	14	1	0
Malta	31	5	19	1	6

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 6.3 – Seguimento das recomendações anteriores

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			
2016	O Tribunal recomenda que a Comissão: Recomendação 1: reveja a abordagem adotada pelos organismos pagadores para classificar e atualizar as categorias de terrenos nos seus SIPA e efetue os controlos cruzados exigidos, a fim de reduzir o risco de erros no pagamento por ecologização (ver pontos 7.17 e 7.18, bem como a caixa 7.5).	X					
	Recomendação 2: forneça orientações e divulgue as melhores práticas (por exemplo, a utilização de nova tecnologia informática) entre as autoridades nacionais para assegurar que os seus controlos identificam as ligações entre os candidatos e outras partes interessadas envolvidas nos projetos apoiados (ver ponto 7.26).		X				
2017	O Tribunal recomenda que a Comissão: Recomendação 1: avalie a eficácia das medidas tomadas pelos Estados-Membros para corrigir as causas dos erros nos pagamentos de medidas de mercado e do desenvolvimento rural, bem como emita orientações adicionais nos casos necessários (ver pontos 7.18 a 7.24 e anexo 7.4).	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			
	Recomendação 2: efetue um exame mais aprofundado da qualidade dos testes das operações realizados pelos organismos de certificação (ver ponto 7.32).	X					
	Recomendação 3: verifique a aplicação das medidas corretivas tomadas pelas autoridades dos Estados-Membros nos casos em que a Comissão considerou poder depositar pouca ou nenhuma confiança no trabalho de um organismo de certificação (ver ponto 7.34).	X					

Capítulo 7

Segurança e cidadania – Rubrica 3 do QFP

Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.6.
Breve descrição	7.2.-7.5.
Âmbito e método da auditoria	7.6.
Regularidade das operações	7.7.-7.8.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	7.9.-7.13.
Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas	7.9.-7.11.
Análise das avaliações da Comissão aos relatórios anuais de controlo	7.12.-7.13.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	7.14.-7.15.
Conclusão e recomendações	7.16.-7.17.
Recomendações	7.17.

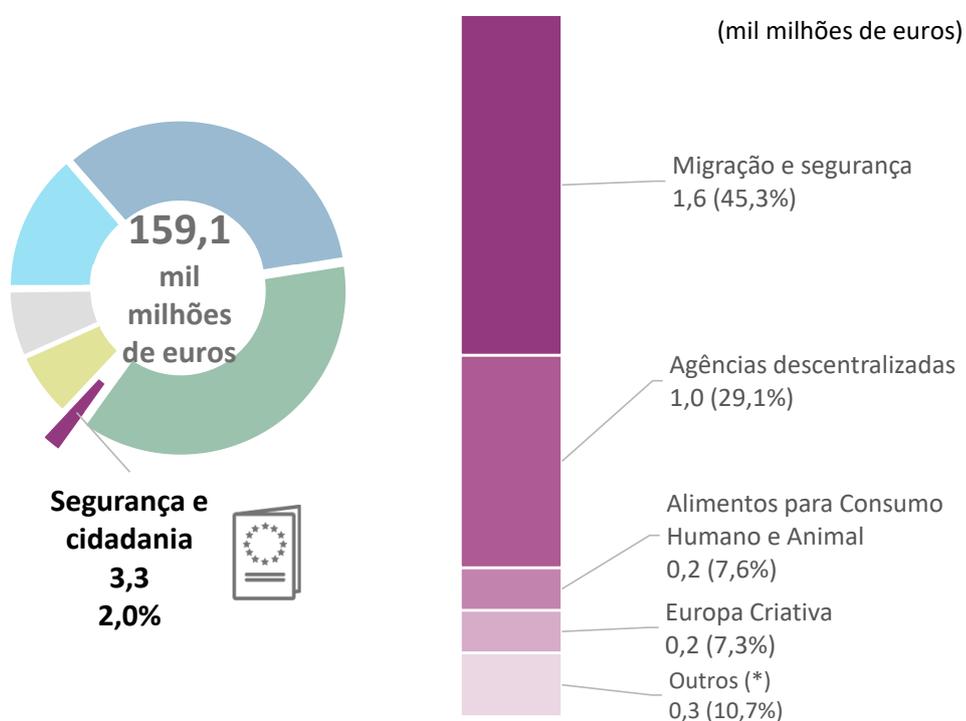
Introdução

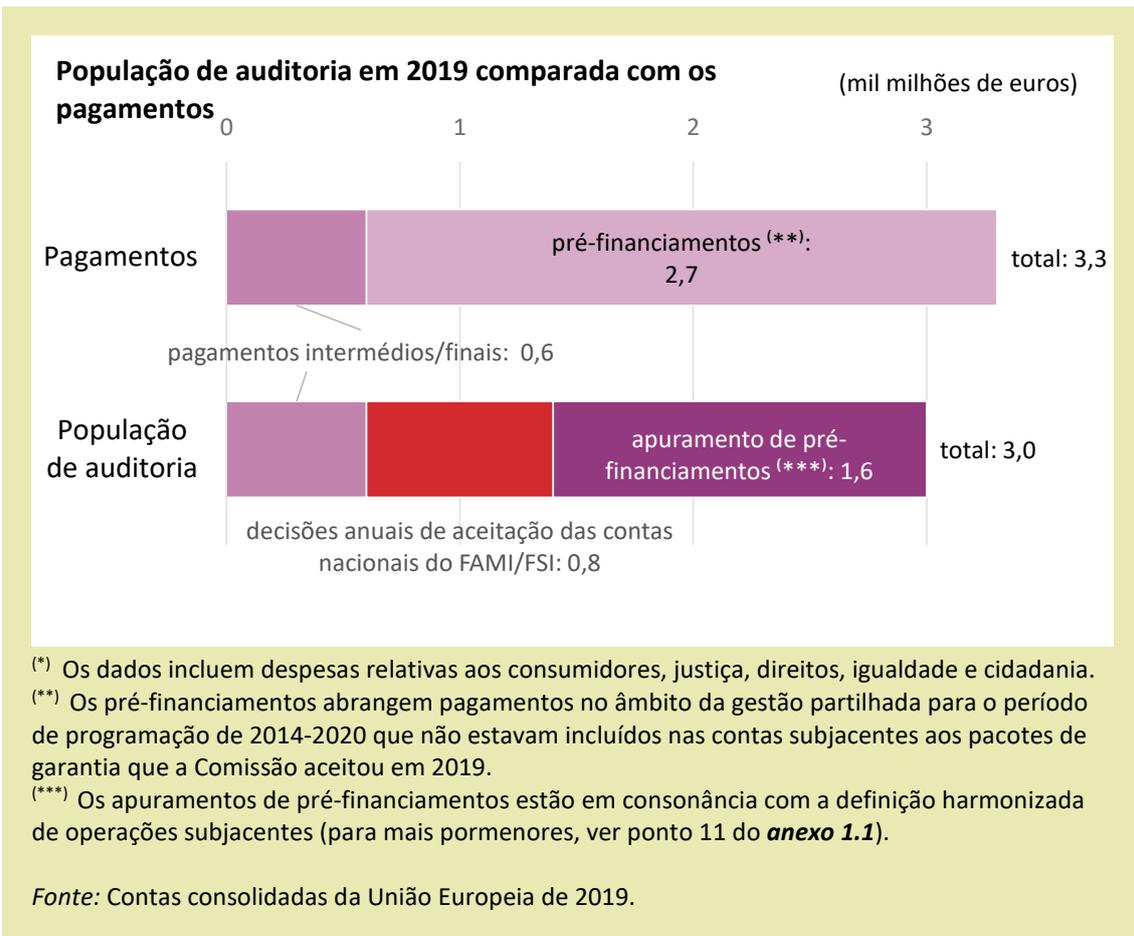
7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 3 – "Segurança e cidadania" do QFP. A **caixa 7.1** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2019.

Caixa 7.1

Rubrica 3 – "Segurança e cidadania" do QFP – repartição de 2019

Pagamentos de 2019 em percentagem do orçamento da UE e repartição





Breve descrição

7.2. 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.

7.3. Como indicado na [caixa 7.1](#), 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)¹ e o Fundo para a Segurança Interna (FSI)². A gestão da maior parte do financiamento do FAMI e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros (ou países associados) 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. A finalidade geral do FSI é garantir a segurança da UE, facilitando simultaneamente as viagens realizadas de forma legítima e respeitando as liberdades fundamentais e os direitos humanos. É composto por dois instrumentos³, o FSI - Fronteiras e Vistos e o FSI - Polícia. O primeiro apoia a gestão integrada das fronteiras externas e o desenvolvimento da 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.

7.4. Cinco anos após o início do período de programação, que dura sete, os Estados-Membros intensificaram a execução dos programas nacionais. Permanecem por depender montantes significativos, continuando a ser importante evitar o aumento da pressão sobre as autoridades nacionais à medida que os programas se aproximam do encerramento. A [caixa 7.2](#) resume as despesas comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão para reembolso desde o início do período de programação.

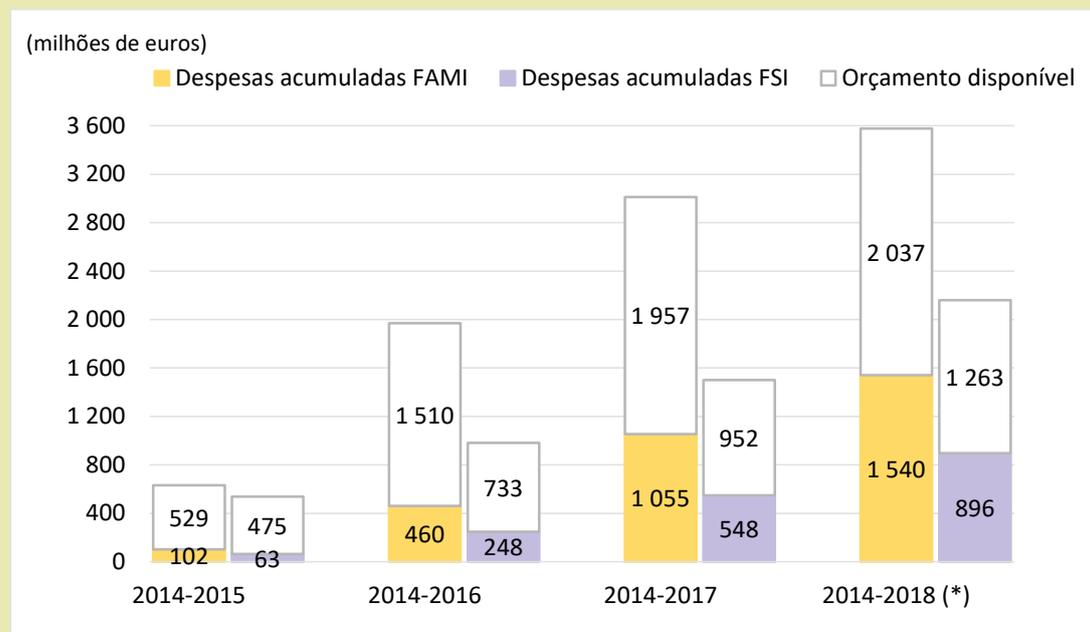
¹ Ver o [Regulamento \(UE\) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração](#).

² Os dois fundos substituíram o programa SOLID, que esteve em vigor durante o período de programação anterior.

³ Ver o [Regulamento \(UE\) nº 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos](#) e o [Regulamento \(UE\) nº 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises](#).

Caixa 7.2

As despesas nos programas nacionais do FAMI e do FSI intensificaram-se, mas o orçamento disponível também continua a aumentar



(*) As despesas do FAMI/FSI incorridas a nível dos Estados-Membros são declaradas à Comissão e por ela aprovadas no exercício seguinte. Assim, as contas da Comissão relativas a 2019 incluem as despesas dos Estados-Membros relativas a 2018.

Fonte: TCE.

7.5. Outra parte significativa da rubrica orçamental é composta pelo financiamento de 14 agências descentralizadas⁴ 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 à cultura e ao setor audiovisual. Por fim, o orçamento contempla um conjunto de programas que têm o objetivo comum de reforçar a segurança e cidadania na UE, centrando-se nos domínios da justiça, dos consumidores e dos direitos, igualdade e cidadania.

Âmbito e método da auditoria

7.6. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria descritos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP em 2019:

- a) uma amostra de 19 *operações*, concebida de modo a contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, e não para ser representativa das despesas desta rubrica do QFP. Por conseguinte, o Tribunal não estimou a taxa de erro desta rubrica do QFP. A amostra era composta por oito operações em regime de *gestão partilhada* com os Estados-Membros⁵, oito em *gestão direta* e uma em *gestão indireta* pela Comissão, bem como duas que envolveram o apuramento de adiantamentos a agências;

⁴ No domínio da saúde: ECDC, EFSA, EMA e ECHA. No domínio dos assuntos internos: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA e OEDT. No domínio da justiça: Eurojust, FRA, EIGE e Procuradoria Europeia. 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.

⁵ Na Alemanha, na Grécia, em Itália, em Chipre, na Lituânia, na Polónia, na Eslovénia e no Reino Unido.

- b) sistemas selecionados, verificando em concreto:
- i) se os relatórios anuais de controlo de oito autoridades de auditoria⁶ sobre as contas anuais do FAMI e do FSI relativas a 2018 estavam em conformidade com a legislação⁷;
 - ii) para as mesmas autoridades de auditoria, se os seus trabalhos relativos às auditorias às despesas e procedimentos para a formulação de pareceres de auditoria fiáveis eram adequados e estavam em consonância com as regras aplicáveis;
 - iii) se as avaliações de conformidade realizadas pela DG HOME aos relatórios anuais de controlo de todas as autoridades responsáveis por auditar o FAMI e o FSI eram apropriadas e abrangeram todas as questões jurídicas pertinentes;
- c) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG HOME e da DG Justiça e Consumidores (DG JUST) e a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão.

⁶ Dos mesmos Estados-Membros de que foram retiradas as 8 operações da amostra.

⁷ Regulamento Delegado (UE) 2018/1291 da Comissão, de 16 de maio de 2018, que altera o Regulamento Delegado (UE) nº 1042/2014 que completa o Regulamento (UE) nº 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere à designação e às competências de gestão e de controlo das autoridades responsáveis, e no que se refere ao estatuto e obrigações das autoridades de auditoria.

Regularidade das operações

7.7. Das 19 operações auditadas pelo Tribunal, sete (37%) apresentavam *erros*. O Tribunal identificou três erros quantificáveis que tiveram um impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. A **caixa 7.3** apresenta um exemplo desta situação.

Caixa 7.3

Sobredeclaração de custos de pessoal

Um projeto financiado pelo FAMI auditado em Chipre estava a ser executado por uma organização internacional. Consistia na prestação de informações, orientação individual e apoio aos migrantes que desejavam regressar ao seu país de origem. O Tribunal verificou os recibos de vencimento, as folhas de registo do tempo, os pagamentos e os registos contabilísticos correspondentes a cinco pessoas diretamente empregadas no projeto. A organização tinha pedido um complemento de 6% dos custos brutos de pessoal totais para cobrir prestações de final de contrato às quais os trabalhadores não tinham, de facto, direito. Assim, este montante não era um custo específico do projeto e não correspondia à definição de despesa elegível direta. Por conseguinte, os custos totais do projeto estavam sobredeclarados.

7.8. O Tribunal constatou igualmente quatro casos de incumprimento das disposições jurídicas que, no entanto, não tiveram qualquer impacto financeiro no orçamento da UE. Estes casos, tal como em anos anteriores, diziam respeito à seleção de projetos e às regras de contratação. O incumprimento destas regras pode prejudicar a boa gestão financeira das despesas da UE e eventualmente afetar a elegibilidade dos custos declarados.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas

7.9. O Tribunal auditou o trabalho realizado por oito autoridades responsáveis pela auditoria das contas anuais do FAMI/FSI do respetivo Estado-Membro⁸ e pela apresentação de um relatório anual de controlo à Comissão, a fim de confirmar que estas autoridades de auditoria tinham:

- a) abrangido todos os tipos de pagamentos realizados pelos organismos responsáveis pela execução dos fundos;
- b) utilizado um método de amostragem adequado;
- c) incluído operações suficientes na amostra para retirar conclusões sobre a população total;
- d) calculado corretamente a taxa de erro⁹;
- e) instituído procedimentos adequados para a formulação de pareceres de auditoria e a elaboração de relatórios de auditoria fiáveis¹⁰.

7.10. Todas as autoridades de auditoria desenvolveram e aplicaram procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a elaboração dos relatórios, como exigido pelas regras aplicáveis. O Tribunal encontrou algumas lacunas, cujo impacto nas contas não era suficientemente significativo para pôr em causa as conclusões das autoridades de auditoria. As constatações do Tribunal são apresentadas na [caixa 7.4](#).

⁸ Alemanha, Grécia, Itália, Chipre, Lituânia, Polónia e Reino Unido, quanto ao FAMI; Eslovénia, quanto ao FSI.

⁹ Como exigido pelo [Regulamento Delegado \(UE\) 2018/1291 da Comissão](#).

¹⁰ Em conformidade com o requisito essencial 14 dos sistemas de gestão e controlo – ver o anexo do [Regulamento de Execução \(UE\) 2017/646 da Comissão](#).

Caixa 7.4

Lacunas nos relatórios anuais de controlo

Lacunas	Estado-Membro a que pertence a autoridade de auditoria	Impacto potencial
Questões de amostragem: utilização de uma metodologia baseada no risco, em vez de aleatória; utilização de valores inexatos para determinar a dimensão da amostra.	Eslovénia	Falta de fiabilidade dos dados comunicados Garantia limitada obtida a partir do trabalho da autoridade de auditoria
A autoridade responsável apresentou as contas provisórias à autoridade de auditoria antes de concluir os seus próprios controlos no local, suscitando o risco de a autoridade de auditoria realizar as suas auditorias sobre o conjunto errado de contas.	Itália, Eslovénia	
Cálculo e apresentação incorretos das taxas de erro total e/ou residual	Alemanha, Itália	
A assistência técnica foi excluída da população de auditoria, o que não foi comunicado no relatório anual de controlo.	Eslovénia	
Os adiantamentos foram parcialmente excluídos da população de auditoria, o que não foi comunicado no relatório anual de controlo.	Alemanha	
Por motivos de amostragem, os projetos foram distribuídos por dois subgrupos (adiantamentos e despesas incorridas). Esta distribuição nem sempre estava correta.	Chipre	

7.11. O Tribunal selecionou 62 processos de auditoria das mesmas oito autoridades de auditoria, tendo-os utilizado para verificar se os procedimentos de auditoria eram adequados e abrangiam todos os critérios de elegibilidade previstos nos regulamentos FAMI/FSI¹¹. De um modo geral, constatou que as autoridades de auditoria dispunham de programas de auditoria pormenorizados e listas de controlo em que apoiar as suas conclusões. Contudo, o trabalho do Tribunal revelou as lacunas apresentadas na [caixa 7.5](#).

Caixa 7.5

Lacunas no trabalho das autoridades de auditoria

Lacunas	Estado-Membro a que pertence a autoridade de auditoria	Impacto potencial
Os auditores nem sempre verificaram todos os critérios de seleção dos projetos e/ou de concessão de apoio.	Itália, Chipre	Não deteção de despesas inelegíveis
Pista de auditoria insuficiente ou documentação deficiente dos trabalhos de auditoria	Grécia, Chipre, Lituânia, Reino Unido	Falta de fiabilidade das conclusões da auditoria
Os auditores nem sempre verificaram todos os elementos de prova pertinentes disponíveis para confirmar a elegibilidade dos grupos-alvo e as despesas declaradas ou a razoabilidade dos custos.	Itália, Chipre	Garantia limitada obtida a partir do trabalho da autoridade de auditoria

¹¹ Ver o requisito 12 no anexo do [Regulamento de Execução \(UE\) 2017/646 da Comissão](#).

Análise das avaliações da Comissão aos relatórios anuais de controlo

7.12. O Tribunal analisou as avaliações de conformidade realizadas pela DG HOME aos relatórios anuais de controlo das autoridades de auditoria, examinando de que forma a DG os utilizou para o apuramento das contas nacionais do FAMI/FSI relativas a 2018. Para o efeito, o TCE selecionou 12 relatórios¹² e analisou os controlos correspondentes feitos pela DG HOME. Constatou que as avaliações individuais estavam bem estruturadas, eram meticolosas e abrangiam todos os aspetos jurídicos relevantes. A DG HOME utilizou adequadamente as informações constantes dos relatórios de controlo para as suas decisões de apuramento.

7.13. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou duas lacunas, apresentadas na [caixa 7.6](#), que podem limitar a confiança que a Comissão pode depositar nos relatórios anuais de controlo.

¹² Da Bulgária, da República Checa, de França, dos Países Baixos, da Áustria, de Portugal e da Eslováquia, quanto ao FAMI; da Estónia, de Espanha, da Islândia, de Malta e da Finlândia, quanto ao FSI.

Caixa 7.6

Lacunas decorrentes das avaliações da Comissão aos relatórios anuais de controlo

Lacunas	Impacto potencial
As autoridades responsáveis não utilizam todas a mesma definição de "pagamento intermédio" ¹³ .	O valor e a exaustividade dos dados comunicados podem estar em causa
A Comissão não dirigiu orientações às autoridades de auditoria sobre a forma de calcular a cobertura mínima de auditoria de 10% ¹⁴ , caso recorram à subamostragem. Em certos casos, a Comissão considerou que o trabalho das autoridades de auditoria era insuficiente.	Fiabilidade incerta das conclusões da auditoria

¹³ O modelo de pedidos de pagamento do saldo anual do FAMI/dos FEEI define os pagamentos intermédios como reembolsos de despesas incorridas pelo beneficiário de um projeto em curso. Alguns Estados-Membros consideram que os adiantamentos também podem ser pagamentos intermédios, e o Tribunal constatou que outros realizaram vários pagamentos intermédios sem antes apurarem os adiantamentos.

¹⁴ Artigo 14º, nº 4, do [Regulamento Delegado \(UE\) 2018/1291 da Comissão](#).

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

7.14. O Tribunal examinou os Relatórios Anuais de Atividades da DG HOME e da DG JUST, não tendo encontrado quaisquer informações que contradigam as suas próprias constatações. No entanto, a reduzida amostra constituída em 2019 (19 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.

7.15. O Tribunal analisou as estimativas elaboradas pela DG HOME e pela DG JUST quanto aos riscos no momento do pagamento e no encerramento, tendo constatado que foram calculadas em conformidade com a metodologia interna e corretamente comunicadas no relatório anual sobre a gestão e a execução.

Conclusão e recomendações

7.16. O âmbito da auditoria relativa à rubrica 3 – "Segurança e cidadania" do QFP (ver ponto 7.6) foi concebido de modo a contribuir para a Declaração de Fiabilidade global do Tribunal, e não para ser representativo das despesas desta rubrica. Por conseguinte, o Tribunal não estimou a taxa de erro desta rubrica do QFP. O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta, porém, três áreas em que é possível melhorar (ver pontos 7.10 a 7.13).

Recomendações

7.17. Na sequência das constatações relativas ao exercício de 2019, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

Recomendação 7.1 – Cobertura de auditoria

Dirigir orientações às autoridades dos Estados-Membros responsáveis por auditar o FAMI e o FSI sobre a forma de calcular a cobertura da auditoria, caso recorram à subamostragem. Deve prestar aconselhamento de modo a garantir que a amostragem é suficiente e adequada para proporcionar uma base razoável para que o auditor possa retirar conclusões sobre toda a população de auditoria.

Prazo: durante 2021.

Recomendação 7.2 – Amostragem

Reiterar junto das autoridades dos Estados-Membros responsáveis por auditar o FAMI e o FSI que devem seguir as instruções da Comissão quanto à amostragem e ao cálculo da taxa de erro. Em concreto, a amostragem deve ser aleatória, cada unidade de amostragem da população deve ter uma possibilidade de seleção e todos os eventuais erros devem ser extrapolados para a população pertinente.

Prazo: durante 2021.

Recomendação 7.3 – Pista de auditoria

Dirigir orientações às autoridades dos Estados-Membros responsáveis por auditar o FAMI e o FSI para que documentem de forma suficiente e apropriada a natureza, o calendário e o âmbito dos seus procedimentos de auditoria, os resultados e as provas de auditoria recolhidas.

Prazo: durante 2021.

Capítulo 8

Europa Global – Rubrica 4 do QFP

Índice

	Pontos
Introdução	8.1.-8.5.
Breve descrição	8.2.-8.4.
Âmbito e método da auditoria	8.5.
Regularidade das operações	8.6.-8.10.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	8.11.-8.22.
Estudo sobre a TER da DG NEAR para 2019	8.11.-8.18.
Relatório Anual de Atividades da DG NEAR	8.19.-8.21.
Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO e estudo sobre a TER	8.22.
Conclusões e recomendações	8.23.-8.25.
Conclusões	8.23.
Recomendações	8.24.-8.25.
Anexos	
Anexo 8.1 — Pagamentos da DG NEAR e da DG DEVCO por delegação	
Anexo 8.2 — Seguimento das recomendações anteriores	

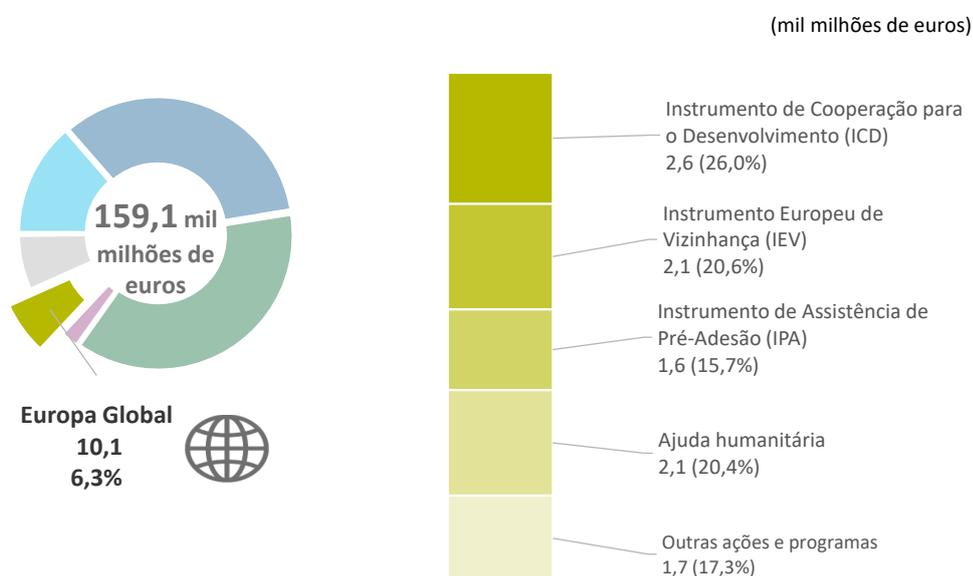
Introdução

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 4 "Europa Global" do QFP. A **caixa 8.1** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2019.

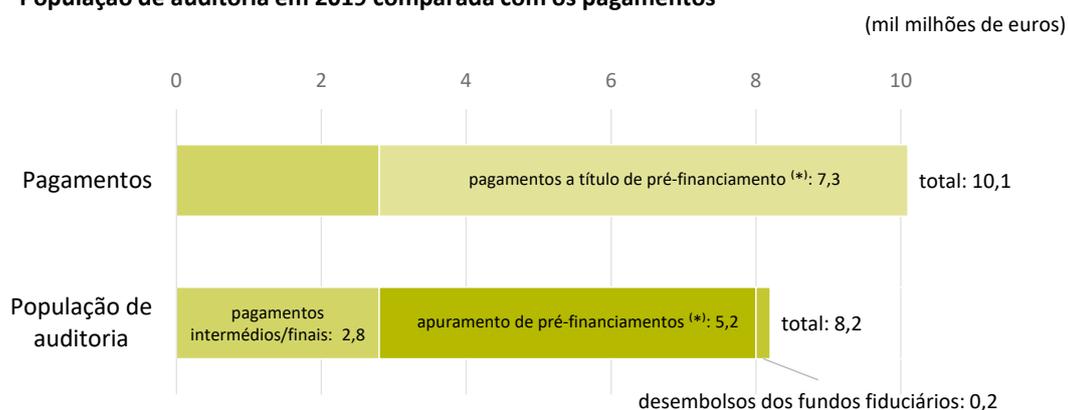
Caixa 8.1

Rubrica 4 "Europa Global" do QFP – repartição de 2019

Pagamentos de 2019 em percentagem do orçamento da UE e repartição



População de auditoria em 2019 comparada com os pagamentos



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 11 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2019.

Breve descrição

8.2. 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 de origem humana;
- 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 União.

8.3. As principais Direções-Gerais e serviços implicados 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), a Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

8.4. Em 2019, os pagamentos relativos à "Europa Global" ascenderam a 10,1 mil milhões de euros¹, desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver [caixa 8.1](#)), métodos de prestação de ajuda como contratos de fornecimento de bens/prestação de serviços/empreitada de obras, subvenções, empréstimos especiais, garantias de

¹ Execução final dos pagamentos, incluindo as receitas afetadas.

empréstimos e assistência técnica, apoio orçamental e outras formas direcionadas de ajuda orçamental em mais de 150 países (ver [anexo 8.1](#)).

Âmbito e método da auditoria

8.5. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no [anexo 1.1](#), o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP em 2019:

- a) uma amostra de 68 operações, acrescida de sete operações extraídas dos estudos sobre a taxa de erro residual (TER)² e ajustadas³ para compensar as suas limitações metodológicas. A amostra das operações foi concebida de modo a contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, e não para ser representativa das despesas da rubrica 4 "Europa Global" do QFP, pelo que o Tribunal não estimou a taxa de erro desta rubrica do QFP. O Tribunal incluiu na amostra 22 operações da DG NEAR, 25 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 2019 (10%), o Tribunal incluiu na sua amostra 7 operações suplementares;
- b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG NEAR e da DG DEVCO⁴ e a sua inclusão no relatório anual sobre a gestão e a execução elaborado pela Comissão.

² A DG NEAR e a DG DEVCO encomendam anualmente estudos sobre a TER para estimar o nível de erros que permanecem após a conclusão de 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 em questão.

³ As análises dos estudos sobre a TER realizadas pelo Tribunal revelaram que, em comparação com os seus próprios trabalhos de auditoria, a metodologia subjacente ao estudo sobre a TER da DG DEVCO inclui muito menos controlos no local. Além disso, quer o estudo sobre a TER da DG DEVCO quer o da DG NEAR realizam um exame de âmbito mais reduzido aos procedimentos de contratação. Por conseguinte, tal como no ano passado, o Tribunal ajustou os resultados desse estudo de modo a refletir o grau de incumprimento das regras da contratação pública. O Tribunal baseou este ajustamento nos resultados da sua Declaração de Fiabilidade relativa à "Europa Global" no período de 2014-2019 e nos testes das operações selecionadas dos estudos sobre a TER de anos anteriores (ver ponto [8.18](#)).

⁴ 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.

Regularidade das operações

8.6. Das 68 operações auditadas, 22 (32,4%) apresentavam erros. O Tribunal identificou 11 erros quantificáveis que tiveram um impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Detetou igualmente 11 casos de incumprimento das disposições legais e financeiras. A amostra não foi concebida para ser representativa das despesas ao abrigo desta rubrica, pelo que o Tribunal não estimou a taxa de erro global. Na análise destas operações, o Tribunal encontrou exemplos de sistemas de controlo interno eficazes, como o descrito na [caixa 8.2](#). As constatações relativas às despesas não elegíveis são apresentadas na [caixa 8.3](#) e na [caixa 8.4](#).

Caixa 8.2

Controlos eficazes da Comissão aos pedidos de pagamento em regime de gestão indireta

DG NEAR

A UE financiou uma ação no valor de 4,5 milhões de euros para apoiar a competitividade das PME no âmbito do programa de adaptação da zona de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA) na Geórgia. A Comissão assinou uma convenção de delegação com um banco de desenvolvimento e executou a ação em regime de gestão indireta. Processou um pedido de pagamento do banco solicitando o apuramento dos custos comunicados já suportados. O Tribunal auditou o apuramento da Comissão em relação a este pedido de pagamento.

A Comissão tinha analisado o relatório financeiro e verificado que o beneficiário tinha incluído um pré-financiamento juntamente com os custos já suportados. Dado que o pré-financiamento não pode ser considerado um custo suportado, não deve ser incluído no montante declarado. Após uma análise aprofundada, a Comissão deduziu mais de 80 000 euros do montante declarado.

Caixa 8.3

Ausência de um sistema de registo do tempo de trabalho

FPI

O Tribunal auditou as despesas declaradas por uma organização sem fins lucrativos ao abrigo de um contrato de subvenção assinado com a Comissão. A ação visava a prevenção do extremismo violento nas fronteiras meridionais da Tunísia. O custo total estimado era de 1,2 milhões de euros, integralmente financiado pelo orçamento da UE.

Os documentos comprovativos examinados revelaram que não existia um sistema de registo do tempo de trabalho que justificasse a repartição dos custos entre diferentes projetos e fundamentasse o tempo efetivo de trabalho no projeto auditado. Esta falta de pista de auditoria levou a que, de um montante total auditado de 970 000 euros, o Tribunal não tenha conseguido verificar a exatidão de 12 800 euros de despesas, pelo que este último montante era irregular. A ausência de um sistema de registo do tempo de trabalho também violava as condições contratuais e as políticas internas do beneficiário.

Em 2019, o Tribunal detetou igualmente problemas de registo de tempo em outras três operações geridas pela DG NEAR, a DG CLIMA e a DG ECHO.

Caixa 8.4

IVA inelegível incluído nos pedidos de pagamento do projeto

DG DEVCO

O Tribunal auditou as despesas declaradas por um banco internacional de desenvolvimento no âmbito de um acordo de delegação assinado com a Comissão para uma ação destinada a apoiar o programa de investimento em infraestruturas na África do Sul. O orçamento total previsto para o projeto era superior a 99 milhões de euros, integralmente financiado pela UE.

Os documentos comprovativos auditados revelaram que o total das despesas auditadas de 3,6 milhões de euros incluía IVA inelegível superior a 300 000 euros.

Em 2019, o Tribunal detetou questões relativas ao IVA noutra operação gerida pela DG ECHO.

8.7. Há dois domínios de despesas em que as operações são menos propensas a erros devido às condições de pagamento. Estes domínios são i) o apoio orçamental e ii) os projetos executados por organizações internacionais e sujeitos à "abordagem nocional". Em 2019, o Tribunal auditou duas operações de apoio orçamental e 25 projetos geridos por organizações internacionais, incluindo oito operações abrangidas pela abordagem nocional (ver ponto **8.10**), não tendo detetado quaisquer erros nestes domínios.

8.8. O apoio orçamental consiste numa contribuição para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento destinado a uma política ou objetivo específicos. Em 2019, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral da UE ascendeu a 824 milhões de euros. O Tribunal examinou se a Comissão tinha respeitado as condições aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental a países parceiros e tinha verificado o cumprimento das condições gerais de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças públicas).

8.9. Contudo, como as disposições jurídicas deixam uma larga margem de interpretação, a Comissão tem uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal não pode cobrir o que acontece após o momento em que a Comissão paga a ajuda a um país *destinatário*, uma vez que estes fundos são então incorporados nos recursos orçamentais próprios desse país⁵.

8.10. 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 2019, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral da UE ascenderam a 3,2 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.

⁵ Vários relatórios especiais do Tribunal incidem sobre a eficiência e eficácia do apoio orçamental, sendo os mais recentes o Relatório Especial 09/2019, "Apoio da UE a Marrocos: poucos resultados até à data" e o Relatório Especial 25/2019, "Qualidade dos dados no apoio orçamental: insuficiências em alguns indicadores e na verificação do pagamento das parcelas variáveis" (<http://eca.europa.eu>).

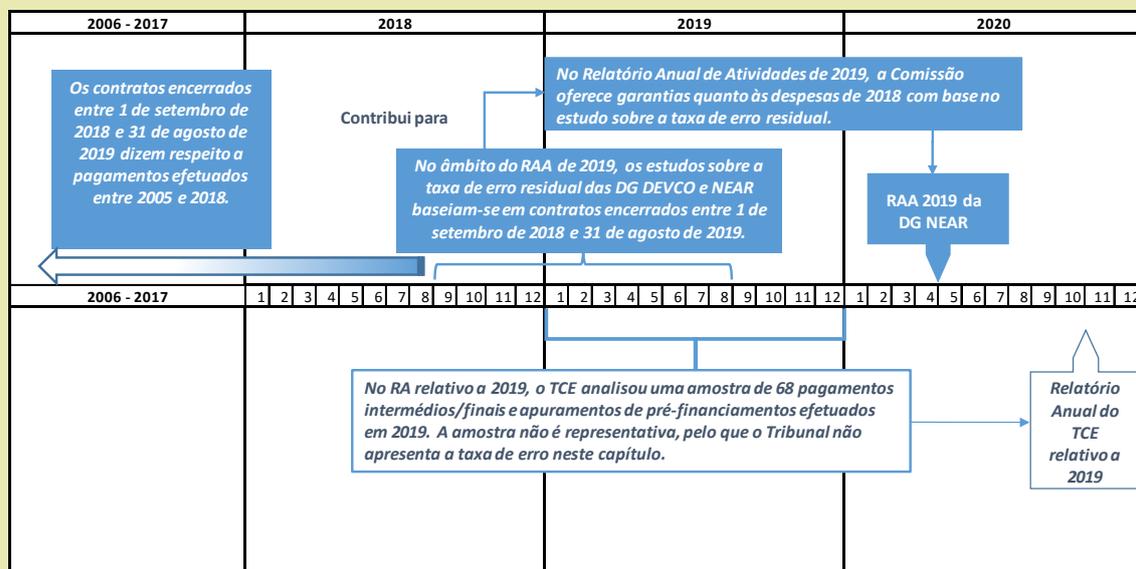
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

Estudo sobre a TER da DG NEAR para 2019

8.11. Em 2019, a DG NEAR encomendou o seu quinto estudo sobre a TER a um contratante externo para estimar o nível de erros que permanecem após a conclusão de todos os controlos de gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros em todo o seu domínio de competência. Trata-se de um elemento importante em que o Diretor-Geral baseia a sua declaração de fiabilidade e que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das ações externas comunicadas no relatório anual sobre a gestão e a execução.

8.12. O estudo examinou uma amostra representativa de 365 operações realizadas no âmbito de contratos encerrados entre setembro de 2018 e agosto de 2019 (ver [caixa 8.5](#)).

Caixa 8.5



Fonte: TCE.

8.13. A DG NEAR apresentou os resultados do estudo de 2019 sobre a TER no RAA. A TER global estimada da DG situava-se nos 0,53%, ou seja, abaixo do limiar de materialidade de 2% estabelecido pela Comissão. Nos dois anos anteriores tinha sido de 0,67% (2017) e de 0,72% (2018).

8.14. 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 NEAR. O Tribunal detetou limitações que podem contribuir para uma subestimativa da taxa de erro residual. Mais especificamente, os trabalhos sobre a TER não abrangem 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 verificam os procedimentos de convite à apresentação de propostas ou as justificações da adjudicação direta.

8.15. A análise do estudo sobre a TER realizada pelo Tribunal revelou que, para ter em conta a recomendação do TCE⁶ de aumentar a ponderação das subvenções em regime de gestão direta na população da amostra, a Comissão tinha introduzido uma taxa de erro adicional para esses projetos (a "taxa de subvenção"). Desta forma se constituiu um fundamento adicional para o Diretor-Geral manter a reserva anteriormente formulada devido ao elevado risco das subvenções em gestão direta. Em geral, para a amostra da TER, o contratante aplica um nível de materialidade de 2% e um nível de confiança de 95%⁷. No caso da taxa de subvenção, contudo, a metodologia da TER previa um nível de confiança mais baixo, de 80%, o que conduziu a uma estimativa menos precisa da taxa de erro real para esta parte da população. O método seguido não reflete o elevado risco neste domínio. Mesmo que se aplicasse um nível de confiança de 95% às subvenções, a amostra total das operações continuaria a ser inferior à do ano passado.

⁶ Ver recomendação 2 do capítulo 9 do Relatório Anual relativo a 2017.

⁷ Probabilidade de que o nível de erro que afeta a população se situe num determinado intervalo (o "intervalo de confiança").

8.16. O método de estimativa da TER pela DG NEAR dá ao contratante uma ampla margem de interpretação para estimar os erros individuais. Por exemplo, nos casos em que não são apresentados documentos relativos a uma operação, é deixado ao critério do contratante estimar a taxa de erro e determinar a validade dos motivos apresentados para essa falta. Este método não assegura um tratamento coerente das mesmas constatações ou de constatações semelhantes. O contratante da TER não efetuou essas estimativas este ano.

8.17. Por último, o Tribunal constatou uma diminuição do número de operações relativamente às quais não foram realizados testes substantivos, devido ao facto de o estudo sobre a TER ter colocado total confiança nos trabalhos de controlo anteriores. O número de operações em que foi colocada essa confiança total nos trabalhos anteriores elevou-se a 63 (17,2%) em 2019, em comparação com 118 (23,6%) em 2018 e 57 (12,2%) em 2017. No entanto, registou-se um aumento das operações em que foi colocada uma confiança parcial (33,3% em 2019, em comparação com 25,3% em 2018). Em ambos os anos, as operações em que foi colocada uma confiança total ou parcial nos trabalhos anteriores representaram, em conjunto, cerca de 50% da amostra total. O objetivo do estudo sobre a TER é medir "erros que escaparam a todos os controlos de prevenção, deteção e correção". Ao colocar uma confiança total ou parcial nos resultados dos controlos anteriores em relação a metade das operações da amostra, a TER não mede completamente estes erros. A confiança excessiva colocada nos trabalhos de terceiros pode afetar a realização do objetivo principal do estudo sobre a TER por via do impacto sobre a taxa de erro residual.

8.18. Nos seus Relatórios Anuais relativos a 2017 e 2018, o Tribunal informou sobre a existência de limitações na metodologia do estudo sobre a TER da DG NEAR. Por conseguinte, para as Declarações de Fiabilidade de 2018 e 2019, o Tribunal efetuou controlos adicionais nos domínios em que tinha encontrado essas limitações. Em relação a 2019, selecionou aleatoriamente seis operações de estudos anteriores sobre a TER, uma média de duas operações por delegação da UE visitada. Três delas estavam afetadas por erros.

Relatório Anual de Atividades da DG NEAR

8.19. Para o exercício de 2019, o Tribunal examinou o Relatório Anual de Atividades da DG NEAR relativo a 2019 e não encontrou qualquer informação suscetível de contradizer as suas constatações.

8.20. A DG NEAR estimou o montante total em risco no momento do pagamento das despesas aceites em 2019 (2,8 mil milhões de euros) em 23,9 milhões de euros (0,84% das despesas aceites de 2019), do qual calculou que 8,8 milhões de euros (36,8%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes⁸. Esta situação levou o Diretor-Geral a declarar que a exposição financeira da DG 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 pode examinar esta declaração com base nos resultados dos seus trabalhos de auditoria.

8.21. No seu RAA, a DG NEAR não referiu as limitações do estudo sobre a TER. Não obstante, fez esforços para adotar uma abordagem prudente ao analisar as ordens de recuperação. No seu cálculo da capacidade corretiva, incluiu apenas os montantes recuperados devido a irregularidades e erros detetados *ex post*, evitando assim uma sobreavaliação, em conformidade com as recomendações anteriores do Tribunal.

Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO e estudo sobre a TER

8.22. O exame efetuado ao Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO relativo a 2019 e ao seu estudo sobre a TER é apresentado em pormenor no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento.

⁸ O montante em risco no momento do encerramento é a diferença entre o montante em risco no momento do pagamento e as correções estimadas (15,1 milhões de euros em 2019).

Conclusões e recomendações

Conclusões

8.23. A amostra das operações foi concebida de modo a contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, e não para ser representativa das despesas da rubrica 4 "Europa Global" do QFP, pelo que o Tribunal não calculou a taxa de erro desta rubrica do QFP (ver ponto **8.5**). O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta, porém, três áreas em que é possível melhorar.

Recomendações

8.24. No *anexo 8.2* são apresentadas as constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2016, que exigiam uma atuação imediata ou que deviam ser executadas até 2019. A Comissão executou três na íntegra e uma parcialmente⁹.

8.25. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão:

Recomendação 8.1

Divulgar as limitações do estudo sobre a TER no RAA da DG NEAR relativo a 2020 e nos futuros RAA.

Prazo: até à publicação do próximo RAA, no primeiro trimestre de 2021.

⁹ No seu RAA de 2019, a DG NEAR não divulgou o âmbito do estudo sobre a TER.

Recomendação 8.2

Aumentar o nível de confiança utilizado pela DG NEAR na metodologia de cálculo da taxa de subvenção para o mesmo nível aplicado ao resto da população da TER, a fim de refletir com maior precisão o risco mais elevado no domínio das subvenções em gestão direta.

Prazo: até ao final de 2021.

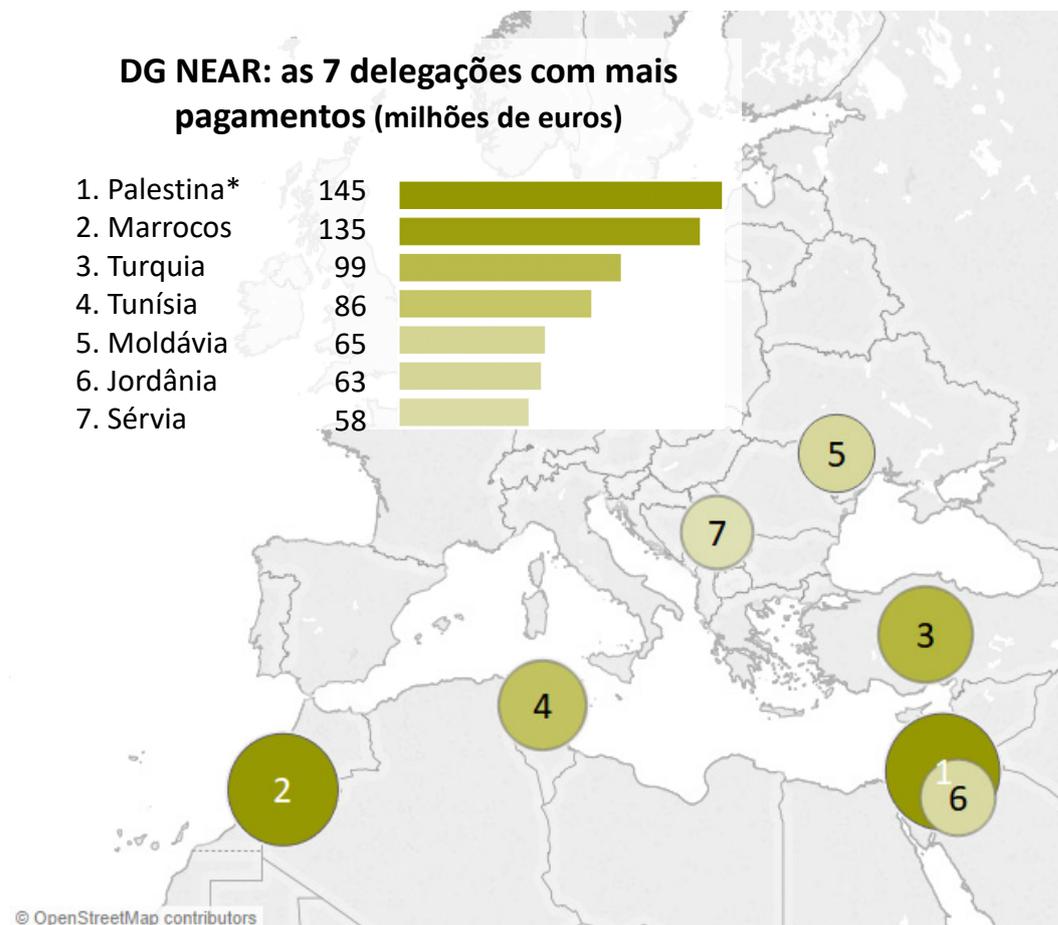
Recomendação 8.3

Reforçar os controlos das DG NEAR, DG DEVCO, DG ECHO, DG CLIMA e do FPI, detetando e evitando erros recorrentes (por exemplo, falta de sistemas de registo do tempo de trabalho e imputação de IVA inelegível a projetos financiados pela UE).

Prazo: até ao final de 2021.

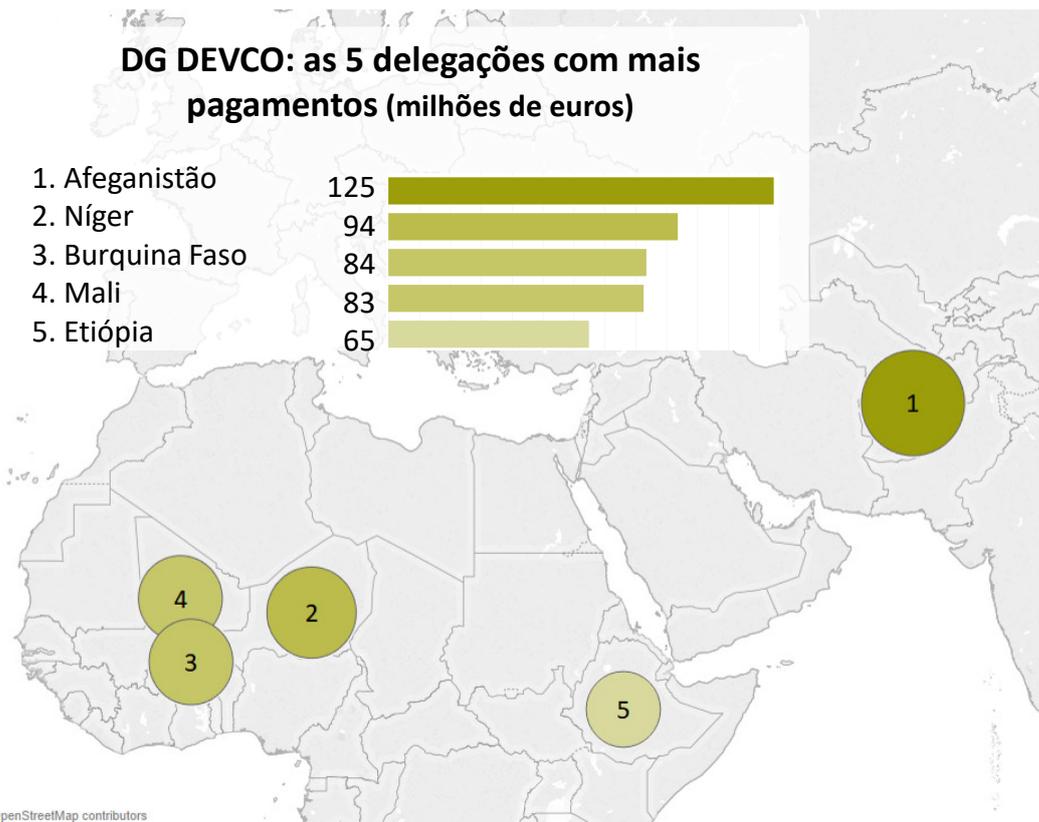
Anexos

Anexo 8.1 — Pagamentos da DG NEAR e da DG DEVCO por delegação



* Esta designação não deve ser interpretada como um reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica as posições de cada um dos Estados-Membros sobre esta questão.

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 2019.



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 2019.

Anexo 8.2 — Seguimento das recomendações anteriores

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			
2016	O Tribunal recomenda que a DG NEAR: Recomendação 1: coopere com as autoridades de auditoria dos países beneficiários do IPA II, com vista a melhorar a sua competência, nomeadamente através da organização de seminários, criação de redes e utilização dos instrumentos disponíveis, tais como a geminação ou a assistência técnica;	X					
	Recomendação 2: desenvolva índices de risco que melhorem a avaliação baseada nos modelos de controlo interno, a fim de aferir melhor o impacto dos erros;	X					
	Recomendação 3: divulgue adequadamente o âmbito do estudo sobre a TER, bem como os limites inferior e superior de erro estimados no seu próximo RAA;		X				
	Recomendação 4: melhore o cálculo da capacidade corretiva de 2017, colmatando as insuficiências mencionadas no presente relatório anual.	X					

Capítulo 9

Administração – Rubrica 5 do QFP

Índice

	Pontos
Introdução	9.1.-9.5.
Breve descrição	9.3.
Âmbito e método da auditoria	9.4.-9.5.
Regularidade das operações	9.6.-9.12.
Observações sobre a amostra das operações	9.7.-9.9.
Parlamento Europeu	9.8.
Comissão Europeia	9.9.
Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo	9.10.-9.12.
Comité Económico e Social Europeu	9.11.-9.12.
Relatórios Anuais de Atividades	9.13.
Observações sobre instituições e organismos	9.14.-9.19.
Aumento do número de agentes contratuais e das dotações orçamentais correspondentes entre 2012 e 2018	9.14.-9.19.
Conclusão e recomendações	9.20.-9.22.
Conclusão	9.20.
Recomendações	9.21.-9.22.
Anexos	
Anexo 9.1 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Administração"	
Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

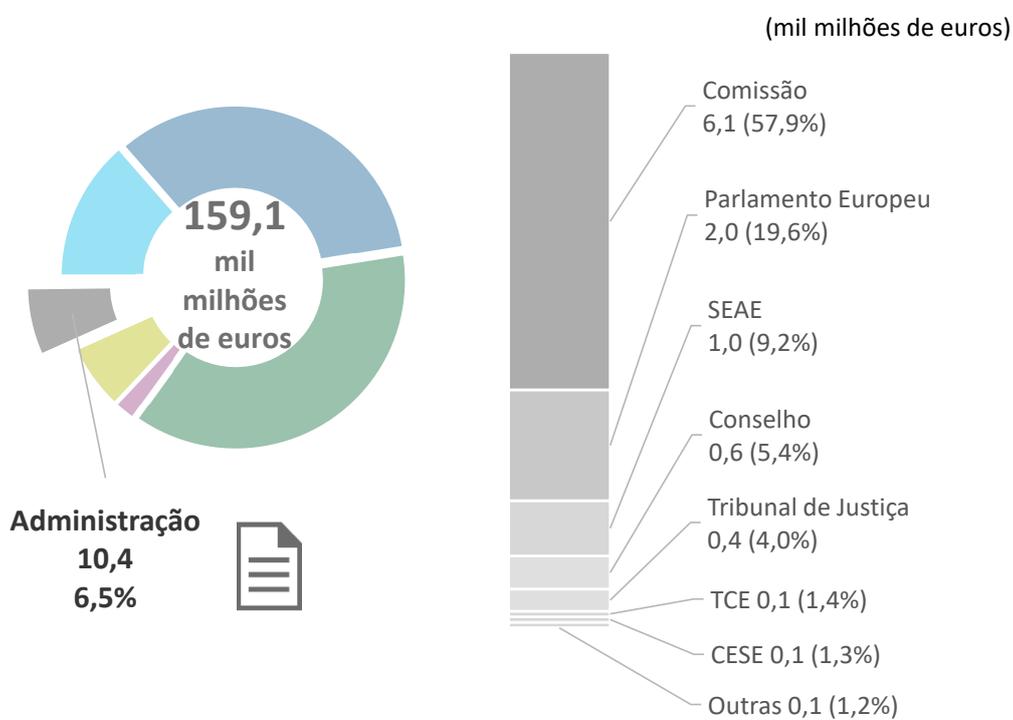
Introdução

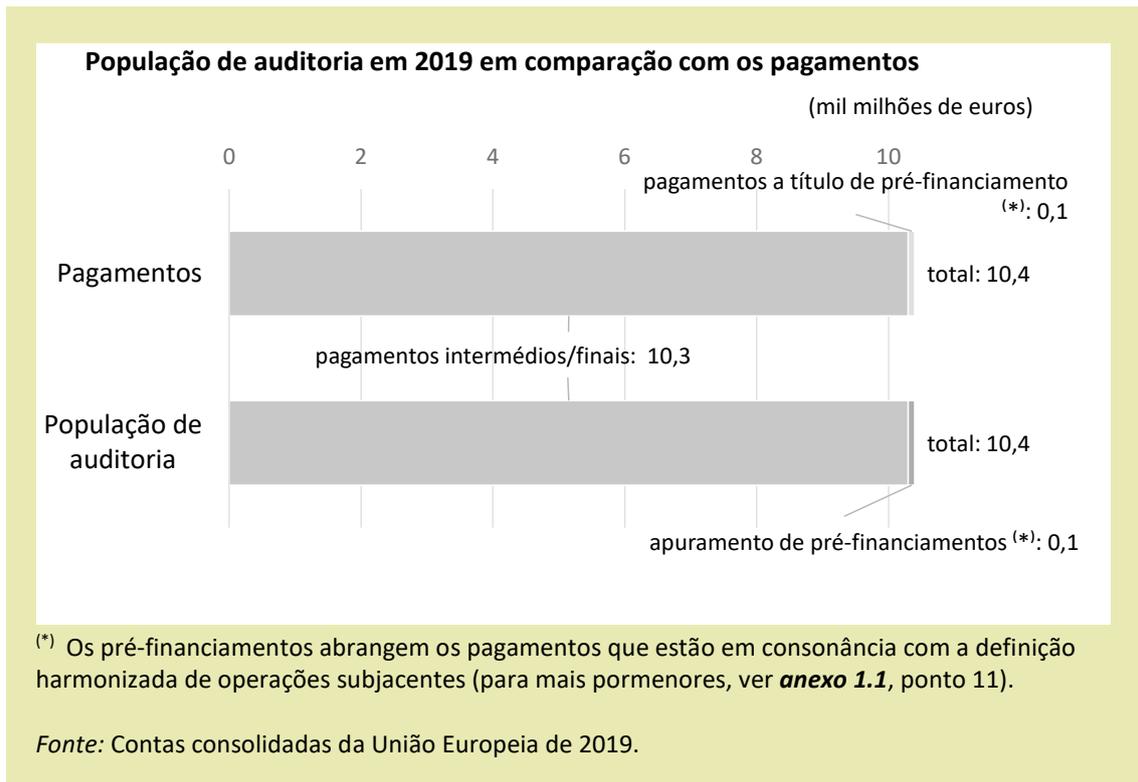
9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 5 "Administração" do QFP. A **caixa 9.1** apresenta uma síntese das despesas dos organismos e instituições da UE no âmbito desta rubrica em 2019.

Caixa 9.1

Rubrica 5 do QFP "Administração" – Repartição de 2019

Pagamentos de 2019 em percentagem do orçamento da UE e repartição





9.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e outros organismos da UE¹, bem como sobre as Escolas Europeias². O mandato do Tribunal não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

Breve descrição

9.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos, que representam cerca de 60% do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática. Os trabalhos do Tribunal ao longo de muitos anos indicam que estas despesas são de risco reduzido.

¹ Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

² O Tribunal publica um relatório sobre as contas anuais que é apresentado ao Conselho Superior das Escolas Europeias, sendo enviadas cópias ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.

Âmbito e método da auditoria

9.4. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP:

- a) uma amostra de 45 *operações*, concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. A amostra foi constituída a partir de operações de cada instituição e organismo da UE. O objetivo da auditoria era contribuir para a *Declaração de Fiabilidade* global, conforme descrito no **anexo 1.1**;
- b) os sistemas de supervisão e de controlo do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões Europeu e da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD)³;
- c) as 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 administrativas⁴, e a respetiva coerência geral com os resultados do Tribunal;
- d) o aumento do número de agentes contratuais e dos pagamentos correspondentes, entre 2012 e 2018, em todas as instituições e organismos (incluindo as agências de execução, mas excluindo o Provedor de Justiça, a AEPD, as agências descentralizadas, as empresas comuns e o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia).

9.5. As despesas do Tribunal de Contas são auditadas por um gabinete de auditoria externo⁵. No ponto 9.7 apresentam-se os resultados da auditoria realizada às demonstrações financeiras do Tribunal relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019.

³ A auditoria incluiu um exame dos seguintes elementos específicos de cada sistema: normas de controlo interno, gestão dos riscos, controlos *ex ante* e *ex post*, registo de exceções, supervisão da gestão, relatórios de auditoria interna e medidas antifraude.

⁴ 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).

⁵ *PricewaterhouseCoopers*, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

Regularidade das operações

9.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no [anexo 9.1](#). Das 45 operações examinadas, 3 (6,7%) apresentavam *erros* quantificáveis. Os erros quantificados deram origem a um nível de erro estimado inferior ao *limiar de materialidade*.

Observações sobre a amostra das operações

9.7. As questões debatidas nos pontos [9.8](#) e [9.9](#) dizem respeito ao Parlamento Europeu e à Comissão. O Tribunal não detetou questões específicas relativamente ao Conselho, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões Europeu, ao Provedor de Justiça Europeu, à AEPD ou ao Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

Parlamento Europeu

9.8. O Tribunal detetou erros num pagamento a um partido político europeu, relativos ao incumprimento das regras de elegibilidade das despesas: inexistência de procedimento de contratação, de documentos contratuais escritos e de elementos de prova dos custos efetivamente suportados. O Tribunal já anteriormente comunicou insuficiências semelhantes nas operações relativas a grupos políticos e a um partido político europeu⁶.

Comissão Europeia

9.9. O Tribunal detetou menos erros relativos aos custos de pessoal e à gestão das prestações familiares pelo PMO do que nos anos anteriores⁷. O PMO já corrigiu os erros detetados este ano.

⁶ Ver o ponto 9.11 do Relatório Anual relativo a 2014, o ponto 9.11 do Relatório Anual relativo a 2015 e o ponto 10.15 do Relatório Anual relativo a 2016.

⁷ Ver ponto 10.8 do Relatório Anual relativo a 2018.

Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo

9.10. Para além das questões levantadas nos pontos **9.11** e **9.12**, que dizem principalmente respeito a políticas relativas a funções sensíveis, o Tribunal não detetou questões específicas nos sistemas de supervisão e de controlo do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões Europeu ou da AEPD.

Comité Económico e Social Europeu

9.11. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) ainda não elaborou uma política relativa às funções sensíveis em conformidade com as suas normas de controlo interno. Não definiu o conceito de lugares ou funções sensíveis, nem efetuou uma análise dos riscos com vista a adotar controlos de atenuação e, em última análise, uma política de mobilidade interna. Todos estes aspetos são necessários, tendo em conta a dimensão do organismo e a natureza do seu trabalho.

9.12. O Tribunal constatou igualmente que o CESE não procede a uma avaliação exaustiva dos riscos desde 2014. Apenas uma direção identificou os riscos para a realização dos seus objetivos, mas ainda não propôs controlos de atenuação que reduzam esses riscos para um nível aceitável.

Relatórios Anuais de Atividades

9.13. Os *Relatórios Anuais de Atividades* que o Tribunal examinou não detetaram níveis significativos de erro.

Observações sobre instituições e organismos

Aumento do número de agentes contratuais e das dotações orçamentais correspondentes entre 2012 e 2018

9.14. A adoção, em 2014, do Estatuto do Pessoal revisto foi acompanhada de um compromisso das instituições e organismos no sentido de, até 2018, reduzirem gradualmente em 5% o número de lugares (funcionários e agentes temporários) nos seus quadros de pessoal⁸, em comparação com a situação em 2012. O Tribunal examinou esta questão no Relatório Anual relativo a 2016 e publicou um exame rápido de casos sobre o assunto em finais de 2017⁹. O trabalho de auditoria relativo a 2019 incluiu uma análise adicional do recurso a agentes contratuais entre 2012 e 2018 (ver caixa 9.2).

⁸ O quadro do pessoal define o número de lugares à disposição de uma instituição, organismo ou agência para o pessoal permanente e temporário.

⁹ Ver pontos 10.9 a 10.13 do Relatório Anual relativo a 2016 e o documento de análise 02/2017 do TCE, *Rapid case review on the implementation of the 5% reduction of staff posts* (www.eca.europa.eu).

Caixa 9.2

Estatuto dos Funcionários e agentes contratuais

Nos termos dos artigos 3º-A e 3º-B do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (ROA), os agentes contratuais são recrutados com contratos que podem ser convertidos em contratos de duração indeterminada ou de duração determinada, com uma duração mínima de 3 meses e máxima de 6 anos, respetivamente. Estes agentes não são afetados a lugares no quadro de pessoal e as suas remunerações são frequentemente pagas a partir do orçamento do pessoal externo.

Os agentes contratuais são empregados em quatro grupos de funções (GF I a GF IV). O artigo 80º do ROA estabelece uma correspondência entre cada grupo de funções (GF) e as tarefas que podem desempenhar:

- GF I para tarefas manuais e administrativas de apoio;
- GF II para tarefas de escritório e secretariado, direção de escritório e outras tarefas equivalentes;
- GF III para tarefas de execução, redação, contabilidade e outras tarefas técnicas equivalentes;
- GF IV para tarefas administrativas, de consultoria, linguísticas e tarefas técnicas equivalentes.

9.15. O Tribunal constatou que as instituições e os organismos¹⁰ tinham reduzido os seus quadros de pessoal em 1 409 lugares (3%) e, ao mesmo tempo, aumentado gradualmente o emprego de agentes contratuais. Ao longo do período, a percentagem de agentes contratuais nas previsões do total de efetivos¹¹ aumentou de 17% para 22%¹².

¹⁰ Esta secção não abrange os efetivos do Provedor de Justiça Europeu nem da AEPD.

¹¹ Por efetivos entende-se os funcionários e agentes contratuais permanentes e temporários. Não se incluem outras relações contratuais, tais como agentes locais, pessoal interino, peritos nacionais destacados, estagiários, etc.

¹² Em 2018, a percentagem era de 21% na Comissão, 21% no Parlamento Europeu, 24% no SEAE e 77% nas agências de execução. Era muito inferior noutras instituições e organismos.

9.16. O aumento do número de agentes contratuais no final do exercício (ver [caixa 9.3](#)) difere significativamente entre as instituições, organismos ou agências de execução. Embora esta situação se deva em parte a diferenças na dimensão das entidades, também reflete o impacto nos níveis de pessoal das novas tarefas decorrentes de prioridades em rápida evolução, tais como:

- trabalho adicional realizado pelo Centro Comum de Investigação (JRC) em nome de outros serviços da Comissão e de terceiros, bem como substituição de bolsiros anteriormente empregados ao abrigo da legislação nacional¹³ por um grande número de agentes de apoio científico e técnico recrutados no GF IV;
- a execução de novos programas¹⁴ delegados pela Comissão nas agências de execução, que foi neutra em termos orçamentais e de pessoal da Comissão transferido;
- a internalização dos serviços de apoio no Parlamento Europeu (pessoal de segurança e condutores empregados no GF I);
- as novas responsabilidades atribuídas ao SEAE, designadamente nos domínios da política comum de segurança e defesa e do Plano de Ação contra a Desinformação. O SEAE reforçou também a segurança física e informática nas delegações da UE.

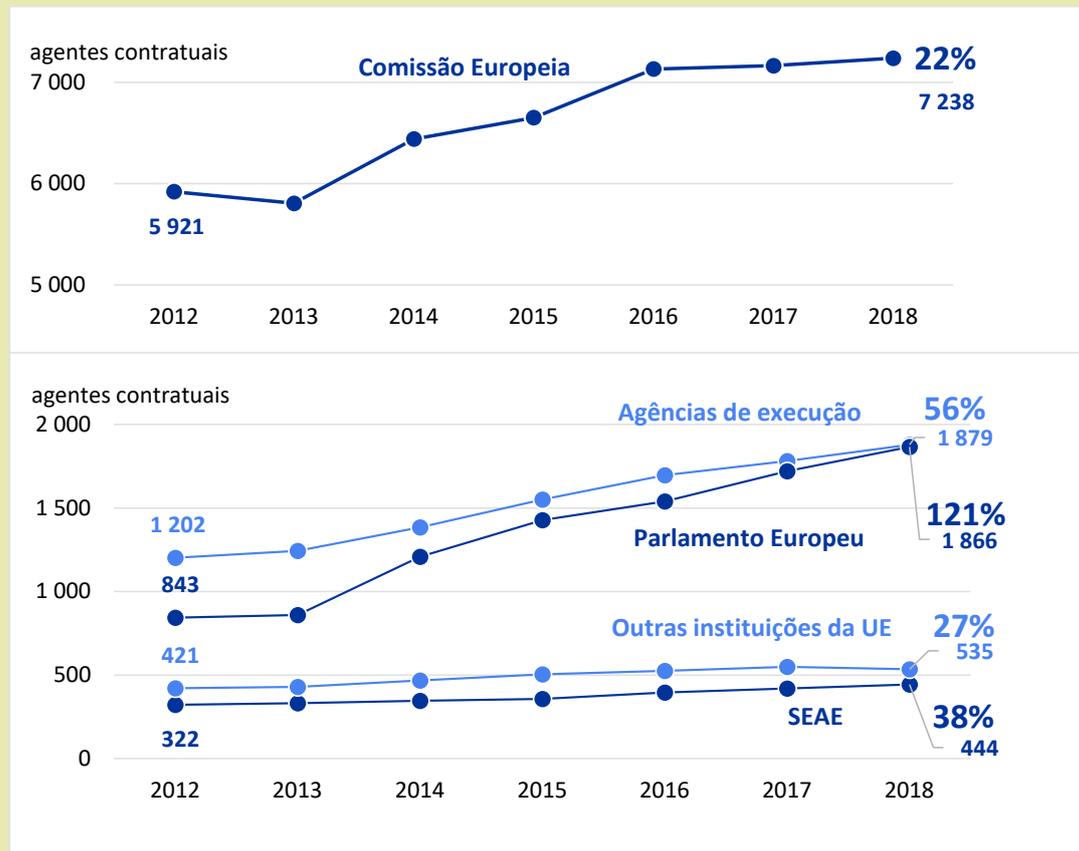
9.17. O aumento de pessoal contratual foi também uma resposta a situações especiais ou urgentes, como a crise migratória. Por último, em algumas instituições, verificou-se um aumento do pessoal contratual no GF I devido à conversão de lugares permanentes e temporários de assistentes administrativos e de secretariado em lugares de agentes contratuais.

¹³ Durante o período de 2012-2018, no final do exercício, o número de agentes contratuais no GF IV no JRC aumentou de 38 para 845.

¹⁴ Estes programas incluem o novo Programa-Quadro de Investigação e Inovação (Horizonte 2020) e vários programas relacionados com os transportes, a energia e as TIC (ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa), a competitividade e as PME (COSME), a educação, a cultura e a cidadania (Europa Criativa, Erasmus+ e Europa para os Cidadãos), a saúde e os consumidores (Programas Melhor Formação para Uma Maior Segurança dos Alimentos, Saúde para o Crescimento e Consumidores), e o ambiente e a ação climática (LIFE). Ver o documento SEC(2013) 493 final de 18.9.2013, "*Communication to the Commission on the delegation of the management of the 2014-2020 programmes to executive agencies*".

Caixa 9.3

Aumento do número de agentes contratuais empregados pelos organismos, instituições e agências de execução da UE no final do exercício, 2012-2018

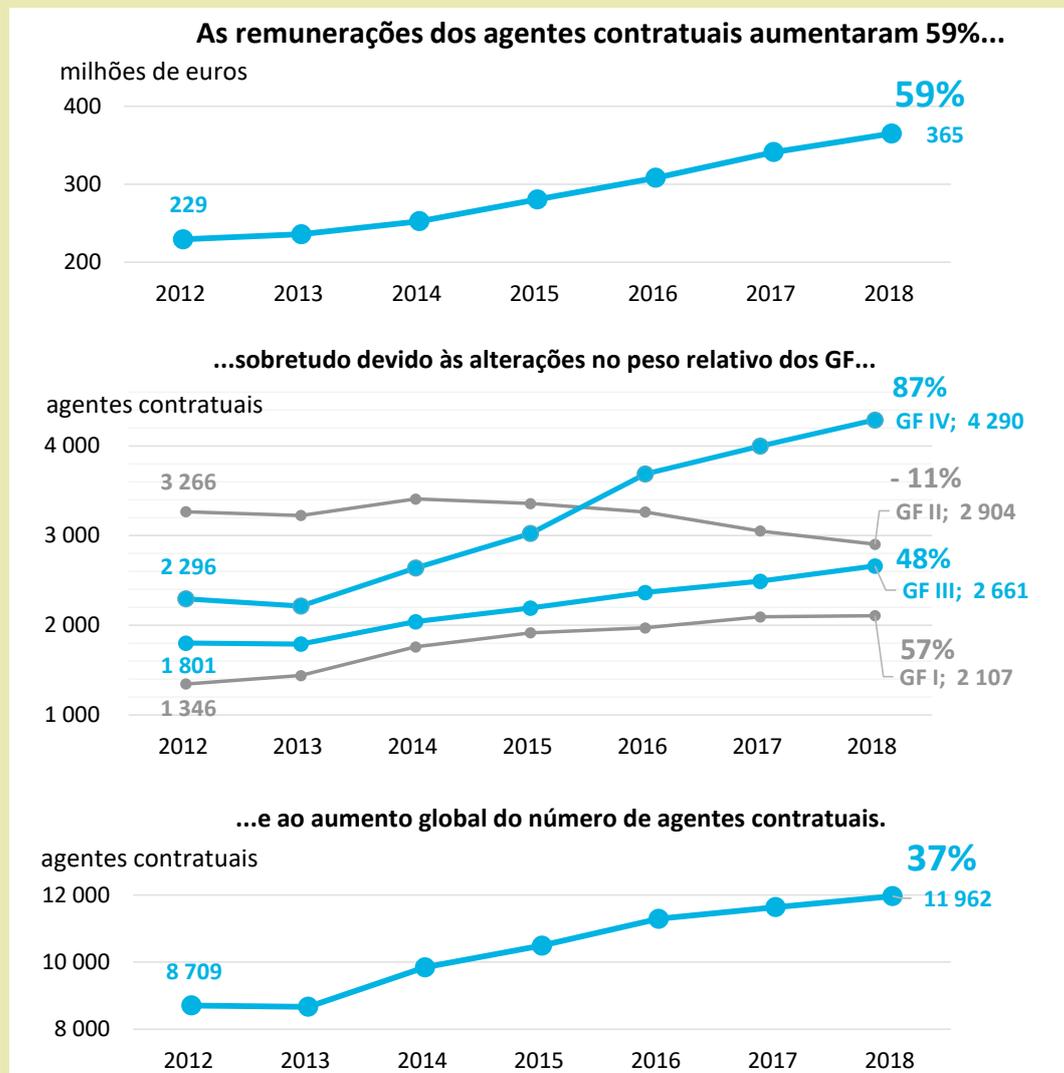


Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelos organismos, instituições e agências de execução da UE.

9.18. No final de 2018, as instituições, organismos e agências de execução empregavam 11 962 agentes contratuais, o que representa um aumento de 37% desde 2012. A maior parte destes agentes estava empregada na Comissão Europeia, principalmente no GF IV, o grupo de funções mais bem remunerado. Do mesmo modo, uma maioria dos agentes contratuais nas agências de execução estava no GF III e no GF IV (763 e 715, respetivamente). A [caixa 9.4](#) mostra a variação anual do número de agentes contratuais em cada grupo de funções.

Caixa 9.4

Aumento anual das remunerações e do número de agentes contratuais por grupo de funções, 2012-2018



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelos organismos, instituições e agências de execução da UE.

9.19. Durante o período em apreço, a massa salarial relativa ao pessoal permanente e temporário empregado pelas instituições, organismos e agências de execução aumentou 12%, enquanto o total dos pagamentos aos agentes contratuais aumentou 59%. Os principais fatores determinantes dos dois aumentos foram a expansão do número total de efetivos, seguida da indexação anual das remunerações, das promoções do pessoal e dos aumentos de escalão dentro dos graus. No caso dos agentes contratuais, o aumento mais acentuado resultou também de um aumento da proporção de efetivos dos GF III e GF IV entre todos os agentes contratuais. A massa salarial total do pessoal permanente e temporário e dos agentes contratuais aumentou 15%, passando de 4 116 milhões de euros em 2012 para 4 724 milhões de euros em 2018.

Conclusão e recomendações

Conclusão

9.20. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da "Administração" não é significativo (ver [anexo 9.1](#)).

Recomendações

9.21. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas sobre os grupos políticos e dirigidas ao Parlamento Europeu no Relatório Anual relativo a 2016 são apresentadas no [anexo 9.2](#). Tendo em conta os erros detetados em 2019 num pagamento a um partido político europeu (ver ponto [9.8](#)), o Tribunal considera que esta recomendação continua válida.

9.22. Na sequência desta análise e das constatações e conclusão relativas ao exercício de 2019, o Tribunal recomenda:

Recomendação 9.1 – Comité Económico e Social Europeu

O Comité Económico e Social Europeu deve elaborar uma política relativa às funções sensíveis, com base numa avaliação exaustiva dos riscos que permita identificar os controlos de atenuação que tenham em conta a dimensão do Comité e a natureza do seu trabalho (ver pontos [9.11](#) e [9.12](#)).

Prazo: até ao final de 2021.

Anexos

Anexo 9.1 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Administração"

	2019	2018
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	45	45
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	Isentas de erros materiais	Isentas de erros materiais

Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores

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			
2016	<p>O Tribunal recomenda:</p> <p>Recomendação 1: o Parlamento Europeu deve rever o seu quadro de acompanhamento da execução das dotações orçamentais atribuídas aos grupos políticos. Além disso, deve proporcionar uma melhor orientação aos grupos políticos e acompanhar de forma mais eficaz a aplicação, pelos grupos, das regras relativas à autorização e ao pagamento de despesas e aos procedimentos de contratação (ver ponto 10.15).</p>			X			

**Respostas das instituições ao Relatório
Anual sobre a execução do orçamento
da UE relativo ao exercício de 2019**

Índice

	Página
Capítulo 1	
Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	
Respostas da Comissão Europeia	256
Capítulo 2	
Gestão orçamental e financeira	
Respostas consolidadas da Comissão Europeia e do Banco Europeu de Investimento	266
Capítulo 3	
Receitas	
Respostas da Comissão Europeia	273
Capítulo 4	
Competitividade para o crescimento e o emprego	
Respostas da Comissão Europeia	278
Capítulo 5	
Coesão económica, social e territorial	
Respostas da Comissão Europeia	285
Capítulo 6	
Recursos naturais	
Respostas da Comissão Europeia	294
Capítulo 7	
Segurança e cidadania	
Respostas da Comissão Europeia	299

Capítulo 8 Europa Global**Respostas da Comissão Europeia 300****Capítulo 9 Administração****Respostas do Parlamento Europeu 304****Respostas do Comité Económico e Social
Europeu 306**

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2019 – CAPÍTULO 1 – DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE E INFORMAÇÕES EM SEU APOIO»

INTRODUÇÃO

Resposta comum da Comissão aos pontos 1.1 a 1.6:

2019 foi o último ano da legislatura de 2014-2019, pelo que a tónica foi colocada na conclusão dos trabalhos no que dizia respeito às prioridades da Comissão Juncker e na preparação da transição para uma nova Comissão liderada pela Presidente Ursula von der Leyen.

O orçamento da UE contribui para reforçar a economia europeia e torná-la mais resiliente.

A Comissão considera **muito importante assegurar que o orçamento da UE seja despendido de forma responsável e correta** e cooperar com todas as partes envolvidas a fim de garantir que produz resultados tangíveis no terreno.

A Comissão **controla cuidadosamente a execução do orçamento da UE** . Caso entenda que os Estados-Membros, os intermediários ou os beneficiários finais gastaram fundos da UE de forma incorreta, a Comissão adota de imediato medidas para corrigir esses erros e recuperar os fundos, consoante necessário.

A Comissão analisou cuidadosamente o relatório anual do TCE. Como sempre acontece, o presente relatório contribuirá para assegurar os mais elevados padrões a nível da gestão financeira. A Comissão procura encontrar um justo equilíbrio entre os objetivos da minimização dos erros, da celeridade dos pagamentos e da razoabilidade dos custos dos controlos.

Graças aos esforços do TCE e da Comissão, a gestão financeira do orçamento da UE tem vindo a melhorar e os níveis de erro têm diminuído, aproximando-se do limiar de materialidade de 2 % nos últimos anos, com exceção de alguns domínios de intervenção específicos.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Continuam a verificar-se erros em certos tipos específicos de despesas

1.18 a) No que diz respeito ao lado das **receitas** do orçamento da UE, a Comissão concorda com o Tribunal de Contas ao afirmar que este domínio está **isento de erros materiais** .

No que se refere aos recursos próprios tradicionais, a Comissão está a melhorar a sua avaliação dos riscos no que toca ao planeamento das inspeções e continua a esforçar-se por encerrar rapidamente as questões pendentes há muito tempo, dependendo também da cooperação dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão fez esforços consideráveis para ajudar a identificar os operadores económicos de maior risco a nível da UE no que toca às auditorias *a posteriori* , sinalizando as transações que considera apresentarem um risco financeiro de acordo com os Critérios de Risco Financeiro e atualizando o Guia de Auditoria Aduaneira. Trabalha em estreita colaboração com os Estados-Membros tendo em vista encontrar soluções para identificar os importadores que operam em Estados-

Membros que não aquele em que têm a sua sede. Serão realizados novos progressos logo que esteja plenamente disponível uma base de dados à escala da UE que abranja todas as importações (ver as respostas da Comissão aos pontos 3.11 a 3.15).

b) No que se refere ao lado das **despesas** do orçamento da UE, a estimativa própria da Comissão do **risco no momento do pagamento no que diz respeito às despesas relevantes de 2019 é de 2,1 %**. Este valor situa-se, com efeito, ligeiramente acima do limiar de materialidade de 2 %.

No entanto, tendo em conta a **natureza plurianual** das suas despesas e das suas estratégias de controlo, a Comissão, enquanto gestora do orçamento da UE, pode aplicar correções até ao encerramento do programa de financiamento. A fim de ter isto em conta, a Comissão estima igualmente um risco no momento do encerramento, que corresponde ao risco no momento do pagamento menos as correções futuras estimadas para os segmentos em causa das despesas/programas.

O **risco no momento do encerramento é estimado em 0,7 %** para todo o orçamento da UE para 2019. Este valor é bastante inferior ao limiar de materialidade de 2 %, está em sintonia tanto com os níveis alcançados nos anos anteriores, desde 2016, como com o objetivo da Comissão.

Isto mostra que, uma vez que a Comissão e os Estados-Membros tenham tido tempo para exercer a sua capacidade corretiva, e a Comissão para utilizar os instrumentos de supervisão à sua disposição de acordo com as suas obrigações no âmbito das diferentes bases jurídicas setoriais, o risco real no momento do encerramento será, em última análise, bastante inferior a 2 %, mesmo para cada ano de referência.

No que diz respeito às **despesas de alto risco**, a existência de regras complexas contribui efetivamente para um maior risco de erro. Por esse motivo, a Comissão trabalha em permanência para, na medida do possível, simplificar as regras e intensificar o recurso a mecanismos de execução mais simples, como as opções de custos simplificados. A redução da burocracia para os beneficiários e da complexidade dos procedimentos foi um dos princípios orientadores das propostas da Comissão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual, que teve também em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu nos anos anteriores.

Enquanto gestora do orçamento da UE, a Comissão adapta adequadamente a sua metodologia comum às especificidades dos ambientes de risco, controlo e gestão dos diferentes domínios de despesas, a fim de cumprir com eficácia as suas obrigações de prestação de informações e proteger o orçamento da UE (ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.34).

Graças à sua própria avaliação pormenorizada da gestão por programa (ver o relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que os **montantes em risco no momento do pagamento que se situam abaixo do limiar de materialidade de 2 % representam 54 % das despesas relevantes**; e que **os que se situam acima do limiar de 2 % representam 46 %**. Relativamente às despesas consideradas de alto risco, a Comissão, com base na sua avaliação de risco, identifica pormenorizadamente os programas que considera de risco elevado e os programas que considera de baixo risco (ou seja, com um nível de erro estimado inferior ao limiar de materialidade de 2 %). Este facto corrobora a conclusão da Comissão de que um pouco menos de metade das despesas relevantes são afetadas por erros materiais. (Ver também as respostas da Comissão aos pontos 1.21 -25, 29 e 44.).

Por último, a Comissão regista com satisfação que o domínio de intervenção dos **recursos naturais** prossegue a sua tendência descendente, com uma nova diminuição para um nível de erro estimado de 1,9 %, ou seja, inferior ao limiar de materialidade. Tal é consistente com as taxas de erro publicadas

nos relatórios anuais de atividade de 2019 da DG AGRI, da DG MARE, da DG ENV e da DG CLIMA, de acordo com a resposta da Comissão ao ponto 6.8.

A complexidade das regras e a forma como os fundos da UE são desembolsados têm repercussões sobre o risco de erro

Resposta comum da Comissão aos pontos 1.19 e 1.20:

Primeiro travessão — A Comissão congratula-se com o facto de tanto o TCE como a Comissão terem **chegado à mesma conclusão de que as despesas de baixo risco** (principalmente baseadas em direitos) **continuam a estar isentas de erros materiais**.

Segundo travessão — A Comissão considera igualmente que a vigência de **regras complexas contribui para aumentar o risco de erro**. Por esse motivo, a Comissão trabalha em permanência para, na medida do possível, simplificar as regras e intensificar o recurso a mecanismos de execução mais simples, como as opções de custos simplificados. A redução da burocracia para os beneficiários e da complexidade dos procedimentos foi um dos princípios orientadores das propostas da Comissão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual, que teve também em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu nos anos anteriores. No entanto, a Comissão pretende igualmente estabelecer objetivos ambiciosos para melhorar o desempenho dos programas. As condições e regras de elegibilidade complexas são inerentes às políticas em causa ou aplicam-se nos casos em que é necessário um enfoque específico dos apoios, quer para atingir objetivos estratégicos ambiciosos, quer para respeitar os princípios básicos do mercado único (contratos públicos ou regras em matéria de auxílios estatais). Por conseguinte, os princípios da legalidade e da regularidade devem ser conciliados com a prossecução dos objetivos políticos, tendo simultaneamente em conta os custos de execução.

A Comissão presta apoio a todas as autoridades de execução nos Estados-Membros e nos outros parceiros de execução através de várias ações, reuniões e notas de orientação, e verifica que são realizadas auditorias suficientes, para além das suas próprias auditorias, a fim de melhor prevenir e corrigir os erros, e, de um modo mais geral, reforçar a capacidade dos Estados-Membros para terem em conta as disposições do atual período de programação.

Concretamente no que se refere à coesão, as ações centram-se na necessidade de favorecer a utilização de opções de custos simplificados e promover uma maior transparência e capacidade administrativa em matéria de contratos públicos e de procedimentos em matéria de auxílios estatais, na sequência da implementação e das sucessivas atualizações dos planos de ação atualizados no domínio dos contratos públicos e dos auxílios estatais.

Mais de metade da população de auditoria é afetada por erros materiais

Resposta comum da Comissão aos pontos 1.21 e 1.22:

A Comissão aplica **estratégias de controlo diferenciadas em função dos riscos**, consagrando mais esforços aos programas e despesas de alto risco.

Com base na sua própria análise pormenorizada da gestão por programa (ver o RAGE de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que os montantes em risco no momento do pagamento que se situam abaixo do limiar de materialidade de 2 % representam 54 % do total das despesas relevantes; e que os que se situam acima do limiar de 2 % representam 46 %. Por conseguinte, **a Comissão considera que um pouco menos de metade das despesas relevantes são afetadas por erros materiais**.

Trata-se de: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo de Coesão (3,8 % no máximo); Fundo Social Europeu (2,4 % no máximo); no domínio dos Recursos Naturais: medidas de mercado e desenvolvimento rural (2,7 %); subvenções para investigação no âmbito do programa Horizonte 2020; outras subvenções complexas.

Devido aos controlos (baseados no risco) atualmente implementados, no que toca às despesas consideradas de alto risco a Comissão identifica pormenorizadamente os programas que considera de risco elevado e os que considera de baixo risco (ou seja, com um nível de erro estimado inferior ao limiar de materialidade de 2 %). As despesas consideradas de baixo risco dizem respeito a, *por exemplo* alguns segmentos do Horizonte 2020 (ações Marie Skłodowska-Curie; subvenções do Conselho Europeu de Investigação) e outras despesas classificadas na rubrica «Competitividade» (Agência Espacial Europeia e Agência do Sistema Global de Navegação por Satélite; Mecanismo Interligar a Europa; programa Erasmus +), e ainda uma grande parte das despesas do programa «Europa Global».

1.23 No que diz respeito à **Coesão**, a Comissão assinala que o nível de erro calculado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) é inferior ao do ano passado.

A Comissão, no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução e nos Relatórios Anuais de Atividades, indica um intervalo de erro para a política de coesão que se encontra dentro do intervalo de erro calculado pelo TCE. A Comissão considera que a sua análise pormenorizada fornece uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, de forma global, para todos os programas. A Comissão remete ainda para os intervalos de erro que incluem os riscos máximos (os cenários mais pessimistas) comunicados no RAGE e nos RAA de 2019 da DG REGIO e da DG EMPL, resultantes de uma análise pormenorizada da situação de cada um dos 420 programas. Para o FEDER e o FC, o intervalo de erro situa-se entre 2,7 % e 3,8 %; e para o FSE entre 1,7 % e 2,4 %.

Como sempre, a Comissão acompanha todos os erros detetados pelos seus serviços e pelo TCE, e, sempre que considera necessário, solicita correções financeiras adicionais. Analisará também, em conjunto com as autoridades de auditoria envolvidas, as razões subjacentes a esses problemas e a forma como podem ser resolvidos. Por último, a Comissão observa que dispõe dos instrumentos necessários para identificar os programas ou partes de programas em risco, bem como para adotar medidas corretivas adicionais, incluindo, se necessário, novas correções financeiras, a fim de assegurar a prazo um erro residual inferior a 2 % para todos os programas, em cada exercício contabilístico.

No que diz respeito às ações adotadas para reduzir os erros, a Comissão dirigiu aos Estados-Membros orientações atualizadas para o período de programação de 2014-2020, que, em conjugação com o requisito de recorrer a opções de custos simplificados, visam melhorar ainda mais a qualidade das verificações da gestão.

A Comissão elaborou um plano de ação em matéria de contratos públicos, que foi atualizado várias vezes desde 2014, e um plano de ação comum no domínio dos auxílios estatais. Estas ações visam ajudar os administradores e os beneficiários de fundos da UE a melhorar as suas práticas em matéria de contratos públicos e a reduzir o risco de irregularidades ligadas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, através de programas de formação e da divulgação de informações relevantes às partes interessadas dos FEEL.

1.24 No que toca aos **recursos naturais**, a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE (capítulo 6, ponto 6.11) de que os pagamentos diretos do FEAGA, que representam 70 % das despesas no âmbito dos recursos naturais, continuam a estar isentos de erros materiais e o nível estimado de erro de todo o capítulo situa-se abaixo do limiar de materialidade. Esta conclusão é consonante com a

avaliação própria da gestão da Comissão (cf. taxa de erro para os pagamentos diretos, como comunicada no RAA de 2019 da DG AGRI e apresentada no RAGE de 2019).

A Comissão considera igualmente que as despesas de maior risco dizem respeito a medidas de mercado (2,8 % de risco no momento do pagamento) e ao desenvolvimento rural (risco de 2,7 % no momento do pagamento).

No entanto, com base na sua própria avaliação da gestão por programa (ver o RAGE de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) é de baixo risco, uma vez que o seu risco no momento do pagamento é inferior a 2 %.

1.25 No que diz respeito à **Competitividade**, a Comissão considera que as despesas de mais alto risco no âmbito deste capítulo dizem respeito a certas partes do Horizonte 2020 e concorda com a opinião sobre as principais fontes de erro.

No entanto, com base na sua própria avaliação pormenorizada da gestão por programa (ver o RAGE de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que algumas partes dos programas de «investigação» e/ou «competitividade» (ações Marie Skłodowska-Curie, subvenções do Conselho Europeu de Investigação, Agência Espacial Europeia e Agência dos Sistemas Globais de Navegação por Satélite, Mecanismo Interligar a Europa, Erasmus +) têm risco baixo, uma vez que os respetivos riscos estimados no momento do pagamento são inferiores a 2 %.

1.26 No que se refere à **Europa Global**, com base na sua própria avaliação de gestão por programa (ver o RAGE de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que as despesas de menor risco no âmbito deste capítulo não se limitam meramente ao segmento de apoio orçamental.

Tal como indicado de forma transparente nos relatórios anuais de atividades das DG responsáveis pelas relações externas, a maior parte dos segmentos de gestão direta e indireta apresentam um risco reduzido no momento do pagamento (exceto as subvenções à gestão direta no âmbito do IEV-IPA, relativamente às quais a DG NEAR emitiu uma reserva e estabeleceu um plano de ação).

Os erros de elegibilidade continuam a ser os principais responsáveis pelo nível de erro estimado das despesas de alto risco.

1.27 A Comissão concorda que a vigência de regras complexas contribui efetivamente para um maior risco de erro. Por esse motivo, a Comissão trabalha em permanência para, na medida do possível, simplificar as regras e intensificar o recurso a mecanismos de execução mais simples, como as opções de custos simplificados. A redução da burocracia para os beneficiários e da complexidade dos procedimentos foi um dos princípios orientadores das propostas da Comissão para o próximo Quadro Financeiro Plurianual, que teve também em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu nos anos anteriores.

1.28 Resposta comum da Comissão aos pontos 1.27 e 1.28:

Uma vez que os programas de despesas da UE são por definição plurianuais, **os sistemas de controlo e ciclos de gestão conexos cobrem igualmente vários anos**. Isto significa que, embora os erros possam ser detetados num determinado ano, serão corrigidos nesse ano ou nos anos subsequentes à realização do pagamento - até ao momento do encerramento, no final do ciclo de vida dos programas. Em 2019, as **medidas corretivas confirmadas ascenderam a 1,5 mil milhões de EUR** (25 % mais do que em 2018). Trata-se principalmente de erros que afetam os pagamentos efetuados em anos anteriores.

Em 2019, no que respeita à coesão, as autoridades de auditoria comunicaram, pelo segundo ano, as irregularidades que detetaram na sua auditoria das operações de acordo com uma tipologia de erro comum acordada com a Comissão e partilhada entre os Estados-Membros.

A maioria das irregularidades identificadas pelas autoridades de auditoria e pela Comissão dizem respeito às mesmas grandes categorias identificadas pelo TCE (despesas não elegíveis, problemas a nível da contratação pública, pista de auditoria deficiente), o que mostra que as autoridades de auditoria detetam devidamente os diferentes tipos de irregularidades que contribuem para a taxa de erro, mas nem sempre de forma integral. Este facto explica-se pela complexidade dos projetos e das regras.

A Comissão continua a analisar, em conjunto com as autoridades de auditoria envolvidas, as razões subjacentes a esses problemas remanescentes e à forma como podem ser resolvidos.

Relativamente às despesas da Política Agrícola Comum, foram identificados os motivos e os organismos pagadores em causa, tendo sido considerados necessários os planos de ação exigidos.

No que respeita ao programa H2020, a Comissão tomou medidas como a simplificação do modelo de acordo de subvenção, uma comunicação mais clara sobre as regras de elegibilidade e uma concessão alargada de financiamento por montante fixo.

Não encontramos um nível significativo de erro nas despesas de baixo risco

1.30 Com base na sua própria avaliação pormenorizada da gestão por programa (ver o RAGE de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que os programas de financiamento (ou partes desses programas) que devem ser considerados de baixo risco, ou seja, cujo o risco conexo no momento do pagamento é inferior a 2 %, ascendem a 80 mil milhões de EUR, ou seja, 54 % das despesas pertinentes, em 2019.

Incluem-se, nomeadamente: agricultura — pagamentos diretos; Fundo dos Assuntos Marítimos e das Pescas; ações Marie Skłodowska-Curie; subvenções do Conselho Europeu de Investigação, Agência Espacial Europeia e Agência dos Sistemas Globais de Navegação por Satélite; Mecanismo Interligar a Europa; Erasmus+; Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração; apoio orçamental, subvenções, despesas administrativas, etc.

No que se refere ao apoio orçamental, a Comissão salienta que o apoio orçamental a países terceiros é inteiramente financiado com base no desempenho, sendo os desembolsos subordinados ao cumprimento de todos os critérios gerais de elegibilidade e de indicadores de desempenho específicos, antes de o pagamento ser efetuado. Os contratos de apoio orçamental são suspensos ou cessados quando estas condições deixam de estar satisfeitas, pelo que o apoio está estritamente ligado a resultados, em lugar de se basear em direitos.

Informações da Comissão sobre a regularidade

1.32 A Comissão **reitera o seu apoio à iniciativa do TCE no sentido de**, no contexto da declaração de fiabilidade, **se utilizar mais as informações sobre a legalidade e a regularidade comunicadas pela Comissão** através dos relatórios financeiros e de prestação de contas integrados, especialmente agora que as conclusões de ambas as instituições convergem ainda mais. A Comissão, desde o início, acompanhou de forma construtiva a decisão do TCE e cooperou estreitamente com ele, em particular no que se refere à implementação da abordagem piloto no domínio da coesão, e sugerindo ideias para ultrapassar algumas destas dificuldades. Com base nos ensinamentos retirados e nos progressos realizados, a Comissão continuará a apoiar o TCE na sua abordagem de utilização dos resultados das

auditorias realizadas pelas autoridades nacionais como base para a análise da legalidade e regularidade das despesas de coesão.

No que diz respeito ao projeto-piloto do TCE no domínio da coesão, para a maioria dos programas da política de coesão os serviços da Comissão obtêm informações de auditoria atempadas e fiáveis com vista ao seu processo de garantia. Todavia, as verificações necessárias (ciclo de auditoria) podem demorar mais de um ano. As informações sobre as taxas de erro confirmadas (na maioria dos programas) e sobre as poucas taxas de erro que ainda não puderam ser confirmadas são divulgadas, com total transparência, no RAA das DG em causa, cada ano. Além disso, podem ser legalmente prosseguidas as auditorias nacionais e da UE durante, pelo menos, três anos após o ano em que foram apresentadas as contas. Convém que a Comissão esteja em condições de cumprir as suas responsabilidades no que toca à execução do orçamento da UE ao abrigo dos programas plurianuais.

Além disso, quando processos contraditórios tornam impossível a obtenção de resultados finais de auditoria no RAA subsequente, os serviços da Comissão adotam uma abordagem prudente relativamente à taxa média de risco residual comunicada e ao parecer de auditoria, considerando o cenário mais pessimista para o indicador de desempenho fundamental em matéria de legalidade e pareceres de auditoria, nos RAA. No que se refere a esses programas, são necessárias mais provas de auditoria para verificar se o cenário mais pessimista para o risco comunicado se materializa. Ver também as respostas da Comissão fornecidas nos pontos 5.52 e 5.58 do capítulo 5.

A Comissão está disposta a prosseguir o debate a fim de criar as condições necessárias para avançar com este processo, tendo em devida conta o quadro jurídico vigente, as especificidades dos diferentes programas de despesa e o seu carácter plurianual.

Resposta comum da Comissão aos pontos 1.33 e 1.34:

A Comissão, na qualidade de gestora do orçamento da UE, desempenha um papel específico e concebe a sua abordagem de controlo dos fundos da UE em conformidade. Esta abordagem é diferente da seguida pelo TCE na sua qualidade de auditor, o que pode ocasionar algumas divergências entre as estimativas do nível de erro pelas duas instituições.

A estimativa da Comissão quanto ao risco no momento do pagamento, para o orçamento da UE no seu todo, apresentada no RAGE, resulta da agregação dos riscos no momento do pagamento divulgados nos RAA.

Para além do risco no momento do pagamento, a Comissão apresenta e estima também o risco no momento do encerramento, que consiste numa estimativa dos erros que permanecerão no final do ciclo de vida dos programas, uma vez efetuados todos os controlos e correções *ex post* (os que terão lugar entre o momento da apresentação do relatório e o final do ciclo de vida do programa).

Com efeito, tendo em conta a natureza plurianual das suas despesas e das suas estratégias de controlo, a Comissão, enquanto gestora do orçamento da UE, pode aplicar correções até ao encerramento do programa de financiamento.

Isto mostra que, uma vez que a Comissão e os Estados-Membros tenham tido tempo para exercer a sua capacidade corretiva, e a Comissão para utilizar os instrumentos de supervisão à sua disposição de acordo com as suas obrigações no âmbito das diferentes bases jurídicas setoriais, o risco real no momento do encerramento será, em última análise, bastante inferior a 2 %, mesmo para cada ano de referência.

1.34 A estimativa da Comissão para o **risco no momento do pagamento, para 2019, é de 2,1 %, situando-se no intervalo calculado pelo TCE.**

Existem alguns problemas relativamente às componentes das estimativas da Comissão

Resposta comum da Comissão ao ponto 1.35 e à caixa 1.11:

Caixa 1.11 — No que diz respeito à PAC no âmbito dos recursos naturais, a Comissão confirma que considera necessário proceder a ajustamentos nos resultados dos controlos dos Estados-Membros, a fim de avaliar o risco no momento do pagamento. Estes ajustamentos baseiam-se nos resultados do trabalho dos organismos de certificação (que a Comissão considera terem melhorado consideravelmente) e nas auditorias próprias da Comissão, assegurando assim uma avaliação fiável do nível de erro estimado. Ver também as respostas da Comissão aos pontos 6.30 e 6.31.

A Comissão regista com agrado que o risco no momento do pagamento para as despesas da PAC (1,9 %) é coerente com o nível de erro estimado pelo TCE no domínio dos recursos naturais.

No que respeita à **Coessão**, a Comissão sublinha que, no momento da assinatura dos RAA, as despesas declaradas no ano civil que é objeto do relatório são cobertas por uma retenção de 10 % sobre os pagamentos intermédios. A Comissão já tinha atualizado o seu indicador de desempenho fundamental sobre a legalidade (KPI 5) nos seus RAA de 2018, em consonância com a recomendação 4 do Relatório Anual do TCE de 2017. A Comissão analisa exaustivamente as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria e incrementa-as quando considera necessário; e, tendo em conta as incertezas adicionais sobre uma série de programas, calcula um intervalo de risco que inclui o cenário mais pessimista (ver as respostas da Comissão aos pontos 1.23 e 1.32).

No que diz respeito à **Europa Global**, tal como indicado no capítulo 8 do presente relatório anual (ponto 8.16), não figuravam quaisquer estimativas no estudo de 2019 da DG NEAR sobre a TER e apenas 3 das 357 transações foram objeto de estimativas no estudo de 2019 da DG DEVCO sobre a TER. De acordo com o manual da TER, só pode ser feita uma estimativa quando a documentação não for fornecida por razões logísticas ou legais. Em todos os outros casos, é constatado um erro quantificado.

A Comissão observa que a confiança total diminuiu no estudo de 2019 da DG NEAR sobre a TER, e considera que não foi depositada confiança excessiva relativamente ao trabalho de controlo de outros auditores. Em casos justificados, são tomadas decisões no sentido de se depositar confiança total ou parcial. São efetuados controlos para decidir eventualmente depositar confiança total ou parcial nos trabalhos anteriores, sendo estes controlos concebidos para identificar erros não detetados em anteriores trabalhos de controlo. Se os trabalhos de controlo de outros auditores não merecessem confiança apesar de serem considerado válidos, o beneficiário ficará sujeito a duas auditorias/verificações da mesma transação.

A metodologia TER inclui controlos em matéria de contratos públicos que abrangem, nomeadamente, a rejeição de candidatos, o cumprimento dos critérios de seleção e de adjudicação para os contratos tanto de primeiro como de segundo nível, bem como a adjudicação por ajuste direto.

A Comissão remete igualmente para as suas respostas pormenorizadas no capítulo 8 e no relatório anual do TCE.

1.36 De acordo com o Regulamento Financeiro (artigo 247.º, n.º 1, alínea b)), a secção 2 do RAGE da Comissão tem de consistir num resumo dos relatórios anuais de atividades dos gestores orçamentais.

1.37 Primeiro travessão — A estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento para o ano de 2019 é de **2,0 % para o domínio de intervenção «Investigação, indústria, espaço, energia e transportes»** e de **1,0 % para o domínio «Outras políticas internas»**. Os riscos no momento do encerramento são, respetivamente, de 1,5 % e 0,8 % (ver anexo 3 do RAGE, quadro B, página 232).

Por conseguinte, situam-se dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo TCE.

Segundo travessão — a estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento para 2019 é de **3,1 % para a «Coesão»**. O risco no momento do encerramento situa-se em 1,1 % (ver anexo 3 do RAGE, quadro B, página 232).

Dentro da rubrica global «Coesão», as estimativas mais pormenorizadas da Comissão para o risco no momento do pagamento em 2019 situam-se entre 2,7 % e 3,8 % para o FEDER e entre 1,7 % e 2,4 % para o FSE (ver o RAGE de 2019, página 58, e os RAA correspondentes).

1.38 A Comissão regista com agrado que , no que respeita aos Recursos naturais, as duas instituições chegaram ao mesmo resultado no que se refere ao nível de erro estimado.

CONCLUSÕES

1.46 Em conclusão, a **Comissão atribui grande importância à boa gestão financeira do orçamento da UE**. Enquanto gestora do orçamento da UE, a Comissão implementou **estratégias plurianuais de controlo** destinadas a prevenir, detetar e corrigir erros.

A Comissão continua a tomar medidas para resolver os diferentes problemas de complexidade e assegurar que os erros são cada vez mais evitados e detetados, para todos os programas.

No que diz respeito ao lado das **receitas** do orçamento da UE, a Comissão considera, tal como o Tribunal de Contas, que este domínio está isento de erros materiais.

No que diz respeito às **despesas**, os níveis de erro estimados pela Comissão em 2019 situam-se no intervalo referido pelo TCE. A estimativa da Comissão para o risco global no momento do pagamento em 2019 (2,1 %) evidencia também um ligeiro aumento em comparação com 2018. Todavia, o risco global no momento do encerramento é estimado em 0,7 %, ou seja, muito abaixo do limiar de materialidade de 2 %, estando em consonância com o nível dos anos anteriores e com o objetivo da Comissão. São tidas em conta as correções futuras estimadas que a Comissão e os Estados-Membros têm capacidade para aplicar, através dos instrumentos jurídicos de que dispõem, para o segmento das despesas/programas em causa, e o facto de a Comissão respeitar todos os procedimentos contraditórios necessários com os Estados-Membros em causa. Em 2019, as medidas corretivas confirmadas ascenderam a 1,5 mil milhões de EUR (25 % mais do que em 2018). Trata-se principalmente de erros que afetam os pagamentos efetuados em anos anteriores.

Com base na sua própria avaliação pormenorizada da gestão (ver o RAGE de 2019, p. 61-62), a Comissão considera que as despesas relevantes para as quais o risco no momento do pagamento é baixo, ou seja, inferior a 2 %, representam 54 % da despesa total relevante; e as despesas relativamente às quais o risco no momento do pagamento é superior a 2 % representam 46 %. Por conseguinte, **a Comissão considera que um pouco menos de metade das despesas relevantes são afetadas por erros materiais** (ver também resposta da Comissão ao ponto 1.21).

Em resultados dos esforços do TCE, da Comissão e dos seus parceiros de execução, a gestão financeira do orçamento da UE tem vindo a melhorar e os níveis de erro têm diminuído, aproximando-se do limiar de materialidade de 2 % nos últimos anos, com exceção de alguns domínios

de intervenção específicos. A Comissão considera que todos os elementos disponíveis apontam para esta tendência: em 2019, o nível de erro estimado pelo TCE (2,7 %) aumentou apenas muito ligeiramente em comparação com o ano passado (2,6 % em 2018). No entanto, é inferior ao registado em 2016 (3,1 %), ano em que o parecer com reservas sobre a legalidade e a regularidade das despesas foi apresentado pela primeira vez, e é bem inferior ao de 2015 (3,8 %). A Comissão observa igualmente que o nível de erro estimado diminuiu em comparação com 2018 para os dois principais domínios de despesa (recursos naturais e coesão) e que, para os recursos naturais e as despesas administrativas (que representam 55,4 % da população de auditoria), o nível de erro estimado é inferior ao limiar de materialidade¹.

Além disso, e tendo em conta a avaliação qualitativa da Comissão sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de controlo, em especial a capacidade de correção plurianual, que conduz a um nível de risco no momento do encerramento (0,7 %) inferior ao limiar de materialidade de 2 %, a Comissão considera que os erros não estão generalizados e não contaminam o conjunto do orçamento da UE. Isto é divulgado de forma transparente nos relatórios anuais de atividade (RAA) dos diretores gerais e no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE).

¹ Relativamente aos recursos naturais, o nível de erro estimado é de 1,9 %.

**RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2019**

**«CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2019 - CAPÍTULO 2 -
GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA»**

GESTÃO ORÇAMENTAL EM 2019

As autorizações por liquidar continuam a aumentar

Resposta comum da Comissão aos pontos 2.7 e 2.8:

Em 2018, verificou-se uma aceleração importante na execução dos programas da política de coesão dos FEEI. No final de 2018, a taxa de seleção de projetos do FEDER e do Fundo de Coesão, que a Comissão considera como um dos pré-requisitos e indicadores da absorção futura, foi superior à taxa do período de referência equivalente em 2007-2013. Esta tendência positiva foi confirmada no final de dezembro de 2019, com a taxa de seleção a atingir 92,3 % (ou seja, aproximadamente mais 4,5 pontos percentuais do que em 2007-2013 no período de referência equivalente). No que diz respeito ao Fundo Social Europeu (FSE), a situação está em constante melhoria, com a taxa de seleção a atingir 85 % no final de dezembro de 2019 (apenas aproximadamente menos 3,5 pontos percentuais do que a taxa registada em 2007-2013 no período de referência equivalente). Além disso, importa salientar que a taxa média de seleção de projetos da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) rondou os 100 % no final de 2019.

Como também salientou o TCE no ponto 2.8 do seu relatório anual de 2018, as taxas de execução do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) foram consideravelmente superiores do que no que respeita a outros FEEI (ver também o ponto 2.15 do presente relatório do TCE). A Comissão salienta que os atrasos na execução descritos no presente ponto do relatório não estão relacionados com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Em 2018 e 2019, o orçamento votado foi integralmente executado para todos os fundos, bem como a maioria das 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 de vir a sofrer atrasos, a fim de ajudar a prevenir a subabsorção e a eventual anulação de autorizações, bem como de promover a adoção das medidas relativas à Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII) e à Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus + (CRII+). Para melhorar a situação, iniciou-se um diálogo estreito com os Estados-Membros em questão. Os serviços da Comissão prestam um apoio substancial aos Estados-Membros, incluindo assistência técnica e serviços de aconselhamento.

O impacto global dos fatores associados à crise da COVID-19 ainda está por determinar e só será totalmente manifesto em 2021.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 2.16.

2.9 Tendo em conta as propostas da Comissão para o quadro financeiro de 2021-2027, os pagamentos nos primeiros anos do novo período de programação atingirão um nível superior ao dos limites máximos propostos para as autorizações. Este facto, sem prejuízo do resultado final das negociações sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e da conclusão dos processos legislativos conexos, deverá permitir inverter a tendência de aumento das autorizações por liquidar (RAL) a partir de 2021

e, até ao final de 2025, as RAL deverão diminuir 5 %. \\Fonte: COM(2020) 298: *Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2021-2025)*\\

RISCOS E DESAFIOS PARA O ORÇAMENTO DA UE

Alterações no orçamento da UE devido à pandemia de COVID-19

2.11 A Comissão salienta que o montante global revisto para o QFP apresentado em 27 de maio de 2020 (ou seja, 1 100 mil milhões de EUR) é, na verdade, superior ao compromisso apresentado pelo presidente do Conselho Europeu em fevereiro de 2020 (1 094 mil milhões de EUR), que constituiu o último ponto de referência nas negociações antes do pacote para a recuperação.

A Comissão salienta igualmente que, caso não seja adotado um Regulamento QFP para o período de 2021-2027, serão necessárias disposições transitórias nos atos de base dos programas de despesas para evitar a interrupção da maior parte dos programas de despesas da UE.

O Reino Unido saiu da UE

2.13 A Comissão sublinha que a contribuição do Reino Unido para o período pós-2020 será estabelecida em cumprimento das disposições do 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. O Reino Unido continua vinculado por todas as obrigações e responsabilidades financeiras resultantes da totalidade do período em que era Estado-Membro da UE.

Durante o período de transição, que terminará em 31 de dezembro de 2020, o Reino Unido continua a contribuir para o orçamento da UE e a beneficiar do mesmo, segundo as mesmas regras que se aplicariam caso tivesse permanecido um Estado-Membro.

QUESTÕES DE GESTÃO FINANCEIRA

A absorção dos FEEI acelerou, mas continua mais lenta do que no âmbito do anterior QFP

2.14 Após um atraso inicial, a execução dos programas da política de coesão está a avançar bem. A Comissão remete para a sua resposta comum aos pontos 2.7 e 2.8.

As taxas de absorção também são afetadas pela decisão do legislador de passar a aplicar a regra geral n+3 às anulações de autorizações no período de 2014-2020. O impacto global dos fatores associados à crise da COVID-19 ainda não é plenamente visível.

2.15 A Comissão considera que há que ser cauteloso ao tirar conclusões de comparações realizadas com o anterior QFP. De facto, a existência de certas diferenças relevantes entre o Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período de programação de 2007-2013 e o RDC para o período de 2014-2020 (nomeadamente a regra n+3 e o processo de aprovação anual das contas) implica que a taxa de pagamentos relativa a este último período corre o risco de ser mais lenta.

A Comissão sublinha que a taxa de absorção do FEAMP, apesar de mais baixa, não está distante das do FEDER e do FSE, com os quais partilha requisitos comuns em matéria de sistemas de gestão e de controlo.

Além disso, a Comissão salienta que a taxa de absorção elevada de 2019 demonstra que uma parte do atraso no início dos programas está a ser recuperada.

2.16 A introdução pelos legisladores da regra de anulação automática de autorizações n+3 (em vez da n+2) desincentivou uma execução orçamental mais rápida. A introdução de um risco de correções financeiras líquidas no caso de ficarem por detetar ou corrigir deficiências graves, enquanto instrumentos de eficácia comprovada para proteger os interesses financeiros da União, produziu efeitos semelhantes. No contexto específico do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), foi necessário transferir algumas medidas (por exemplo, o controlo das pescas ou a recolha de dados científicos) da gestão direta para a gestão partilhada relativamente ao período de programação anterior, o que impôs ajustamentos significativos às administrações públicas nacionais.

A fim de promover a boa gestão financeira e a execução atempada no período de programação de 2021-2027, a proposta da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns [COM(2018) 375] inclui uma regra de anulação automática de autorizações n+2, em vez da atual regra de anulação automática de autorizações n+3. Tal não prejudica o resultado final das negociações do QFP, nem a conclusão dos processos legislativos conexos.

A Comissão acredita que, caso a recuperação do atraso – demonstrada pela elevada taxa de absorção de 2019 – prossiga ao seu ritmo atual, o nível de autorizações por liquidar será inferior ao previsto.

Por último, a Comissão sublinha que a lenta taxa de absorção descrita no presente ponto do relatório não está relacionada com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

2.17 A fim de evitar a questão recorrente do elevado volume de receitas afetadas resultantes da restituição dos montantes de pré-financiamento anual não utilizados ao orçamento da UE, como descrito na resposta comum aos pontos 2.16 e 2.17, a Comissão propôs uma redução da taxa de pré-financiamento anual para os anos 2021 a 2023 do atual período de programação [COM(2018) 0614] e incluiu uma taxa mais baixa na proposta de RDC para o QFP relativo a 2021-2027. Tal não prejudica o resultado final das negociações do QFP, nem a conclusão dos processos legislativos conexos.

A Comissão está ciente de que esta forte redução das receitas afetadas disponíveis no final de 2019 coloca pressão sobre as dotações de pagamento. A Comissão realizará uma análise exaustiva das dotações de pagamento necessárias até ao final do ano, durante o exercício de transferência global, e apresentará uma proposta à autoridade orçamental se forem necessários reforços.

Instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada também enfrentam problemas de absorção

2.21 A proposta de RDC para 2021-2027 inclui disposições que reduzem significativamente o desfasamento entre o final do período que abrange e a disponibilidade dos dados sobre os instrumentos financeiros. Para o efeito, devem integrar-se os dados principais sobre os instrumentos financeiros nos dados financeiros apresentados pelas autoridades do programa várias vezes por ano, que são disponibilizados ao nível das prioridades.

Os dados relativos a cada instrumento financeiro continuarão disponíveis mediante pedido, nomeadamente no caso das operações que utilizam outras formas de financiamento.

No próximo período de programação, de 2021-2027, a comunicação de informações sobre os IFGP ao abrigo do FEADER é regida pelo artigo 121.º do Regulamento Planos Estratégicos (SPR) da política agrícola comum (PAC), que exige um relatório anual relativo ao exercício financeiro agrícola (16 de outubro a 15 de outubro), a apresentar até 15 de fevereiro, antecipando assim a comunicação de informações em dois meses relativamente ao período de 2014-2020. As informações enumeradas no artigo 121.º, n.º 6, do SPR da PAC devem ser comunicadas ao nível do tipo de intervenção (o equivalente à prioridade nos termos do RDC).

O orçamento da UE está exposto a riscos financeiros

O orçamento da UE abrange diferentes tipos de operações financeiras

2.26 A Comissão sublinha que o próximo relatório de 2019, sobre as «garantias cobertas pelo orçamento da UE» (artigo 149.º do RF anterior) contém uma secção totalmente dedicada ao FEIE, que apresentará informações agregadas à data de 31.12.2019. A partir de 2021, a Comissão apresentará às autoridades orçamentais um relatório anual relativo às garantias orçamentais (artigo 41.º, n.º 5, do RF), incluindo uma avaliação de todos os passivos contingentes suportados pelo orçamento decorrentes de garantias orçamentais ou de assistência financeira, em conformidade com as disposições do novo Regulamento Financeiro.

Fundos de garantia

2.28 A Comissão considera improvável que os montantes disponíveis nos fundos de garantia não sejam suficientes.

Avaliação das necessidades da futura exposição do orçamento da UE

2.34 A Comissão, em colaboração com os parceiros de execução, acompanha atentamente o possível impacto da crise da COVID-19 na exposição da União aos riscos decorrentes das garantias orçamentais. Por agora, a Comissão não considera necessário rever as metas das taxas de provisionamento para os respetivos programas, já que, desde o início, foram definidas de forma prudente. As metas das taxas de provisionamento para os novos instrumentos de garantia propostos pela Comissão no contexto do Next Generation EU foram calculadas de forma igualmente prudente.

O ORÇAMENTO DA UE E O GRUPO BEI ESTÃO ESTREITAMENTE INTERLIGADOS

Uma parte significativa das operações do BEI é apoiada pelo orçamento da UE

2.41 As questões levantadas pelo TCE já foram abordadas nas respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 3/2019 relativo ao FEIE, reproduzidas adiante:

«A Comissão e o BEI consideram que, devido à introdução do FEIE, a maioria dos outros instrumentos financeiros foi, de facto, significativamente reforçada, em vez de ser substituída.

O Grupo BEI considera que o financiamento previsto ao abrigo do FEIE não é totalmente comparável com outras fontes de financiamento, uma vez que, normalmente, apresenta diferentes termos e condições e, por conseguinte, não pode ser visto como a sua substituição.

A mobilização de investimento, de acordo com o método, reflete a melhor estimativa do investimento esperado na economia real com montantes reais revistos na conclusão do projeto. Por conseguinte, a mobilização de investimento *ex ante* é, por definição, uma estimativa em aprovação e não uma sobreavaliação ou subavaliação.

A concentração geográfica não pode ser calculada exclusivamente com base no volume de operações de financiamento assinadas em cada Estado-Membro. Ao analisar a concentração geográfica, a dimensão das economias e a população de cada Estado-Membro têm de ser tomadas em conta.

A Comissão reconhece a importância da diversificação geográfica do FEIE. A este respeito, a Comissão e o BEI têm vindo a aplicar várias medidas para aumentar o equilíbrio geográfico.»

O mandato de auditoria do Tribunal abrange apenas uma parte das operações do BEI

Resposta comum da Comissão aos pontos 2.44 e 2.45:

O estatuto especial do BEI está inscrito nos Tratados, nomeadamente nos artigos 308.º e 309.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no Protocolo n.º 5 relativo aos Estatutos do BEI. A natureza do BEI, a natureza dos seus acionistas (Estados-Membros), o carácter sem fins lucrativos das suas operações e a sua estratégia orientada por objetivos de política pública, nomeadamente, são características importantes que distinguem o BEI dos bancos comerciais.

A Comissão está a trabalhar em conjunto com o TCE e o BEI num acordo tripartido renovado. Em conformidade com o artigo 287.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do TFUE, o acordo abrange, quer as operações de financiamento ao abrigo dos mandatos conferidos pela União Europeia ao BEI, quer as operações financiadas pelo BEI e garantidas pelo orçamento geral da União Europeia. O referido acordo não altera nem substitui nenhuma outra lei da União, em especial as disposições do artigo 285.º e do artigo 287.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que constitui a base jurídica deste acordo e que confere ao TCE o mandato para auditar as despesas e as receitas da União geridas pelo BEI.

2.45 A Comissão salienta que esta observação se refere a uma proposta de mandato do TCE para auditar os projetos do BEI que não estejam ligados ao orçamento da UE – ou que não sejam financiados por este último – e que, por conseguinte, não diz respeito à Comissão.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

2.47 Tendo em conta as propostas da Comissão para o quadro financeiro de 2021-2027, os pagamentos nos primeiros anos do novo período de programação atingirão um nível superior ao dos limites máximos propostos para as autorizações. Este facto, sem prejuízo do resultado final das negociações sobre o QFP e da conclusão dos processos legislativos conexos, deverá permitir inverter a tendência para o aumento das autorizações por liquidar (RAL) a partir de 2021, e, até ao final de 2025, as RAL deverão diminuir 5 %.

//Fonte: COM(2020) 298: Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2021-2025)//

2.48 A taxa de absorção mais lenta das dotações de pagamento em comparação com o QFP anterior está relacionada sobretudo com as alterações introduzidas nos regulamentos durante o período de programação de 2014-2020, nomeadamente o nível elevado de pré-financiamento anual e o período mais longo necessário para utilizar as dotações autorizadas devido à nova regra para as anulações automáticas de autorizações (n+3).

A Comissão salienta que a taxa de absorção elevada de 2019 revela que uma parte do atraso no início dos programas está a ser gradualmente recuperada.

Ver as respostas da Comissão aos pontos 2.14 e 2.17.

No que diz respeito ao FEADER, a Comissão acompanha atentamente os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dos programas de desenvolvimento rural relativos ao orçamento de 2020.

Neste momento, prevê-se que as dotações de pagamento disponíveis sejam suficientes para reembolsar integralmente as despesas declaradas pelos Estados-Membros. Tal não prejudica o

resultado final das negociações do QFP, nem o resultado dos procedimentos orçamentais anuais correspondentes.

2.50 As contas anuais da UE contêm informações a nível global sobre a exposição máxima do orçamento da UE no que diz respeito às garantias orçamentais no final de cada exercício.

A Comissão salienta que as taxas de provisionamento para o FEIE/Instrumento de Apoio à Solvabilidade (SSI) e para o InvestEU, incluídas nas suas propostas apresentadas em maio de 2020, já tinham em conta a pandemia de COVID-19, e a legislação proposta contém disposições adequadas que permitem rever, se necessário, a taxa de provisionamento durante a execução.

A partir de 2021, a Comissão apresentará às autoridades orçamentais um relatório anual relativo às garantias orçamentais, incluindo uma avaliação dos passivos contingentes suportados pelo orçamento decorrentes de garantias orçamentais ou de assistência financeira, bem como informações sobre a taxa de provisionamento efetiva do FCP, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro.

2.51 A Comissão recorda que o novo acordo tripartido entre a Comissão, o TCE e o BEI está a ser revisto. A Comissão remete para a sua resposta comum aos pontos 2.44 e 2.45.

Recomendações

Recomendação 2.1

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão procede ao acompanhamento permanente das necessidades de pagamento e apresenta, em conformidade, propostas de orçamentos retificativos e de transferências da autoridade orçamental, e aceita continuar a fazê-lo no futuro.

Contudo, no que se refere à adoção de medidas destinadas a assegurar a disponibilidade de dotações de pagamento suficientes, a Comissão recorda que a adoção do orçamento é, em última análise, da esfera de competências da autoridade orçamental, o que implica a concessão de um nível suficiente de dotações de pagamento, incluindo aquelas que decorrem de necessidades extraordinárias associadas à pandemia de COVID-19. Neste contexto, a Comissão continuará a cooperar estreitamente com o Parlamento Europeu e o Conselho.

Recomendação 2.2

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão está empenhada em acompanhar a execução dos IFGP como tem acontecido até ao momento. Tal incluiria um relatório anual, não ao nível de cada instrumento financeiro, mas ao nível das prioridades e, no caso do FEADER, ao nível do tipo de intervenções, o que abrange o leque de informações apresentadas à Comissão em conformidade com o futuro quadro regulamentar.

Os dados relativos a cada instrumento financeiro continuariam disponíveis no âmbito da pista de auditoria, como no caso das operações que utilizam outras formas de financiamento.

Neste contexto, a Comissão sublinha igualmente que as próximas regras setoriais (ou seja, o RDC para 2021-2027) não exigirão que as autoridades responsáveis dos programas apresentem dados ao

nível de cada instrumento financeiro; a Comissão não possui um mandato legislativo que lhe permita impor tal requisito adicional.

Recomendação 2.3

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão apresentará às autoridades orçamentais um relatório anual relativo às garantias orçamentais, incluindo uma avaliação dos passivos contingentes suportados pelo orçamento decorrentes de garantias orçamentais ou de assistência financeira, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro.

Recomendação 2.4

A Comissão aceita a recomendação, que considera já ter sido aplicada.

A Comissão procurou dar cumprimento a esta recomendação quando apresentou as propostas relativas ao plano de recuperação e ao QFP. A Comissão continuará a acompanhar a situação.

A fim de assegurar que a União tenha condições para cumprir todas as suas obrigações financeiras, mesmo em caso de recessão económica súbita e acentuada, como a decorrente dos efeitos da pandemia de COVID-19 na economia europeia, a Comissão propôs já, em 27 de maio de 2020, um aumento do limite máximo dos recursos próprios para 1,40 % do RNB da UE-27.

No caso das garantias orçamentais estabelecidas, a Comissão avalia de forma permanente a adequação dos níveis de provisionamento em função dos níveis indicados nos atos legislativos de base. Neste sentido, a Comissão, em colaboração com os parceiros de execução, tem acompanhado atentamente o possível impacto da crise da COVID-19 na exposição da União ao risco decorrente das garantias orçamentais. A meta da taxa de provisionamento para os instrumentos de garantia que a Comissão propôs no contexto do Next Generation EU (ver ponto 2.11) foi, em conformidade, calculada de forma prudente.

Recomendação 2.5

A Comissão salienta que esta recomendação se refere a uma proposta relativa a um mandato do TCE para auditar os projetos do BEI que não estejam ligados ao orçamento da UE – ou que não sejam financiados por este último – e que, por conseguinte, não diz respeito à Comissão.

RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTRIBUIÇÃO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2019 — CAPÍTULO 3 — RECEITAS»

ANÁLISE DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

3.9 A Comissão acompanha, assiduamente, as insuficiências identificadas na contabilidade B, sendo os Estados-Membros financeiramente responsáveis por eventuais perdas de **recursos próprios tradicionais** (RPT) decorrentes dos seus erros administrativos.

A Comissão dará seguimento aos problemas identificados pelas auditorias do TCE na Bélgica, na Alemanha e na Polónia, no quadro do seguimento habitual das conclusões do TCE e solicitará aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para abordar e resolver esses problemas.

3.10 A Comissão recorda que, numa contabilidade com um tal nível de complexidade, existe, por natureza, um risco elevado de insuficiências. É por esta razão que cada **inspeção dos RPT** realizada pela Comissão inclui um exame da contabilidade B. A Comissão tenciona prosseguir com esta abordagem. Além disso, o programa de inspeção dos RPT de 2020 incide, em especial, na contabilidade dos RPT, a fim de dar resposta à recomendação apresentada pelo TCE no ano passado.

3.11 A **decisão relativa aos critérios de risco financeiro** (FRC) define uma série de critérios (nomeadamente no que toca ao risco de subavaliação e à identificação dos operadores de risco) para as operações de deteção eletrónica de transações consideradas como apresentando um risco financeiro e que exijam uma análise mais aprofundada ou a adoção de medidas de controlo suplementares. Os FRC são aplicados tanto antes como após a autorização de saída das mercadorias, e nomeadamente no âmbito dos controlos efetuados *a posteriori*. O nível de execução por parte dos Estados-Membros ainda não foi avaliado pela Comissão.

Além disso, a Comissão atualizou o **Guia de Auditoria Aduaneira**, a fim de fornecer orientações sobre a forma como resolver situações em que os operadores económicos efetuem operações de importação em Estados-Membros diferentes do Estado-Membro onde têm a sua sede. A decisão salienta igualmente a importância da partilha de informações sobre os riscos colocados pelos operadores de risco.

Como o TCE teve a oportunidade de constatar, os Estados-Membros estão a reforçar a sua **estratégia de controlo** de acordo com as lacunas identificadas pela Comissão aquando dos controlos dos RPT efetuados em 2018 e 2019. Este esforço permitirá desenvolver uma estratégia de combate à subavaliação mais harmonizada a nível pan-europeu.

A Comissão continuará a acompanhar a situação através da verificação de amostras de importações e da realização de controlos e análises estatísticas.

3.13 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.11.

3.14 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.11.

No âmbito do processo de acompanhamento dos seus relatórios de inspeção, a Comissão começou a **quantificar as perdas de RPT** a nível da UE e a nível dos Estados-Membros.

Em 2020, a Comissão continua a efetuar as suas **inspeções de acompanhamento da estratégia de controlo do valor aduaneiro**. Com base na análise dos dados estatísticos, as perdas estimadas de RPT estão a diminuir, pelo que a Comissão considera que os Estados-Membros aumentaram a eficácia das respetivas medidas de controlo neste domínio, graças à adoção de medidas destinadas a dar resposta às conclusões da Comissão, tal como comprovado pelo TCE nos três Estados-Membros auditados.

3.15 A Comissão gostaria de sublinhar que foram adotadas diversas medidas desde a publicação dos relatórios do TCE de 2013 e 2014. Para além da atualização do Guia de Auditoria Aduaneira, que refere já algumas das lacunas identificadas pelo TCE, a Comissão tem envidado esforços, juntamente com os Estados-Membros, para encontrar soluções que permitam identificar **os importadores que operam em Estados-Membros diferentes do local onde têm sede**, tendo em conta as informações atualmente disponíveis e as disposições legais em vigor. Este trabalho está ainda a ser desenvolvido no âmbito de um grupo de projeto financiado pelo programa Alfândega 2020. No entanto, apenas será possível realizar mais progressos quando estiver plenamente disponível uma base de dados à escala da UE que abranja todas as importações.

Caixa 3.2 — Lacuna permanente no sistema de controlo aduaneiro em toda a UE

A **base de dados Surveillance III** da UE está pronta, no que diz respeito à Comissão, para receber os fluxos de dados, mas apenas alguns Estados-Membros efetuaram a transição para os novos sistemas de importação nacionais. Por conseguinte, a base Surveillance III não tem, por enquanto, acesso a dados à escala da UE sobre as importações efetuadas pelos operadores económicos. O prazo de janeiro de 2023 foi fixado na sequência de um pedido dos Estados-Membros.

A Comissão gostaria de salientar que, no âmbito do **Quadro de Gestão dos Riscos Aduaneiros (QGRA)**, a decisão de execução relativa aos FRC estabelece disposições juridicamente vinculativas para fazer face aos riscos financeiros, tanto durante como após a autorização de saída das mercadorias, incluindo os controlos efetuados após a autorização de saída das mercadorias. Nenhum operador económico está excluído, *a priori*, da aplicação de tais critérios, independentemente do Estado-Membro em que tenha a sua sede.

A Comissão reconhece, no entanto, que o facto de se ter uma visão pan-europeia das atividades dos operadores económicos constitui um elemento de apoio válido em matéria de avaliação dos riscos, uma vez que, quando as lacunas ou os riscos são identificados, se torna mais fácil acompanhar as atividades transfronteiriças dos operadores económicos.

3.17 As reservas constituem uma medida de proteção que permite atenuar o risco de prescrição das declarações de **recursos próprios IVA** incorretas.

A maioria das reservas há muito pendentes têm que ver com processos por infração, que possam, eventualmente, ter um eventual impacto financeiro. Nesse caso, as reservas refletem a evolução dos processos por infração, que são influenciados por diversos fatores, como a complexidade do processo por infração e a possibilidade de recurso junto do Tribunal de Justiça.

A Comissão trabalha em estreita parceria com os Estados-Membros, identificando ativamente formas de resolver questões e agir, sempre que possível em conformidade com os procedimentos da Comissão e com a legislação aplicável, a fim de encerrar as reservas há muito pendentes.

As informações relativas ao impacto financeiro são da responsabilidade dos Estados-Membros. Assim que os Estados-Membros tenham apresentado os cálculos relativos às reservas, é possível calcular igualmente o seu impacto financeiro.

3.18 A Comissão chama a atenção para o facto de que, em 2019, foram encerrados 40 dos 162 **pontos em aberto relativos aos RPT** com cinco anos ou mais (cerca de 25 % num único ano) o que representa um progresso satisfatório tendo em conta a complexidade dos casos contestados. A Comissão continuará a esforçar-se por encerrar estes processos rapidamente, mas tal depende também da cooperação dos Estados-Membros.

A Comissão considera que a sua base de dados contém informações suficientes para controlar a atualidade e a exaustividade do acompanhamento, com exceção do impacto financeiro, que é mantido separadamente no sistema contabilístico SUIVI.

Os dados sobre o impacto financeiro poderiam ser integrados na sua base de dados de acompanhamento, mas a Comissão observa que os montantes corretos em causa nem sempre podem ser imediatamente determinados na pendência de informações adicionais a fornecer pelos Estados-Membros. Além disso, a Comissão vai atualizar as instruções internas para formalizar as prioridades no que respeita aos pontos há muito em aberto e cujo eventual impacto financeiro seja maior.

Os prazos, os procedimentos e as bases de dados para o acompanhamento dos pontos em aberto relativos aos RPT serão, por conseguinte, revistos em consonância com as preocupações do TCE.

Caixa 3.3 Fraco nível de seguimento das insuficiências dos RPT detetadas nos Estados Membros

A Comissão reconhece os atrasos referidos pelo TCE. No entanto, estes atrasos não deram origem a quaisquer perdas a nível dos RPT.

Estão a ser envidados esforços acrescidos para dar seguimento aos pontos em aberto, dando prioridade aos dossiês há muito pendentes com potenciais consequências financeiras. Os serviços da Comissão prosseguirão com a iniciativa de convidar a deslocarem-se a Bruxelas, os representantes dos Estados-Membros com o maior número de pontos em aberto, a fim de acelerar, sempre que possível, o encerramento desses pontos. Além disso, o programa de inspeção dos RPT de 2020 deixa uma margem para a realização de inspeções *ad hoc* e de reuniões de gestão nos países com o mais elevado número de dossiês há muito pendentes. A Comissão definiu, para si mesma, um objetivo quantitativo de reduzir, em 20 %, até ao final de 2020, os pontos há muito pendentes. Além disso, dará início a processos por infração em caso de persistência de desacordos com os Estados-Membros sobre os pontos há muito pendentes que tenham um impacto financeiro.

3.19 O **ciclo de verificação do RNB 2016-2019** foi concluído de maneira muito mais formalizada do que anteriormente. A Comissão está confiante de que esta maior formalização contribui para aumentar o nível geral de qualidade das estimativas do RNB e, conseqüentemente, permitir uma cobrança mais justa dos recursos próprios nos Estados-Membros.

3.20 Durante o ciclo de verificação do RNB de 2016-2019, a Comissão verificou que os ativos de I & D tinham, em princípio, sido corretamente registados nas contas nacionais, ou seja, tinham sido capitalizados e avaliados de acordo com as regras aplicáveis. Mais especificamente, a Comissão tomou uma série de medidas para avaliar o registo de I & D num contexto globalizado, através de comparações entre países e de um exercício piloto específico do RNB relativo às empresas multinacionais, enquanto os casos em que as atividades das empresas multinacionais foram transferidas foram tratados no quadro do sistema de alerta rápido.

A Comissão considera, por conseguinte, que aplicou, em grande medida, a Recomendação n.º 2 do Tribunal de Contas, de 2016, que figura no anexo 3.4.

3.21 A Comissão considerou que a qualidade do inventário do RNB francês revisto é adequada e que a sua revisão está em curso. A Comissão recorda que a reserva geral relativa à França foi criada precisamente para, sempre que necessário, proteger a UE, bem como os interesses financeiros dos Estados-Membros.

RELATÓRIOS DE ATIVIDADE ANUAIS

3.23 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.14.

No âmbito do processo de acompanhamento dos seus relatórios de inspeção, a Comissão começou a quantificar as perdas de RPT a nível da UE e a nível dos Estados-Membros.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3.24 A Comissão vai melhorar a sua avaliação dos riscos no que respeita ao planeamento das inspeções e continuará a envidar esforços no sentido de encerrar rapidamente os pontos há muito pendentes, aspeto em que depende também da cooperação dos Estados-Membros.

A Comissão fez esforços consideráveis para ajudar a identificar os operadores económicos de maior risco a nível da UE no que toca às auditorias *a posteriori*, tendo procedido à sinalização das transações consideradas como apresentando um risco financeiro no âmbito do FRC e a uma atualização do Guia de Auditoria Aduaneira. Trabalha em estreita colaboração com os Estados-Membros para identificar os importadores que operam em Estados-Membros diferentes daquele em que têm sede. Será possível realizar mais progressos quando estiver plenamente disponível uma base de dados à escala da UE que abranja todas as importações (ver respostas 3.11 a 3.15).

3.25 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.20.

Recomendação 3.1 — Direitos aduaneiros (RPT) não inscritos

A Comissão aceita a recomendação 3.1.

a) A Comissão utilizará os dados disponíveis em matéria de importações para analisar padrões anormais. Estas informações poderiam ajudar os Estados-Membros a identificar situações específicas em que seja necessário efetuar uma análise mais aprofundada do ponto de vista da gestão dos riscos, a fim de identificar os operadores por detrás dessas transações.

Isto constituiria uma forma de apoio aos Estados-Membros, dado que os mesmos continuam a ser responsáveis, no âmbito das suas competências, pela correta aplicação da legislação aduaneira.

O apoio será prestado tendo em conta os condicionalismos impostos pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e de acordo com o quadro jurídico em vigor.

b) A Comissão vai continuar a explorar as informações que constam da base *Surveillance* para vários fins, nomeadamente a fim de apoiar a análise dos dados fornecidos pelos Estados-Membros, em conformidade com os condicionalismos impostos pelo RGPD e de acordo com o quadro jurídico em vigor.

Recomendação 3.1 — Pontos em aberto relativos aos RPT

A Comissão aceita a recomendação 3.2.

- a) A Comissão reexaminará o seu sistema de acompanhamento dos pontos em aberto, em conformidade com as recomendações do TCE.
- b) Os prazos, procedimentos e bases de dados para o acompanhamento dos pontos em aberto relativos aos RPT serão, por conseguinte, revistos em função das preocupações manifestadas pelo TCE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2019 – CAPÍTULO 4 – COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.6 A **taxa de erro** comunicada pelo TCE em 2019 (4,0 %) é **coerente** com as taxas de erro comunicadas em relatórios anteriores (com exceção do Relatório Anual relativo a 2018).

A taxa de erro estimada pelo TCE é calculada **numa base anual** e não tem em conta as eventuais **correções e regularizações** que serão realizadas pela Comissão. Ver, por exemplo, a resposta da Comissão ao ponto 4.18.

A Comissão estima a taxa de erro residual para despesas com investigação (Horizonte 2020) mediante a execução de uma **estratégia de controlo plurianual**. A taxa de erro residual comunicada (2,15 % no final de 2019) **tem em conta as recuperações, correções** e os efeitos de todos os **controles e auditorias da Comissão** ao longo de todo o período de execução do programa.

Importa salientar que o **objetivo** da Comissão para o Horizonte 2020 é **manter a taxa de erro representativa dentro do intervalo de 2-5 %**, com uma taxa de erro residual o mais próxima possível de (mas não necessariamente inferior a) 2 %.

4.7 O reembolso das **despesas com investigação** baseia-se em pedidos apresentados para custos suportados pelos beneficiários. Estes pedidos estão frequentemente sujeitos a **regras complexas** que podem induzir a erros, como se pode observar nos casos referidos pelo TCE.

Por conseguinte, reduzir a taxa de erro depende de um esforço contínuo de **simplificação**. Para o efeito, nas últimas fases de execução do Horizonte 2020, a Comissão está a **utilizar em mais larga medida opções de custos simplificadas**, tais como o **financiamento de montantes fixos**, reforçando a sua comunicação com os beneficiários e melhorando continuamente os seus mecanismos de controlo. O Horizonte Europa vai mais longe neste sentido, com base na experiência adquirida no Horizonte 2020.

4.8 A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer os seus esforços para simplificar os requisitos administrativos e financeiros do Horizonte 2020. As **simplificações** introduzidas no Horizonte 2020, juntamente com a experiência crescente adquirida pelos principais beneficiários, **ajudam a diminuir o número e o nível de erros**. Contudo, apesar da realização de campanhas de comunicação sistemáticas, generalizadas e específicas, existem ainda determinados tipos de beneficiários, como as pequenas e médias empresas e os novos participantes, que são mais propensos a cometer erros do que outros.

4.9 b) A Comissão assinala que, num dos casos mencionados pelo TCE, o contrato não foi anulado por decisão do tribunal nacional que determinou a sua ilegalidade. **O contrato continuou**, assim, **a vincular as partes** contratantes. Nesta base, a Comissão não pode considerar estes custos inelegíveis.

4.10 A Comissão disponibilizou **um sistema sólido de controlos ex ante**, que inclui listas de verificação automatizadas pormenorizadas, orientações escritas e formação contínua. Um desafio permanente é a melhoria deste sistema que, sem imposição de encargos administrativos adicionais aos

beneficiários, lhes permite concentrarem-se na realização dos seus objetivos de investigação e inovação, assegurando simultaneamente que os pagamentos aos investigadores são efetuados rapidamente.

O controlo interno da Comissão também se baseia na **certificação** das declarações de custos **por auditores independentes**. A observação citada pelo TCE neste ponto é bem conhecida da Comissão e foi abordada em relatórios anteriores. A este respeito, 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** decorrentes das auditorias efetuadas junto dos beneficiários. Além de um modelo didático para os **certificados de auditoria** no âmbito do Horizonte 2020, a Comissão envia comentários aos auditores responsáveis pela certificação sobre os erros identificados.

Cabe assinalar que apesar de os auditores independentes não identificarem todos os erros nas declarações de custos, desempenham um papel importante para reduzir a taxa de erro geral.

Os custos de pessoal continuam a constituir a principal fonte de erro, nomeadamente em despesas de investigação

4.11 Em comparação com os programas-quadro anteriores, o Horizonte 2020 constitui um avanço na simplificação das regras de reembolso dos custos incorridos pelos beneficiários.

Em 2019, a Comissão **reforçou a campanha de comunicação** ao propor aos Estados-Membros e aos Países Associados eventos de comunicação com um programa *à la carte*, que continha informações e **esclarecimentos sobre custos de pessoal** (incluindo sobre a supramencionada «taxa horária»). Além disso, em outubro de 2019, a Comissão emitiu uma notificação para todos os beneficiários do Horizonte 2020 intitulada «How to avoid errors when claiming costs in H2020 grants» [Como evitar erros ao declarar custos em subvenções do H2020].

No próximo Quadro Financeiro Plurianual, que inclui o programa Horizonte Europa, será introduzida uma **fórmula empresarial mais simples** e única para todos os programas da União geridos diretamente. Esta fórmula visa reduzir os riscos financeiros para os beneficiários, simplificando simultaneamente a administração e auditoria em todos os programas.

Uma importante simplificação proporcionada pelo novo modelo de convenção de subvenção empresarial, do qual o modelo de convenção de subvenção do Horizonte Europa será derivado, prevê um método muito simples para cobrar custos de pessoal com base no cálculo da taxa diária (*custos de pessoal anuais para a pessoa a dividir por 215*).

O conceito de horas produtivas e os vários métodos prescritivos, que demonstraram ser mais propensos a erros na determinação e comunicação dos custos de pessoal elegíveis, deixarão de ser utilizados.

4.12 A Comissão considera a **taxa «horária anual» única** baseada no último exercício financeiro encerrado como uma das principais simplificações **introduzidas no Horizonte 2020**. Contudo, aparentemente, e apesar das condições cuidadosamente redigidas e instruções claras, os beneficiários cometeram erros ao aplicar este método. Conforme já referido acima (ver ponto 4.11), ao abrigo do **Horizonte Europa**, os custos de pessoal serão calculados com base **numa fórmula de taxa diária**. Este cálculo será efetuado por ano civil e deixa de ter em conta o último exercício encerrado, como acontecia no Horizonte 2020.

4.13 A Comissão continua as suas campanhas de comunicação para explicar as regras de financiamento do Horizonte 2020 aos beneficiários.

Caixa 4.3 - Exemplo de um erro no cálculo da taxa horária e exemplo da não utilização do exercício encerrado mais recente

A Comissão irá **acompanhar** o caso referido pelo TCE na Caixa 4.3 e agir em conformidade.

4.14 A **regra de «limite máximo duplo»** é um pré-requisito para calcular e declarar corretamente custos de pessoal. Garante que um beneficiário não cobra mais do que os custos reais. A regra é claramente definida no artigo 6.2-A do modelo de convenção de subvenção do Horizonte 2020. Lamentavelmente, ocorreram alguns erros na aplicação desta regra no passado, e podem voltar a ocorrer no futuro, apesar dos melhores esforços da Comissão para comunicar de forma clara e sistemática todas as regras e condições subjacentes relativas à declaração de custos de pessoal.

Ao abrigo do Horizonte Europa, os beneficiários deverão cumprir apenas um limite máximo simples, especificamente um máximo de dias em que devem assegurar que o número total de dias de trabalho declarados em subvenções da UE para uma pessoa nesse ano civil não é superior ao número de dias utilizados para o cálculo da taxa diária (ou seja, 215). Logicamente, isto assegura que os custos de pessoal declarados não excedem os custos de pessoal totais registados na conta do beneficiário para uma determinada pessoa nesse ano civil.

Caixa 4.4 - Exemplo de incumprimento da regra de limite máximo duplo

A Comissão irá **acompanhar** o caso referido pelo TCE na Caixa 4.4 e agir em conformidade.

4.15 Podem ainda assim ocorrer deficiências no registo de horas, mas frequentemente sem impacto financeiro (material) (por exemplo, assinatura em falta na ficha de horário de trabalho). Nestes casos, a Comissão emite uma recomendação ao beneficiário e aplica correções, se necessário.

As entidades privadas, em especial as PME, são mais propensas a cometer erros

4.16 A **participação das PME** e a adesão de novos beneficiários são importantes para a aplicação bem-sucedida da política de investigação e inovação. Não obstante, estes tipos de beneficiários têm uma **capacidade administrativa reduzida** ou estão menos familiarizados com as regras de participação e, por conseguinte, são mais propensos a cometer erros.

No final de 2019, a **participação de PME** nas convenções de subvenções assinadas do Horizonte 2020 atingiu os 24,7 %, **ultrapassando a meta de 20 %** definida para 2020.

Uma medida introduzida para facilitar a participação das PME e reduzir os erros é a utilização de **pagamentos de montantes fixos** na fase 1 do instrumento PME.

Inelegibilidade de todos os custos declarados pelo beneficiário durante o período de auditoria

4.18 Regra geral, a Comissão acompanha todos os erros detetados, sejam individuais ou sistémicos, a fim de evitar prejuízos para o orçamento da UE. No seguimento da auditoria do TCE, foi subsequentemente **regularizado** (os custos tornaram-se elegíveis) um desses dois erros em 2020, e o outro erro encontra-se em processo de regularização.

O estatuto empresarial dos beneficiários descrito pelo TCE reflete as ligações subjacentes de muitas empresas que participam no H2020.

Os custos das disposições internas do beneficiário e das entidades associadas podem ser atribuídos ao projeto desde que sejam refletidos no anexo 1 ou sejam aprovados pela Comissão durante o período abrangido pelo relatório (em casos de contribuição em espécie).

Conforme o TCE refere, os beneficiários não estão familiarizados com as regras aplicáveis às suas ligações empresariais.

4.19 A Comissão concorda com as conclusões do TCE.

No primeiro caso comunicado pelo TCE, o objetivo da subvenção foi assegurado por uma organização parceira do beneficiário, que tinha o direito de atribuir graus de doutoramento.

No segundo caso, um bolsheiro também foi plenamente apoiado numa formação de doutoramento. O bolsheiro trabalhou nas instalações do beneficiário e com este no seu estudo de doutoramento para obter o grau de doutor. Não houve **qualquer outra atividade profissional** que não estivesse relacionada com a formação de doutoramento. O trabalho e o estudo são considerados **complementares** para atingir os objetivos do projeto, pois o único intuito do projeto é apoiar a formação de doutoramento.

Erros frequentes noutros custos diretos

4.20 A Comissão reconhece a observação do TCE e sublinha que continua as suas campanhas de comunicação para explicar as regras de financiamento aos beneficiários.

Elevada frequência de erros em taxas de câmbio

4.21 A Comissão toma nota da observação do TCE de que o efeito financeiro de erros nas conversões das taxas de câmbio **não é material**. Não obstante, a Comissão continua as suas campanhas de comunicação para explicar as regras de financiamento aos beneficiários e lamenta a ocorrência de tais erros apesar das instruções claras.

ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES SOBRE A REGULARIDADE FACULTADAS PELA ENTIDADE AUDITADA

4.22 A **estratégia de auditoria da Comissão** abrange a execução completa do Horizonte 2020. O principal objetivo é **proteger os interesses financeiros da UE** mediante a recuperação dos montantes pagos indevidamente. A Comissão examina o sistema de controlo interno aplicado ao nível do beneficiário e **emite recomendações** nos casos em que são identificadas insuficiências com vista a **garantir a prevenção e deteção de erros** ao nível do beneficiário.

4.23 A Comissão remete para a sua resposta ao relatório de 2018 onde explica a diferença no âmbito das auditorias entre o TCE e a Comissão.

4.25 O trabalho de auditoria da Comissão centra-se principalmente na deteção e correção de erros detetados na declaração de custos dos beneficiários, procurando simultaneamente **maximizar a cobertura de auditoria**.

Os relatórios de auditoria da Comissão baseiam-se no princípio de «**relatório por exceção**»: em vez de fornecer uma descrição completa de cada rubrica de custo individual, apenas é necessário comunicar as constatações de auditoria (erros).

Consequentemente, em princípio, os ficheiros de auditoria refletem e incluem apenas provas materiais (os documentos de trabalho da auditoria e respetivos documentos comprovativos) de cada erro como base jurídica para uma correção ou recuperação posterior.

4.26 A Comissão toma nota das constatações do TCE. No que diz respeito às auditorias externalizadas, a Comissão pretende continuar e reforçar as **orientações fornecidas às empresas contratadas**.

4.27 Importa salientar que as auditorias realizadas pela Comissão têm uma ampla cobertura dentro de um período de tempo limitado. A Comissão salienta que, em 13 de 20 auditorias, o TCE pôde basear-se nos ficheiros de auditoria da Comissão, em comparação com 10 de 20 no ano de 2018.

Alguns dos sete casos restantes não têm impacto material, conforme referido pelo TCE.

4.29 A Comissão comunicou a taxa de erro no Relatório Anual de Atividades relativo a 2019 tendo em conta as observações comunicadas pelo TCE no seu Relatório Anual relativo a 2018.

As auditorias da Comissão abrangem uma parte significativa de cada um dos pagamentos individuais auditados a fim de **detetar e corrigir erros** cometidos pelos beneficiários. Além disso, em casos de erros sistémicos detetados ao nível do beneficiário, **a Comissão extrapola** as constatações de auditoria para os projetos da UE não auditados.

A Comissão considera que o aumento de 0,34 % da taxa de erro inicialmente calculado cobre o risco de possível subestimação identificado pelo TCE no seu Relatório Anual relativo a 2018.

4.30 A Comissão toma nota que o TCE se congratula com esta **medida corretiva** imediata e com a intenção da Comissão de continuar a resolver o problema.

A Comissão considera que a sua estratégia de auditoria de controlo permite determinar uma estimativa razoável e justa da taxa de erro para o Horizonte 2020.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

4.31 A Comissão congratula-se com a observação do TCE de que os Relatórios Anuais de Atividades analisados **fornecem uma avaliação justa** da gestão financeira das respetivas DG no que respeita à regularidade das operações subjacentes.

4.32 Os Relatórios Anuais de Atividades incluem **reservas**, de acordo com as instruções emitidas a nível empresarial.

4.33 A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer os seus esforços para executar correções de erros sistémicos no 7.º PQ e ultrapassar a meta dos 70 %. Sublinha uma vez mais o nível significativo de recursos necessários para lidar com os restantes 1 904 casos.

As **estratégias de auditoria** do 7.º PQ e do Horizonte 2020 visam detetar e corrigir os montantes pagos indevidamente aos beneficiários. No caso de erros sistémicos, as correções são também alargadas a projetos da UE não auditados. A este respeito, durante o ano de 2019, a Comissão **aumentou** significativamente **a execução de correções do 7.º PQ**.

4.34 A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer os seus esforços e o progresso alcançado na **execução de recomendações** do Serviço de Auditoria Interna (SAI).

A Comissão está a executar as recomendações do SAI, em geral dentro do prazo inicialmente definido no relatório de auditoria.

As recomendações relacionadas com a auditoria em matéria de divulgação e exploração dos resultados do H2020 foram executadas no final de 2019 na maioria dos aspetos. A Comissão encerrou esta recomendação em junho de 2020.

Para destacar um exemplo do progresso alcançado, no final de junho de 2020, apenas 4 recomendações do SAI estavam em aberto, e nenhuma em atraso.

A Comissão continua a trabalhar na execução plena das recomendações do SAI.

4.35 A Comissão toma nota das observações do Tribunal de que o **risco no momento do pagamento** estabelecido no RAGE se situa dentro da margem de nível estimado de erro do TCE.

A Comissão considera que o risco de uma possível subestimação da taxa de erro está coberto e que o risco agregado no momento do pagamento e o **risco no momento do encerramento divulgados no RAGE são fiáveis**.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4.36 A taxa de erro estimada comunicada pelo TCE, calculada numa base anual, é **um indicador da eficácia** da execução das despesas da UE. Conforme anteriormente referido, **a taxa de erro** de 2019 comunicada pelo TCE (4,0 %) é **coerente** com as taxas de erro comunicadas nos anos anteriores (à exceção do ano de 2018).

Ao mesmo tempo, a Comissão executa uma **estratégia de controlo de auditoria ex post plurianual** para despesas de investigação. Nesta base, os seus serviços estimam uma taxa de erro residual que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os seus controlos e auditorias durante o período de execução do programa.

O Horizonte 2020 é significativamente **mais simples** do que os programas-quadro anteriores, um facto reconhecido pela maioria dos beneficiários recorrentes e pelo TCE.

4.38 A Comissão toma nota da observação do Tribunal de que o **risco no momento do pagamento** estabelecido no RAGE se situa dentro da margem de nível estimado de erro do TCE. Ver a resposta da Comissão ao ponto 4.35.

Recomendação 4.1

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão continuará a sua campanha de comunicação sobre regras de financiamento, incluindo as destinadas a PME e novos participantes. Além disso, na sua amostra empresarial do H2020, o CAS recolheu amostras baseadas em risco visando especialmente as PME e/ou novos participantes.

Os atuais controlos *ex ante* baseados em risco da Comissão fornecem uma garantia razoável sobre as operações.

Recomendação 4.2

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão prestará especial atenção às regras para o cálculo e declaração de custos de pessoal na campanha de comunicação relativa ao H2020.

Recomendação 4.3

A Comissão aceita a recomendação.

A proposta da Comissão para o próximo programa-quadro visa continuar a simplificar as regras sobre custos de pessoal. A Comissão apresentará à autoridade orçamental o novo conjunto de regras a fim de obter o seu apoio a este respeito.

Recomendação 4.4

A Comissão aceita a recomendação.

Primeiro travessão - A Comissão compromete-se a abordar as observações do TCE no que diz respeito à documentação relacionada com constatações, coerência das amostras e qualidade dos procedimentos de auditoria.

Segundo travessão - A Comissão mantém um contacto estreito com as empresas de auditoria externas. Foram tomadas iniciativas de comunicação específicas destinadas às empresas de auditoria. Em relação às auditorias externalizadas repetidas pelo TCE, a Comissão comunicou as observações às empresas de auditoria.

RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2019

«CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2019 – CAPÍTULO 5 – COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

INTRODUÇÃO

5.4 Terceira travessão – No âmbito da sua abordagem em duas fases, que compreende uma análise documental sistemática e auditorias no local baseadas no risco, a Comissão leva a cabo, anualmente, uma **atualização da sua avaliação dos riscos**, para determinar que autoridades de auditoria e programas serão objeto de **auditorias no local ou de uma análise documental mais alargada**. 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**. Sempre que considere necessário, a Comissão **aplica correções financeiras adicionais**, por forma a reduzir a taxa de erro residual dos programas em questão para um nível inferior a 2 %.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.14 A Comissão toma nota do **nível de erro calculado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE)**, que é inferior ao do ano passado. A Comissão vai acompanhar todos os erros detetados pelo TCE e, sempre que necessário, solicitará correções financeiras adicionais. Analisará também, em conjunto com as autoridades de auditoria, as razões que subjazem a tais problemas e a forma como estes podem ser resolvidos.

A Comissão remete ainda para os **intervalos de erro** que incluem os riscos máximos (cenários mais pessimistas) **comunicados nos relatórios anuais de atividade (RAA) de 2019** da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), resultantes de uma análise pormenorizada da situação de cada um dos 420 programas. A Comissão considera que a sua análise pormenorizada fornece uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, de forma cumulativa, para todos os programas.

5.15 A Comissão salienta a importância do **trabalho realizado pelas autoridades de auditoria** na deteção de erros, que levou a **correções financeiras** significativas antes da apresentação à Comissão das contas de 2017-2018. 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.

As autoridades de auditoria comunicaram uma taxa de erro total superior a 2 % para 95 programas, demonstrando assim a sua capacidade de deteção (sem prejuízo de outros programas, para os quais essa taxa foi inferior a 2 %). A Comissão concorda que alguns erros ficaram por detetar ou foram incorretamente tidos em conta no cálculo da taxa de erro comunicada. Está a **trabalhar com as autoridades de auditoria** pertinentes, de forma contínua, para melhorar a sua capacidade de deteção e de compreensão das normas aplicáveis (ver também a resposta da Comissão ao ponto 5.40).

5.16 Em 2019, as autoridades de auditoria comunicaram, pelo segundo ano, as **irregularidades** que detetaram na sua auditoria das operações, seguindo uma **tipologia comum** acordada com a Comissão e partilhada entre os Estados-Membros.

A maioria das irregularidades identificadas pelas autoridades de auditoria e pela Comissão dizem respeito às mesmas **categorias principais**, conforme identificadas pelo TCE: **despesas inelégíveis, problemas na contratação pública, pista de auditoria deficiente**, conforme indicado na caixa 5.2. Isto revela que as autoridades de auditoria detetam devidamente os diferentes tipos de irregularidades que contribuem para a taxa de erro, mas essa deteção não é exaustiva em todos os casos. Tal pode dever-se a **projetos e regras complexos**.

A **Comissão acompanhará** todos os erros comunicados pelo TCE e aplicará correções financeiras quando tal seja adequado e juridicamente possível. A Comissão assinala que, nalguns casos, as **normas nacionais ou regionais** aplicáveis às despesas financiadas pelo Fundo de Coesão (FC) são mais exigentes do que as previstas na legislação nacional para despesas análogas financiadas a nível nacional. Por conseguinte, esses requisitos adicionais podem ser considerados um exemplo de **sobrerregulação** (*gold plating*), autoimposição de encargos administrativos desnecessários e complexidade das despesas financiadas pelo Fundo de Coesão.

5.17 A Comissão concorda que as **verificações da gestão** são a primeira linha de defesa contra erros e devem ser mais eficazes na **prevenção e deteção de erros em primeira instância**.

A Comissão endereçou **orientações** atualizadas aos **Estados-Membros** para o período de programação de 2014-2020, que, em conjugação com a utilização exigida de **opções de custos simplificados**, visam melhorar ainda mais a qualidade das verificações da gestão. 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** anualmente às autoridades de gestão pelas autoridades de auditoria deveria permitir-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. Para tornar as verificações da gestão mais eficientes e direcionadas durante o período de programação de 2021-2027, a Comissão propôs aos legisladores que tais verificações passassem a basear-se nos riscos, a fim de garantir uma melhor afetação dos recursos administrativos disponíveis a **fontes de erros específicas**.

5.19 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.19 e 5.20:

A Comissão concorda que as operações que estejam **materialmente concluídas ou totalmente executadas**, ainda que estejam em aberto algumas transações financeiras, **não são elegíveis**, em conformidade com o artigo 65.º, n.º 6, do Regulamento Disposições Comuns (CPR). Cabe à autoridade de gestão analisar os conceitos de conclusão material e execução total para cada operação, em função das suas características próprias e com base nas respetivas obrigações contratuais indicadas na decisão de concessão. Desde que a operação ainda não esteja totalmente executada, poderá ser selecionada para efeitos de financiamento.

No que se refere aos projetos italianos indicados na caixa 5.4, a Comissão **continuará a acompanhar** a rigorosa aplicação, pelas autoridades, das normas convencionadas para o acordo de parceria, com vista a garantir, antes da seleção, uma pista de auditoria adequada para as operações que já se encontrem parcialmente executadas.

5.22 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.22 a 5.24:

A Comissão observa que as autoridades de auditoria demonstraram uma boa capacidade de deteção no que se refere a erros relacionados com a **contratação pública**.

Apesar desta melhoria da capacidade, o grande número de erros na contratação pública que não foram detetados 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.

Com efeito, a contratação pública é um domínio complexo e as autoridades adjudicantes podem deparar-se com desafios ao aplicarem as normas pertinentes. A fim de coordenar as medidas de forma mais eficaz, a Comissão elaborou um **Plano de Ação para a Contratação Pública**, que foi atualizado várias vezes desde 2014. Foram já lançadas mais de 40 ações no âmbito deste plano de ação. As novas medidas e iniciativas visam ajudar os gestores e beneficiários de fundos da UE a melhorarem as suas práticas de contratação pública, garantindo a conformidade com as diretivas da UE, bem como estabelecendo **condições de concorrência equitativas** e encorajando a utilização da **contratação como um instrumento político estratégico**.

A Comissão atualizou também, em 2019, a sua decisão que estabelece **orientações** para determinar **correções financeiras normalizadas para erros de contratação pública** [Decisão C(2019) 3452]. Estas orientações visam alcançar **uma prática de execução homogénea e um tratamento equitativo** entre os Estados-Membros.

A Comissão acompanhará os casos identificados pelo TCE que ficaram por detetar e aplicará correções financeiras quando necessário, em consonância com as suas orientações.

5.26 A Comissão observa que, ao longo dos últimos anos, continuam a ser menos frequentes os erros relacionados com **auxílios estatais** identificados pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Comissão, como evidenciado pela tipologia comum de erros acordada com as autoridades de auditoria.

A Comissão desenvolveu um **plano de ação comum no domínio dos auxílios estatais**, adotando uma abordagem preventiva e proativa para reduzir o risco de irregularidades e as taxas de erro associadas à aplicação das normas em matéria de auxílios estatais, através da identificação e divulgação de **boas práticas**, de um **programa de formação** e da divulgação, às partes interessadas nos FEEL, das informações pertinentes sobre auxílios estatais.

5.27 As autoridades portuguesas alteraram a lei nacional relativa aos auxílios estatais em questão e comprometeram-se a aplicar todas as correções necessárias, em consonância com o pedido da Comissão.

Despesas inelegíveis

5.29 No que se refere aos erros detetados pelo TCE, a Comissão irá proceder ao acompanhamento apropriado e tomará as medidas que considerar necessárias.

A Comissão tem trabalhado ativamente desde a introdução das **opções de custos simplificados**, com vista a alargar progressivamente a sua utilização, e considera que esses esforços já obtiveram resultados positivos. A Comissão promoveu ativamente a utilização de opções de custos simplificados no período de programação de 2014-2020, uma vez que esses regimes têm uma **menor propensão para o erro**, como demonstrado pela experiência prévia. No período de programação pós-2020, continuará a fazê-lo tanto para o Fundo Social Europeu (FSE) como para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), a fim de **reduzir os encargos administrativos** para os beneficiários e de reduzir ainda mais **os riscos de erro**.

Inexistência de documentos comprovativos essenciais

5.30 A Comissão procederá ao acompanhamento apropriado e tomará as medidas que considerar necessárias.

Além disso, a Comissão remete para as explicações do TCE constantes da caixa 5.8.

5.33 A Comissão fará um seguimento junto das autoridades responsáveis pelos programas pertinentes. A **elegibilidade** é, em última análise, avaliada aquando do encerramento, em conformidade com o CPR. Por conseguinte, o programa ainda pode substituir os empréstimos inelegíveis e os serviços da Comissão avaliarão a elegibilidade dos empréstimos declarados à data de encerramento do programa.

5.34 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.34 e 5.35:

O plano de ação partilhado com o TCE, em abril de 2018, como forma de dar resposta às conclusões assinaladas no seu relatório anual de 2017 em relação ao caso da **Iniciativa PME em Espanha**, previu uma série de etapas que visavam garantir a conformidade de toda a carteira da Iniciativa PME em Espanha aquando do encerramento do programa operacional, previsto para 2023, e incluiu, entre outras, as seguintes medidas:

- análise, por parte de um auditor externo do Fundo Europeu de Investimento (FEI), de uma amostra representativa das transações;

- desenvolvimento e aplicação de uma classificação suplementar relativa a fatores-chave em matéria de risco de elegibilidade;
- controlo alargado do estatuto de PME após a inclusão de cada nova transação a favor de um destinatário final;
- atividades e análises de acompanhamento documental, conforme necessário para garantir a elegibilidade da carteira no que se refere a todos os intermediários financeiros.

O FEI solicitou ainda aos intermediários financeiros que realizassem uma análise exaustiva das suas carteiras até ao encerramento do programa operacional, estando para tal prevista a concessão de apoio do FEI.

5.36 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.36 a 5.39:

No âmbito da gestão partilhada, as auditorias são primeiramente realizadas pelas **autoridades de auditoria dos Estados-Membros**. A Comissão **coopera** de forma regular e extensa com as autoridades de auditoria, para assegurar um quadro de controlo coerente, melhorar a qualidade das atividades de garantia, quando necessário, e para garantir as necessárias capacidades de deteção e corretivas. A Comissão continua a trabalhar com as autoridades de auditoria em questão para alcançar **melhorias adicionais dos seus controlos** e, em especial, para detetar adequadamente o tipo de erros detetados pelas **auditorias de repetição** do TCE ou da Comissão. Contudo, a Comissão não avalia a **fiabilidade das autoridades de auditoria** exclusivamente com base em taxas de erro recalculadas, uma vez que estas não traduzem necessariamente uma insuficiência sistemática no trabalho das autoridades de auditoria (ver também a resposta da Comissão ao ponto 5.51).

5.40 A **tipologia comum de erros** acordada entre os serviços da Comissão e as autoridades de auditoria, que também é utilizada pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para comunicar irregularidades no âmbito do seu sistema de gestão de irregularidades (SGI), permite uma melhor análise, entre todos os intervenientes, das **causas profundas dos erros**. Dá resposta a anteriores recomendações do TCE e da autoridade de quitação. Com base no que precede, a **Comissão insta as autoridades responsáveis pelos programas a tomarem medidas para corrigir os erros mais frequentes** e para atenuar quaisquer riscos de despesas futuras, no âmbito de um diálogo entre essas autoridades destinado a melhorar, quando necessário, as capacidades de deteção das verificações da gestão e das auditorias.

Sempre que outras irregularidades identificadas **indiciem uma insuficiência do sistema, as medidas corretivas** devem acarretar uma melhoria das ferramentas metodológicas, o recrutamento de pessoal suplementar, incluindo peritos e atividades de formação sobre ferramentas recentemente desenvolvidas ou sobre a interpretação correta dos erros mais frequentes. Tal pode incluir, **no que se refere às autoridades de gestão e aos seus organismos intermédios, a melhoria da qualidade dos processos de seleção ou das verificações** da gestão, de modo a filtrar as irregularidades.

Para as autoridades de auditoria em questão, as medidas corretivas dizem respeito sobretudo a melhorias da sua capacidade de detetar irregularidades através de **melhorias a nível das listas de verificação e da metodologia de auditoria** que utilizam, do esclarecimento da legislação aplicável (em especial no que se refere a erros de contratação pública), do recrutamento de pessoal adicional e de formação profissional contínua.

5.41 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.41 a 5.42:

A Comissão indicou, nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, que para o exercício de 2017-2018 existiam condições para o **recurso a amostragem estatística** de programas operacionais representativos de 88 % das despesas declaradas.

A Comissão elaborou **orientações sobre amostragem** circunstanciadas e exaustivas, para esclarecer ainda melhor o quadro jurídico destinado a proporcionar às autoridades de auditoria um

enquadramento de implementação da amostragem harmonizado, acordado e coordenado. A Comissão sublinha que os métodos de amostragem requerem a **utilização do juízo profissional** nas várias etapas do processo, o que pode levar a diferentes avaliações pelos diversos intervenientes, sem que tal indicie, por conseguinte, insuficiências sistemáticas do sistema.

5.43 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.43 a 5.45:

A Comissão saúda as melhorias assinaladas pelo TCE no que se refere à capacidade de esclarecer mais questões sem efetuar visitas aos beneficiários. Tal contribui para auditorias menos intrusivas e onerosas para os beneficiários de fundos da UE, sempre que, no âmbito de auditorias da UE, seja mais fácil o **acesso a documentação de controlo** prévio.

Conforme indicado na sua resposta ao relatório anual do TCE do ano passado (pontos 6.46 e 6.47), a Comissão está a trabalhar continuamente com as autoridades de auditoria no sentido de **reforçar a capacidade destas para prevenir e corrigir erros**, melhorar a documentação do seu trabalho de auditoria e, por conseguinte, **contribuir para o processo de garantia**.

Esta cooperação encontra-se ilustrada nos esforços coordenados que a Comissão envidou com as autoridades de auditoria em 2019 e 2020, com o apoio e os conhecimentos especializados do TCE, para melhorar a documentação da auditoria e garantir uma análise correta da qualidade das conclusões da auditoria (ver caixa 5.8). Está agora a circular por todas as autoridades de auditoria uma brochura que contém a versão final do **documento de reflexão sobre a documentação da auditoria**.

5.47 A Comissão continuará a trabalhar com a autoridade de auditoria em questão com vista a um tratamento e a uma quantificação corretos de cada um dos erros, conduzindo assim ao devido cálculo da taxa de erro.

O TRABALHO DE GARANTIA DA COMISSÃO E A COMUNICAÇÃO DA TAXA DE ERRO RESIDUAL NOS SEUS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES

As auditorias de conformidade baseadas em riscos destacaram irregularidades não detetadas pelas autoridades de auditoria

Resposta comum da Comissão aos pontos 5.49 e 5.50:

As direções-gerais inscrevem, nos seus **RAA**, conclusões sobre os três aspetos associados à **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.

Ao atualizar a sua avaliação dos riscos anualmente e definir o seu plano de auditoria, a Comissão tem em consideração **todas as informações disponíveis**, inclusivamente das autoridades de auditoria, da Comissão e do TCE.

A Comissão destaca ainda que os resultados preliminares da auditoria do TCE relativa às taxas de erro de 2017-2018 fazem parte do contexto geral no âmbito do qual é avaliada a **fiabilidade das taxas de erro** comunicadas para os programas, juntamente com os resultados das atividades de auditoria da Comissão realizadas no local e a nível documental. Por conseguinte, todas essas informações estão refletidas no indicador-chave de desempenho (ICD) 5 comunicado, bem como na avaliação dos riscos implementada em conjunto por ambas as direções-gerais.

5.51 A Comissão considera que os seus resultados de auditoria, conforme comunicados neste ponto, demonstram a pertinência da sua **avaliação dos riscos no que se refere ao trabalho das autoridades de auditoria**. A Comissão valida as suas conclusões de auditoria com as autoridades de auditoria no âmbito de um procedimento contraditório e acompanha os resultados finais das auditorias **com vista a identificar as causas profundas dos erros adicionais** que identificou e a melhorar a capacidade de deteção das autoridades de auditoria em questão. Isto levou a que, antes dos relatórios anuais de

controlo de 2020, endereçasse, em determinados casos, **cartas de aviso preventivo** a algumas das autoridades de auditoria. Noutros casos, os erros adicionais detetados são mais pontuais e, apesar de poderem ter um eventual impacto extrapolado significativo sobre a taxa de erro, não indicam uma insuficiência sistémica a nível da autoridade de auditoria.

Para além das **auditorias de conformidade com vista a repetir o trabalho das autoridades de auditoria**, a Comissão realizou ainda 15 **auditorias anteriores e posteriores ao relatório anual de controlo**, que abrangeram **nove Estados-Membros**. Tais auditorias contribuem ainda para a análise e avaliação do trabalho das autoridades de auditoria, uma vez que permitem esclarecer questões no relatório anual de controlo e detetar erros na quantificação e previsão de erros.

Na sequência das suas atividades de auditoria documentais e no local, a Comissão mencionou, nos respetivos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, que considerava ser necessário corrigir **insuficiências graves** num total de **dezasseis autoridades de auditoria do FEDER ou do FSE**, ou respetivos organismos de controlo.

5.52 Devido a limitações de recursos e a outras obrigações regulamentares, a Comissão apenas consegue dar início à grande maioria das suas **auditorias anuais baseadas nos riscos a partir de setembro**. Em consonância com as normas internacionais e em conformidade com os requisitos do CPR, os prazos exigidos para o procedimento contraditório fazem com que seja impossível, na maioria dos casos, dispor dos resultados finais de auditoria até ao RAA seguinte. Por conseguinte, os serviços da Comissão adotam uma abordagem prudente no que se refere ao **ICD5** (ou seja, o risco residual médio comunicado) e ao seu **parecer de auditoria constante do RAA**, e têm em conta o impacto potencial máximo das suas **conclusões preliminares** ao avaliarem os programas em questão.

Para além disso, é também comunicada no RAA (ver ponto 5.59) uma «taxa máxima» (**cenário mais pessimista para o ICD**). No que se refere a esses programas, são necessárias mais provas de auditoria para verificar se o nível máximo de risco comunicado se materializa.

Por outro lado, o CPR permite que a Comissão realize auditorias nos anos que se seguem ao RAA, durante um período de, pelo menos, três anos após a apresentação das contas, com vista a manter documentação comprovativa para a pista de auditoria.

Em todos os casos, são exigidas e aplicadas correções financeiras adicionais sempre que a **taxa de erro residual total definitiva** seja superior a 2 %, sendo divulgadas informações nos RAA subsequentes.

5.54 A Comissão já tinha **atualizado o seu ICD** nos seus RAA de 2018, em consonância com a recomendação 4 do Relatório Anual de 2017 do TCE. O ICD5 já inclui uma abordagem prudente e conservadora em caso de resultados de auditoria não definitivos, mediante a utilização da **taxa de erro preliminar máxima** durante o procedimento contraditório. Além disso, é comunicado no RAA, de forma transparente, o cenário mais pessimista, de modo a abranger outros possíveis riscos suplementares que ainda não se encontrem plenamente corroborados pelas provas de auditoria (ver a resposta da Comissão ao ponto 5.52 acima).

5.55 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.55 e 5.56:

Tendo em conta as anteriores recomendações do TCE, o **ICD5 relativo à regularidade comunicado pela Comissão no RAA de 2019**, no que se refere à política de coesão, passou a basear-se exclusivamente **nas taxas de erro residual total confirmadas** para 2017-2018 (ou, para um número limitado de casos, para os quais ainda não é possível confirmar o erro residual, nos resultados de auditoria mais conservadores disponíveis à data do RAA). Além disso, a Comissão introduziu o conceito de «risco máximo».

A Comissão destaca que, para todos os programas operacionais, o ICD foi estimado com recurso a uma abordagem conservadora, que utiliza todas as provas de auditoria disponíveis à data de conclusão do RAA. **A taxa máxima** (cenário mais pessimista) do ICD apenas é pertinente para os programas em relação aos quais é possível que subsistam erros nas partes das amostras objeto de auditoria que não foram sujeitas a uma nova auditoria pormenorizada, ou em relação aos quais possam vir a ficar disponíveis novas informações de auditoria (incluindo de auditorias do TCE) após a adoção do RAA.

Ambos os diretores-gerais **divulgam** de forma transparente todas as informações adequadas, por programa operacional, nos respetivos RAA (anexo 10 B), tendo em conta a calendarização de todas as auditorias da Comissão e do TCE (realizadas ao mesmo tempo que a avaliação final da Comissão). A Comissão considera que essa divulgação nos RAA constitui uma prática administrativa sólida e diligente.

5.58 A Comissão concebeu o seu **sistema de garantia** por forma a permitir que os diretores-gerais prestem garantias em relação a cada um dos 420 programas operacionais, individualmente, conforme decorre da sua obrigação enquanto gestores orçamentais por delegação. 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, nos RAA, serem necessárias potenciais correções financeiras adicionais.

Além disso, é comunicado um **ICD agregado** nos RAA enquanto **média ponderada de todas as taxas de erro confirmadas**. A Comissão comunicou também o nível máximo para este ICD (cenário mais pessimista), tendo em conta todas as informações pendentes ainda em fase de validação. Por último, o CPR prevê a possibilidade de os intervenientes nacionais e da UE realizarem **auditorias durante, pelo menos, três anos após o ano em que as contas foram apresentadas**. Convém que a Comissão esteja em condições de cumprir **as suas responsabilidades** no que toca à execução do orçamento da UE ao abrigo dos programas plurianuais.

5.59 A Comissão, no âmbito da sua função de supervisão enquanto gestora do orçamento da UE, desempenha um papel específico e formula a sua abordagem de controlo dos fundos da UE em conformidade. Tal encontra-se refletido no risco no momento do pagamento comunicado pela Comissão.

5.60 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.60 a 5.62:

A Comissão destaca que, **nos respetivos RAA de 2019, ambas as DG emitiram reservas** em relação aos pagamentos pertinentes do ano, em conformidade com as instruções institucionais e com os **critérios de materialidade** definidos no anexo 4 dos respetivos RAA, com vista a **proteger o orçamento da UE** caso sejam identificados riscos.

Essas reservas têm em conta todas as informações analisadas aquando da avaliação: as taxas de erro comunicadas no último relatório anual de controlo, conforme analisadas à data da avaliação, as taxas de erro confirmadas para o ano anterior que sejam suscetíveis de indiciar deficiências do sistema e ainda não corrigidas à data da avaliação, e as mais recentes análises disponíveis do sistema de gestão e de controlo, incluindo melhorias, ou, pelo contrário, novas insuficiências identificadas.

Independentemente do ano em que uma determinada insuficiência for detetada (quer pelo próprio Estado-Membro, quer pela Comissão), **as reservas são mantidas até a questão ser resolvida**.

Além disso, no que se refere a exercícios anteriores, a Comissão comunicou nos RAA, com total transparência, as **correções financeiras aplicadas ou lançadas/a lançar**, no pleno respeito dos procedimentos contraditórios aplicáveis (ver os respetivos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, p. 32 e 45).

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5.63 A Comissão toma nota do **nível de erro calculado pelo TCE**, que é inferior ao do ano passado.

A Comissão **fará o acompanhamento de todos os erros** detetados pelo TCE e solicitará correções financeiras adicionais, quando considerar necessário.

A Comissão remete ainda para os intervalos de erro que incluem os **riscos máximos (cenários mais pessimistas)** comunicados nos RAA de 2019 da DG REGIO e da DG EMPL, resultantes de uma análise pormenorizada da situação de cada um dos 420 programas (ver a resposta da Comissão aos pontos 5.65 a 5.67 abaixo).

5.64 A Comissão considera que, no geral, se pode **confiar no trabalho das autoridades de auditoria**, excetuando alguns casos, conforme claramente indicado nos RAA com base em todas as informações de auditoria disponíveis.

A Comissão continuará a **colaborar de forma estreita com as autoridades de auditoria** para garantir que estas continuam a trabalhar de acordo com as normas. Analisará também, em conjunto com as autoridades de auditoria, as razões que subjazem aos problemas detetados pelas auditorias do TCE e da Comissão e a forma como estes podem ser resolvidos.

5.65 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.65 a 5.67:

A Comissão destaca que a atual abordagem seguida pelo TCE no que toca à sua declaração de fiabilidade permite um melhor **alinhamento das metodologias de auditoria** a todos os níveis.

A Comissão, no âmbito da sua **função de supervisão enquanto gestora** do orçamento da UE, desempenha um papel específico e formula a sua abordagem de controlo dos fundos da UE em conformidade. Tal encontra-se refletido no risco no momento do pagamento comunicado pela Comissão.

A Comissão comunica, nos RAA, as taxas de erro para o FEDER, o FC e o FSE, que, quando agregadas, se situam num intervalo de 2,3 % a 3,3 % no que se refere à política de coesão (ver caixa 5.9), sendo esse um valor que fica dentro do intervalo de erro calculado pelo TCE. O **relatório anual sobre a gestão e a execução** agrega as taxas de erro comunicadas nos RAA.

A Comissão considera que a sua **análise pormenorizada** fornece uma estimativa razoável e justa das **taxas de erro** para cada programa e, de forma cumulativa, para todos os programas. A avaliação pormenorizada de cada programa de acordo com os perfis de risco e com os **sistemas de gestão e controlo**, tendo em conta também o trabalho do TCE, permite à Comissão concluir qual a parte específica da população do programa mais suscetível de ser afetada, bem como identificar os domínios específicos que carecem de melhorias.

O objetivo do atual **modelo de garantia** é, com efeito, **alcançar uma taxa de erro residual inferior a 2 % para cada programa**, e não em média. No que respeita aos programas para os quais não foi possível confirmar a taxa de erro em virtude de o trabalho de auditoria ainda estar em curso, a Comissão recorre às ferramentas jurídicas ao seu dispor para aplicar as **correções financeiras** necessárias, nos casos em que os resultados das auditorias concluídas conduzirem a taxas de erro residual superiores a 2 %. A Comissão comunica essas taxas nos RAA subsequentes.

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 alcançar, ao longo do tempo, um **nível residual de erro inferior a 2 %** para todos os programas.

5.68 No que respeita às recomendações às quais, segundo o TCE, não foi dado de qualquer seguimento ou que foram aplicadas apenas parcialmente, a Comissão remete para a sua resposta ao anexo 5.3.

Resposta da Comissão ao anexo 5.3:

No que se refere à recomendação 2 de 2017, a Comissão assinala que propôs, para o período de 2021-2027, tornar o IVA elegível para projetos com um custo total inferior a 5 milhões de EUR. Esta abordagem representa uma alternativa à abordagem recomendada pelo TCE.

Em relação à recomendação 6 de 2017, a Comissão destaca que o quadro regulamentar prevê a **possibilidade de auditar os programas até, pelo menos, três anos após a apresentação das contas**, se for caso disso. A Comissão esforça-se **por apresentar conclusões sobre a regularidade das despesas no RAA** do ano seguinte à apresentação das contas, e comunica informações sobre todos os programas em questão, de forma transparente, no anexo dos RAA. Contudo, o que precede nem sempre é exequível.

Recomendação 5.1 – Condições de elegibilidade dos projetos

A Comissão **aceita** esta recomendação.

O CPR não contém a definição de «**operação materialmente concluída ou totalmente executada**», a que se refere o artigo 65.º, n.º 6, desse regulamento. A Comissão entende que, dada a natureza variada das operações, o cumprimento das disposições do artigo 65.º, n.º 6, deve ser avaliado pelas autoridades responsáveis pelos programas em relação a cada operação pertinente, em função das suas características próprias e tendo em conta as especificidades e âmbito, conforme definidos nas decisões de concessão e em conformidade com a legislação nacional. Ao fazê-lo, as autoridades responsáveis pelos programas devem garantir o cumprimento do artigo 65.º, n.º 6, do CPR.

O risco de serem selecionadas operações «materialmente concluídas» e/ou «totalmente executadas» varia entre Estados-Membros e programas e está especialmente associado a um Estado-Membro no qual a linha que separa os regimes nacionais e da UE é deliberadamente ténue, de modo a permitir mobilizar rapidamente investimentos nacionais quando necessário. A Comissão explicou, num documento de perguntas e respostas, a diferença entre operações «materialmente concluídas» e outras que podem ser consideradas «totalmente executadas», e que se prende, em especial, com a ausência de um objeto/investimento material. A **Comissão concorda que é necessário prestar esclarecimentos adicionais ao referido Estado-Membro**, com base na experiência acumulada até à data e de modo a prevenir quaisquer riscos. Além disso, os esclarecimentos prestados a esse Estado-Membro serão também disponibilizados a outros Estados-Membros pertinentes.

Recomendação 5.2 – Medidas destinadas a melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas pelas autoridades de auditoria

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão já fornece, nos RAA (ver a p. 26 do RAA de 2019 da DG REGIO e a p. 41 do RAA de 2019 da DG EMPL), uma **análise global**, mediante a comparação dos principais tipos de erros identificados pelas autoridades de auditoria e pelos auditores da Comissão, e remete para as autoridades de auditoria que se considera não fornecerem resultados fiáveis nem as razões subjacentes para tal.

Além disso, desde 2018 que um dos elementos permanentes das **Reuniões Anuais de Coordenação** é uma **discussão sobre as discrepâncias que existem** entre as conclusões da Comissão e as conclusões da autoridade de auditoria. A partir de 2020, uma discussão mais estruturada com as autoridades de auditoria pertinentes incluirá uma **análise pormenorizada dos erros adicionais** detetados pelas auditorias da UE, **com um registo de medidas** por parte das autoridades de auditoria com vista a fazer face à falta de deteção desses erros.

Está também prevista a publicação, no outono de 2020, de um **estudo sobre as conclusões de auditoria da DG REGIO** para os períodos de 2007-2013 e 2014-2020. O estudo permitirá um **diálogo mais abrangente com as autoridades responsáveis pelos programas** sobre os tipos de irregularidades detetadas nas auditorias da Comissão que não haviam sido detetadas nas verificações da gestão e nas auditorias dos programas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CAPÍTULO 6 - «RECURSOS NATURAIS»

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.8 A Comissão constata com satisfação que **o nível de erro estimado pelo Tribunal relativamente aos «Recursos Naturais» é de 1,9 %**, ou seja, bastante abaixo do limiar de materialidade de 2 % (tal como apresentado no anexo 6.1). Esta constatação é coerente com os resultados apresentados nos relatórios anuais de atividades de 2019 da DG AGRI, DG MARE, DG CLIMA e DG ENV para os domínios de intervenção abrangidos pelo capítulo «Recursos Naturais».

6.11. A Comissão congratula-se com as conclusões do Tribunal de que os **pagamentos diretos no âmbito do FEAGA**, que representaram 41,3 mil milhões de EUR no exercício de 2019, **estão isentos de erros materiais**. A Comissão salienta que a conclusão do Tribunal segundo a qual os pagamentos diretos no seu conjunto estão isentos de erros materiais é coerente com a taxa de erro respeitante aos pagamentos diretos indicada no relatório anual de atividades (RAA) da DG AGRI relativo a 2019 (1,57 %).

Globalmente, os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais

No que diz respeito ao título que precede o ponto 6.13, a Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal de que os pagamentos diretos estão isentos de erros materiais (ver igualmente a resposta ao ponto 6.11).

6.13 A Comissão considera que os **erros menores** são impossíveis de evitar a um custo razoável e salienta que o nível de erro estimado pelo Tribunal para os pagamentos diretos é inferior ao limiar de materialidade de 2 %.

6.15 A Comissão regista com agrado a **avaliação positiva pelo Tribunal do papel do SIGC e do SIPA** em termos de prevenção e redução dos níveis de erro.

6.21 A Comissão congratula-se com os **desenvolvimentos positivos relativamente ao desenvolvimento rural**: o Tribunal deteta **um número decrescente de erros** no desenvolvimento rural, o que é conforme com as conclusões da DG AGRI apresentadas no RAA relativo ao exercício de 2019.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC

6.29 A Comissão indica que foi alcançada **uma melhoria significativa no trabalho dos organismos de certificação**, tendo sido obtidos resultados sólidos e substanciais ao nível da auditoria da legalidade e da regularidade das despesas de todas as populações comparativamente aos anos anteriores. A Comissão congratula-se com a avaliação do

Tribunal segundo a qual o papel dos organismos de certificação na formulação de um parecer sobre a regularidade das despesas representa um passo positivo.

6.31 No que diz respeito ao **cálculo das taxas de erro ajustadas no RAA de 2019**, a DG AGRI tomou como ponto de partida as estatísticas de controlo de cada organismo pagador (ou de cada medida no caso das medidas de mercado, RAA 02). A DG AGRI apoiou-se largamente nos resultados do trabalho dos organismos de certificação, bem como nas suas próprias auditorias, para ajustar as taxas de erro comunicadas pelos organismos pagadores nos casos em que foram identificadas deficiências nos seus sistemas de gestão e de controlo.

É de salientar que, em diversos casos em que a DG AGRI procedeu a um ajustamento fixo, os organismos de certificação tinham identificado problemas similares. Nessas situações, as conclusões dos organismos de certificação são consideradas pertinentes mas abrangidas pelo ajustamento da taxa fixa.

6.32 A Comissão congratula-se com o facto de as **conclusões do TCE serem coerentes com a baixa taxa de erros indicada no RAA da DG AGRI**. 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 2019 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural representou 1,77 % das despesas relevantes da PAC. Por conseguinte, o montante final em risco foi estimado em 0,12 % das despesas relevantes da PAC, ou seja muito abaixo do nível de materialidade.

Políticas e procedimentos antifraude da PAC

6.35 A Comissão congratula-se com o facto de **quase todos os pagamentos** auditados pelo Tribunal no que respeita a pagamentos diretos e a pagamentos do desenvolvimento rural baseados na superfície dizerem respeito a agricultores que apresentam **pedidos corretos ou que cometem pequenos erros**.

6.36 A Comissão refere a apreciação do Tribunal de que **o risco de fraude** é maior nos domínios que geralmente estão sujeitos ao cofinanciamento baseado em reembolsos e não nos domínios dos pagamentos diretos e das despesas de desenvolvimento rural baseadas na superfície, que representam a grande maioria das despesas da PAC.

6.37 A Comissão constata que as autoridades competentes que executam a PAC nos Estados-Membros estão na linha da frente para prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes (artigo 58.º, n.º 1, do Regulamento 1306/2013).

6.39 A Comissão **teve em conta as recomendações** do relatório especial do TCE de janeiro de 2019 na elaboração da **estratégia antifraude da Comissão** adotada em abril de 2019.

6.40 Primeiro travessão: A Comissão considera que a **análise do risco de fraude é um processo contínuo** baseado nos relatórios sobre os inquéritos do OLAF, no trabalho de auditoria da própria Comissão e em outras informações relativas a alegados casos de fraude.

Desde 2016 não foram observadas alterações substanciais nos padrões de fraude no que se refere à elegibilidade das despesas no âmbito dos fundos da PAC.

Os casos de alegada fraude recentemente assinalados diziam respeito a pessoas que obtiveram superfícies de forma alegadamente ilegal e para as quais pedem posteriormente ajuda direta de forma aparentemente regular e legal ao abrigo dos regulamentos da PAC. As medidas para corrigir este tipo de ações seriam uma questão de Estado de direito no Estado-Membro em questão.

Segundo travessão: De acordo com os critérios de acreditação indicados no Anexo I do Regulamento (UE) n.º 907/2014, os organismos pagadores (OP) da PAC devem garantir que **estão em vigor procedimentos apropriados para prevenir e detetar fraudes e irregularidades**. Os organismos de certificação avaliam numa base anual a conformidade dos OP com os critérios de acreditação, incluindo as medidas em vigor para prevenir e detetar fraudes.

A Comissão acompanha a conformidade dos organismos pagadores com os critérios de acreditação avaliando os relatórios de certificação anuais elaborados pelos organismos de certificação e as declarações de gestão efetuadas pelos responsáveis dos organismos pagadores. No caso de haver problemas relacionados com o cumprimento dos critérios de acreditação, a Comissão dá início a inquéritos de conformidade para proteger o orçamento da UE.

Além disso, os organismos de certificação e a Comissão, através das suas auditorias, avaliam os sistemas de gestão e controlo que os Estados-Membros devem implantar para prevenir a fraude.

O papel do OLAF não consiste em avaliar as medidas dos Estados-Membros para prevenir e combater a fraude nas despesas da PAC, embora possam ser tomadas algumas iniciativas neste sentido no âmbito de projetos de análise estratégica atuais ou futuros.

Terceiro travessão: A ferramenta **Arachne** é uma ferramenta informática oferecida aos Estados-Membros gratuitamente mas não é uma ferramenta obrigatória. A Comissão incentivou e continuará a incentivar os Estados-Membros a utilizarem a ferramenta Arachne para identificar potenciais riscos, incluindo mediante apresentações e ações de formação nos Estados-Membros. Tal como indicado corretamente pelo Tribunal, a ferramenta foi lançada em 2019 enquanto projeto-piloto e, por conseguinte, não se previa que todos os Estados-Membros participassem desde o início.

6.41: As propostas da Comissão para a PAC pós-2020 já exigem que os Estados-Membros melhorem a **distribuição do apoio ao rendimento**. Tal inclui o requisito de orientar o apoio ao rendimento para os verdadeiros agricultores, ou seja, aqueles que têm uma atividade agrícola ativa para ganhar o seu sustento.

As noções de «verdadeiro agricultor», «hectare elegível», «atividade agrícola» mínima e «terras à disposição do agricultor» serão definidas de forma exata pelos Estados-Membros, que terão em conta as necessidades reais e as especificidades locais, tendo em vista a execução, bem como a jurisprudência pertinente da UE.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

6.42 A Comissão congratula-se com o facto de **a grande maioria dos pagamentos** a título dos recursos naturais **ser considerada como isenta de erro material**. A Comissão constata igualmente com satisfação que o nível de erro global do capítulo que figura no anexo 6.1 se situa abaixo do limiar de materialidade (1,9 %). A Comissão observa igualmente que a constatação do nível de erro significativo no que respeita ao desenvolvimento rural e às medidas de mercado está em conformidade com as conclusões do relatório anual de atividades da DG AGRI (ver também o ponto 6.32 no que se refere ao risco no momento do pagamento estimado pela DG AGRI).

Recomendações

6.43 A Comissão considera que **todas as recomendações foram plenamente implementadas**. A recomendação para fornecer orientações e divulgar boas práticas foi plenamente implementada (por exemplo, a ferramenta Arachne está à disposição dos Estados-Membros).

Recomendação 1

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que a **análise do risco de fraude é um processo contínuo** baseado nos relatórios sobre os inquéritos do OLAF, no trabalho de auditoria da própria Comissão e em outras informações relativas a alegados casos de fraude. Desde 2016 não foram observadas alterações substanciais nos padrões de fraude no que se refere à elegibilidade das despesas no âmbito dos fundos da PAC.

Os casos de alegada fraude recentemente assinalados diziam respeito a pessoas que obtiveram superfícies de forma alegadamente ilegal e para as quais pedem posteriormente ajuda direta de forma aparentemente regular e legal ao abrigo dos regulamentos da PAC. As medidas para corrigir este tipo de ações seriam uma questão de Estado de direito no Estado-Membro em questão.

No que diz respeito à realização da análise das medidas de prevenção da fraude dos Estados-Membros, a Comissão remete para as ações 37 a 42 do plano de ação que acompanha a estratégia antifraude da Comissão [COM(2019) 196 final].

Os organismos de certificação avaliam numa base anual a conformidade dos organismos pagadores com os critérios de acreditação, incluindo as medidas em vigor para prevenir e detetar fraudes. A Comissão acompanha a conformidade dos organismos pagadores com os critérios de acreditação avaliando os relatórios de certificação anuais elaborados pelos organismos de certificação e as declarações de gestão efetuadas pelos responsáveis dos organismos pagadores. No caso de haver problemas relacionados com o cumprimento dos critérios de acreditação, a Comissão dá início a inquéritos de conformidade para proteger o orçamento da UE.

A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a utilizarem a **ferramenta Arachne** para identificar potenciais riscos, incluindo apresentações e ações de formação nos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CAPÍTULO 7 «SEGURANÇA E CIDADANIA»

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Caixa 7.3 – Custos salariais sobrestimados

A Comissão tomará as medidas adequadas correspondentes.

EXAME DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

7.10. A Comissão entende que o texto do ponto 7.10 se refere às deficiências detetadas pelo TCE. A Comissão havia identificado também a maior parte das questões relatadas pelo TCE na caixa 7.4 durante a sua avaliação dos relatórios anuais de controlo de 2018, tendo-as levado ao conhecimento das autoridades nacionais em causa, a fim de evitar questões semelhantes no futuro.

É favor ver também a resposta à caixa 7.4.

Box 7.1 - Deficiências dos relatórios anuais de controlo

Acerca da incorreção do cálculo e da apresentação de taxas de erro totais e/ou residuais, a Comissão sublinha que as incorreções eram relativamente menores este ano, o primeiro em que as autoridades de auditoria tinham o dever de incluir esta informação. Visto que as taxas de erro residual na Alemanha e em Itália ficaram muito abaixo do nível de materialidade, os erros detetados não tiveram impacto nem/ou comprometeram a adequação do parecer das autoridades de auditoria sobre as contas.

A Comissão informou as autoridades de auditoria em causa para que possam tomar as medidas necessárias a fim de evitar semelhantes questões em exercícios futuros.

7.11 A Comissão assinala que o impacto relatado pelo TCE na caixa 7.5 é potencial e que as deficiências se referem apenas a determinadas verificações efetuadas em alguns projetos, que não puseram em causa a conclusão/o parecer das autoridades de auditoria, como declara o TCE no ponto 7.10.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 7.1 – Cobertura de auditoria

A Comissão aceita a recomendação 7.1 e dará orientações às autoridades de auditoria em matéria de subamostragem, incluindo o cálculo da cobertura de auditoria quando for aplicada a subamostragem.

Recomendação 7.2 – Amostragem

A Comissão aceita a recomendação 7.2 e continuará a dar, como nos anos anteriores, orientações de amostragem e *feedback* às autoridades de auditoria nacionais.

Recomendação 7.3 – Pista de auditoria

A Comissão aceita a recomendação 7.3 e continuará a dar orientações às autoridades de auditoria, especialmente em matéria de documentação do trabalho de auditoria.

RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2019 – CAPÍTULO 8 – EUROPA GLOBAL»

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.6 Relativamente a uma das 11 operações mencionadas, a Comissão considera que não houve violação das regras aplicáveis e, por conseguinte, que não houve um erro quantificável.

Caixa 8.1 – Inexistência de um sistema de registo do tempo

FPI

A fim de **reforçar o sistema de controlo interno da Equipa Regional (ER) do Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI) para o Médio Oriente e o Norte de África**, estão a ser tomadas medidas de seguimento, nomeadamente: i) lançamento de uma auditoria completa ao contrato em questão, ii) aumento do número de controlos das análises documentais realizadas pela ER, iii) aumento do número de missões financeiras no local e iv) realização de controlos *ex post* precoces.

A Equipa Regional também tomará medidas a nível operacional, nomeadamente: i) realizar reuniões e sessões de informação com os parceiros de execução, ii) enviar aos parceiros de execução informações pertinentes sobre a gestão dos fundos da UE aquando da assinatura dos contratos, iii) assegurar que as informações contidas nos relatórios descritivos e nas missões de vigilância correspondem aos custos indicados nos relatórios financeiros e iv) reforçar o seu sistema de acompanhamento por terceiros.

Caixa 8.2 – IVA inelegível incluído nos pedidos de pagamento do projeto

DG DEVCO

Todos os **custos com IVA** relacionados com este acordo serão reembolsados à Comissão.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Estudo sobre a TER da DG NEAR para 2019

Caixa 8.5

Para cada uma das três fases, a DG NEAR apresenta o **contratante da TER** com a população de contratos encerrados. O contratante efetua controlos à população, nomeadamente uma reapreciação da inclusão na lista por forma a identificar operações relacionadas com contratos «antigos». Os contratos são considerados antigos sempre que não se tenha verificado atividade nos oito anos anteriores e/ou atividades operacionais ou de controlo nos cinco anos anteriores ao encerramento do contrato. Nestes casos, o contrato é excluído da população antes de ser obtida a amostra.

Por vezes, os contratos «antigos» só podem ser identificados após terem sido incluídos na amostra e toda a documentação ter sido disponibilizada. Nesses casos, a operação correspondente é substituída na **amostra da TER**.

No exercício da TER relativo a 2019, as **datas-limite** com base nos oito anos sem atividade teriam sido as seguintes: 31 de dezembro de 2010 (fase 1), 30 de abril de 2011 (fase 2) e 31 de agosto de 2011 (fase 3).

8.14 A Comissão nunca caracterizou a **TER** como um trabalho de garantia de fiabilidade nem uma auditoria. A TER serve uma finalidade específica e **baseia-se num quadro de controlo interno distinto**.

O estudo sobre a TER é um elemento importante da garantia do Diretor-Geral, mas **não é a única fonte de fiabilidade existente no quadro de controlo interno da DG NEAR**. Baseia-se num grande número de controlos de operações: 365 no total.

A Comissão considera que a taxa de erro residual comunicada para 2019 foi exata.

A **metodologia da TER** inclui controlos dos **procedimentos de contratação pública** que abrangem, entre outros, a rejeição de candidatos, o cumprimento dos critérios de seleção e de adjudicação para a contratação de primeiro e de segundo níveis, bem como as adjudicações diretas.

No que diz respeito aos convites à apresentação de propostas, o Regulamento Financeiro da UE estabelece o quadro para a concessão de subvenções na sequência desses convites. As regras em vigor proporcionam uma margem considerável às entidades adjudicantes e aos gestores orçamentais para gerirem o processo de forma flexível.

A experiência tem vindo a demonstrar que, regra geral, os erros nos convites à apresentação de propostas não são quantificáveis.

Com base na metodologia da TER, se esses erros não quantificáveis fossem notificados, não acrescentariam valor à finalidade global do estudo, que consiste em medir a taxa de erro residual.

8.15 O número de operações relativas às subvenções incluídas na taxa global já foi aumentado em resposta a uma recomendação formulada pelo Tribunal no seu relatório anual de 2017.

O objetivo da **amostra adicional relativa às subvenções** é fornecer à Comissão informações comprovativas que complementem as informações relativas às subvenções contidas na amostra principal. Deste modo, assegura-se que os responsáveis pela gestão dispõem de uma base para decidir se é necessária uma reserva relativamente a subvenções. A amostra adicional de 96 intervalos de amostragem (representando 1/3 de toda a população do estudo sobre a TER) cumpre esse requisito. Um nível de confiança superior exigiria uma amostra muito maior (+88 operações para um nível de confiança de 95 %), o que não contribuiria de forma substancial para o objetivo fundamental que se pretende alcançar com uma amostra adicional relativa às subvenções. A abordagem atual responde às principais prioridades, nomeadamente de aumentar a fiabilidade e a eficiência dos controlos em termos de custos.

8.16 Como referido pelo Tribunal, o **estudo da DG NEAR sobre a TER para 2019** não contém quaisquer estimativas. O estudo de 2018 apresentava duas estimativas em mais de 400 operações.

As **estimativas** fazem parte da **metodologia da TER** há nove anos. O **prémio de risco** foi introduzido em 2017 a fim de proporcionar uma base objetiva para a estimativa de erros, que não permite manipulações pelo contratante ou pela Comissão.

Nos casos muito escassos em que é necessária uma estimativa, o contratante segue o **manual da TER**. Só pode ser efetuada uma estimativa se a documentação não for fornecida por motivos logísticos ou jurídicos. Em todos os outros casos, é assinalado um erro quantificado.

Nos casos em que existe um motivo logístico ou jurídico para efetuar a estimativa, aplica-se a abordagem do prémio de risco, adicionando um prémio de risco de 5 % para as operações à taxa de erro prevalecente. Na ausência deste prémio de risco, o erro seria tratado como não quantificável.

8.17 A Comissão entende que não foi depositada **confiança excessiva nos trabalhos de controlo de outros auditores**. As decisões no sentido de colocar confiança total e parcial são tomadas em casos justificados, e a repetição dos trabalhos de controlo anteriores concluídos de acordo com as normas profissionais aplicáveis, incluindo, se for caso disso, normas de auditoria internacionais, seria excessiva e desproporcionada em relação ao objetivo de controlo do estudo sobre a TER.

A Comissão observa que o nível de confiança total diminuiu em 2019.

A adoção de **confiança total** para uma operação individual significa que não é necessário realizar testes substantivos à operação. Não obstante, todos os restantes procedimentos continuam a ser aplicáveis.

Para decidir se deverá depositar confiança total ou parcial em trabalhos anteriores, o contratante realiza determinados controlos. Estes controlos visam identificar, e de facto identificam, erros que não foram detetados por trabalhos de controlo prévios, que devem beneficiar de confiança total.

Os testes realizados no caso de **confiança parcial** são mais extensos e incluem testes substantivos. Existe uma diferença entre confiança parcial e confiança total. A Comissão considera que deve evitar-se a confiança excessiva nos trabalhos de controlo de outros auditores e que, no caso do estudo sobre a TER para 2019, não se verificou esse tipo de confiança excessiva.

Se não se confiar nos trabalhos de controlo de outros auditores que sejam considerados idóneos, o beneficiário será sujeito a duas auditorias/verificações da mesma operação.

Relatório Anual de Atividades da DG NEAR

8.21 A frase que foi oportunamente incluída no RAA de 2018 não aparece no RAA de 2019: «o estudo sobre a TER não é uma auditoria que resulta num parecer de auditoria. No entanto, a DG chega às suas próprias conclusões a partir das constatações factuais comunicadas pelo auditor. Os auditores utilizam competências profissionais com base em procedimentos específicos acordados e com base na Norma Internacional sobre Serviços Relacionados da IFAC (ISRS 4400)». Esta frase será incluída nos RAA no futuro.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 8.1

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 8.2

A Comissão não aceita esta recomendação.

A **amostra adicional relativa às subvenções** tem como finalidade fornecer à Comissão informações comprovativas para complementar (e melhorar) as informações relacionadas com as subvenções contidas na amostra principal.

Um nível de confiança superior exigiria uma amostra muito maior, com o correspondente aumento de custos, sem contribuir de forma substancial para o objetivo fundamental que se pretende alcançar com uma amostra adicional relativa às subvenções. Esta abordagem também respeita o princípio da eficiência dos controlos em termos de custos.

Recomendação 8.3

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão reforça continuamente os controlos e inclui, nos seus **planos de ação anuais**, novas ações destinadas a prevenir erros recorrentes que afetem as suas atividades.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CAPÍTULO 9: ADMINISTRAÇÃO - RUBRICA 5 DO QFP

Anexo 2

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.8. O Parlamento tomou nota da observação, tendo, na sequência das constatações do Tribunal, reapreciado e abordado os diferentes casos: num dos casos, o Parlamento requalificou as despesas como não reembolsáveis; numa das transações, o Parlamento decidiu não inverter a sua posição, ao passo que outra transação foi objeto de uma investigação suplementar e aceite pelo Parlamento com base nos esclarecimentos e elementos de prova adicionais fornecidos pelo partido político europeu em causa. O Parlamento realça, no entanto, que, embora esteja incumbida de autorizar o pagamento das subvenções aos partidos políticos europeus, a sua administração não é responsável pelas despesas materiais que estes últimos incorrem: as regras aplicáveis preveem um método de gestão indireto baseado na concessão de contribuições aos partidos políticos europeus. Os beneficiários dos fundos são eles próprios responsáveis pela legalidade e regularidade das transações. O Parlamento fornece orientações e procede a verificações *ex post* por amostragem. Parte deste trabalho de verificação *ex post* é enviado a um auditor externo mandatado.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendações

9.21. O Parlamento sublinha que, embora os grupos políticos tenham recebido orientações e formação abrangentes, a recomendação foi reinserida, uma vez que ocorreram problemas comparáveis no seio de um partido político europeu. Neste contexto, o Parlamento salienta igualmente que foram e continuam a ser envidados esforços adicionais para fornecer aos partidos políticos europeus informações e orientações abrangentes sobre as temáticas relativamente às quais foram identificados problemas. Os grupos políticos fazem parte de uma instituição da UE, ao passo que os partidos políticos europeus são organizações independentes que dispõem de um estatuto europeu, pese embora estejam parcialmente sujeitos às regras nacionais aplicáveis às organizações sem fins lucrativos. Daí que se proceda à adoção de medidas específicas destinadas a melhorar a prática de despesas destas organizações. É regularmente atualizado e facultado aos beneficiários um guia sobre

o financiamento concedido, que inclui as melhores práticas sobre a execução do financiamento. Questões específicas, como a contratação pública, são também abordadas em notas de orientação separadas e em reuniões organizadas com todos os beneficiários.

**RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL
DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

CAPÍTULO 9: ADMINISTRAÇÃO - RUBRICA 5 DO QFP

ANEXO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Resposta às observações dos pontos 9.11 e 9.12:

«O Comité Económico e Social Europeu concorda com as observações do Tribunal.»

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Resposta à recomendação relativa ao ponto 9.1:

«O Comité Económico e Social Europeu toma devida nota da recomendação do Tribunal. O exercício de 2019 de avaliação do cumprimento das normas de controlo interno frisou a necessidade de aplicar uma política para o tratamento das funções sensíveis e de instaurar um procedimento de gestão dos riscos.

As medidas previstas são:

- definição das funções sensíveis;
- qualificação dos riscos com base no uso de indicadores normalizados («sinais de alerta»);
- quantificação dos riscos com base no número total de sinais de alerta associados a uma função;
- atenuação dos riscos (nomeadamente definindo os controlos necessários para o efeito).

As atividades preparatórias (ou seja, elaboração de uma metodologia e processo de definição) tiveram início no primeiro semestre de 2020 e a nova política deverá estar em vigor em 2021.»

**Relatório Anual sobre as atividades
financiadas pelos oitavo, nono, décimo
e décimo primeiro Fundos Europeus de
Desenvolvimento (FED) relativo ao
exercício de 2019**

Índice

	Página
Introdução geral	310
Capítulo I Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	313
Capítulo II Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	316
Capítulo III Desempenho	336
Respostas da Comissão Europeia	342

Índice

	Pontos
Introdução	01-05
Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	02-05
Capítulo I – Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	06-09
Capítulo II – Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	I.-41
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XXI.
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	10-41
Âmbito e método da auditoria	10-14
Fiabilidade das contas	15
Regularidade das operações	16-25
Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação	26-41
Conclusão e recomendações	42-45
Conclusão	42-43
Recomendações	44-45
Capítulo III – Desempenho	46-47
Anexos	
Anexo I – Resultados dos testes das operações no domínio dos FED	
Anexo II – Pagamentos dos FED em 2019 por região principal	
Anexo III – Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	

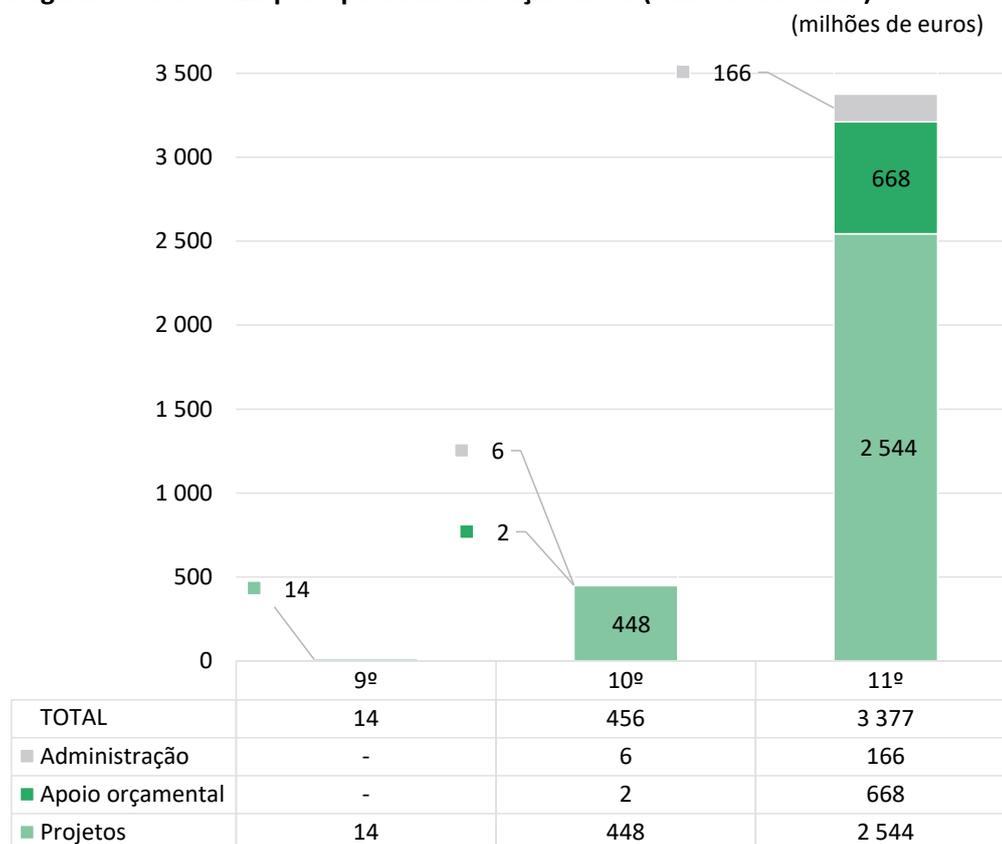
Introdução

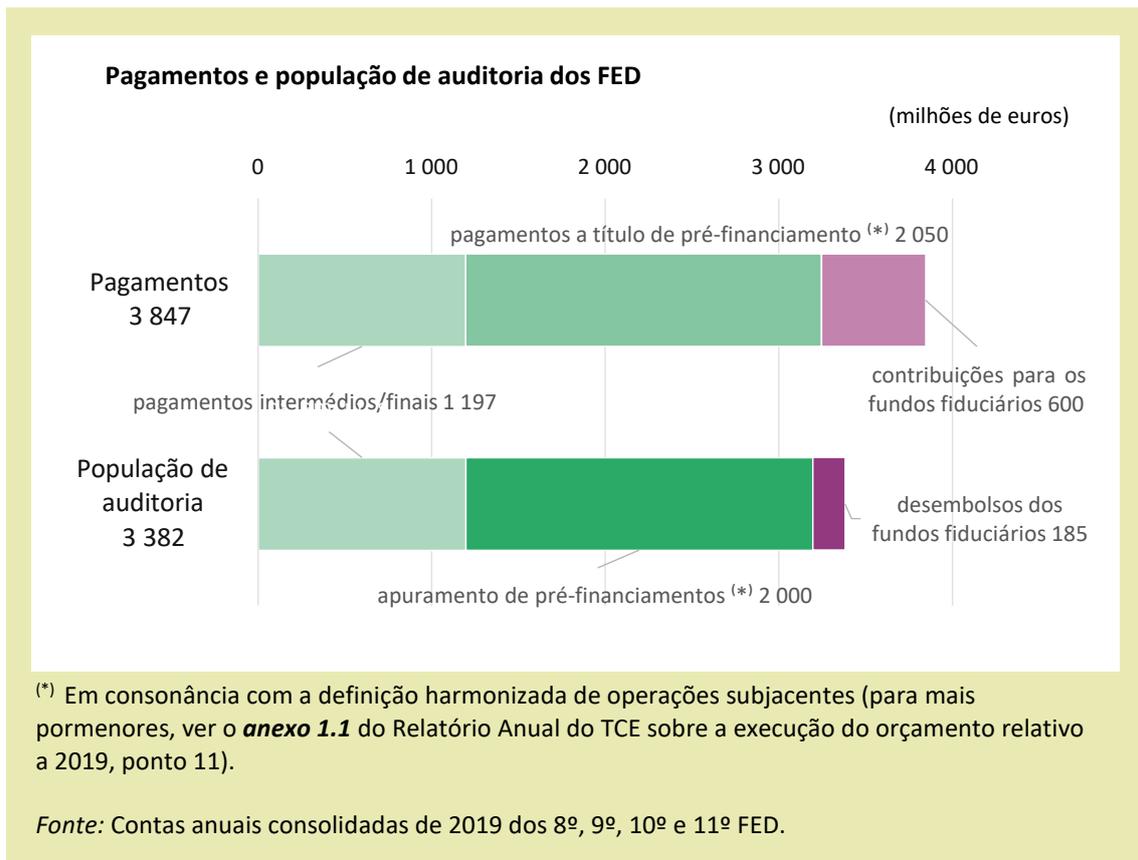
01 Este relatório anual apresenta as observações do Tribunal relativas aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A **caixa 1** mostra uma síntese das atividades e despesas neste domínio em 2019.

Caixa 1

Fundos Europeus de Desenvolvimento – Síntese financeira relativa a 2019

Pagamentos dos FED por tipo e rubrica orçamental (milhões de euros)





Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

02 Lançados em 1959, os FED 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.

03 Os FED têm características específicas:

- as contribuições dos Estados-Membros baseiam-se em quotas ou "chaves de contribuição", definidas pelos governos nacionais no Conselho da União Europeia;
- são geridos pela Comissão, fora do quadro do orçamento geral da UE, e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI);

- c) devido ao carácter intergovernamental dos FED, o Parlamento Europeu tem um papel mais limitado no seu funcionamento do que o que desempenha nos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento financiados pelo orçamento geral da UE; mais especificamente, não está envolvido na definição nem na afetação dos recursos dos FED. No entanto, o Parlamento Europeu continua a ser a autoridade de *quitação*, com exceção da Facilidade de Investimento, que é gerida pelo BEI e está, por conseguinte, fora do âmbito da presente auditoria^{1 2};
- d) o princípio da *anualidade* não se aplica aos FED: as convenções FED são geralmente celebradas por um período de compromisso de cinco a sete anos e os pagamentos podem ser efetuados durante um período muito maior.

04 Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) da Comissão³.

05 As despesas abrangidas pelo presente relatório são efetuadas utilizando uma vasta gama de métodos, tais como contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitada de obras, subvenções, apoio orçamental e orçamentos-programa, aplicados em 79 países

¹ Ver os artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento (UE) 2015/323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

² Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 134º do Regulamento (CE) nº 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10º 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.

³ Com exceção dos 1,14% das despesas dos FED relativas a 2019 geridos pela Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO).

Capítulo I – Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED

06 O orçamento do 8º FED (1995-2000) ascendeu a 12 840 milhões de euros, o do 9º FED (2000-2007) a 13 800 milhões de euros e o do 10º FED (2008-2013) a 22 682 milhões de euros.

07 O Acordo Interno que institui o 11º FED⁴ (2015-2020) entrou em vigor em 1 de março de 2015. Entre 2013 e 2015, foram autorizados fundos através de uma *facilidade de transição* para garantir a continuidade até à ratificação do 11º FED. Este tem uma dotação de 30 506 milhões de euros, dos quais 29 089 milhões de euros são afetados aos países ACP, 364,5 milhões de euros aos PTU e 1 052,5 milhões de euros a custos administrativos.

08 A *caixa 2* mostra a utilização dos recursos dos FED em 2019 e cumulativamente.

⁴ JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

Caixa 2

Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2019

	Situação no final de 2018		Execução orçamental durante o exercício de 2019 (líquida) ⁶					Situação no final de 2019					
	Montante total	Taxa de execução ²	8º FED ³	9º FED ³	10º FED	11º FED ³	Montante total	8º FED	9º FED	10º FED	11º FED	Montante total	Taxa de execução ²
A - RECURSOS¹	76 739		-1	-42	7	-139	-175	10 377	15 348	21 430	29 608	76 763	
B – UTILIZAÇÃO													
1. Autorizações globais ⁴	69 998	91%	-2	-22	183	3 153	3 311	10 375	15 335	21 088	26 511	73 309	96%
2. Autorizações individuais ⁵	64 182	84%	-1	-4	-51	3 557	3 501	10 374	15 302	20 310	21 697	67 683	88%
3. Pagamentos	53 567	70%	0	14	456	3 377	3 847	10 375	15 201	19 285	12 553	57 414	75%
C - Autorizações por liquidar (B1-B3)	16 432	21%						0	134	1 803	13 959	15 896	21%
D - Saldo disponível (A-B1)	6 741	9%						2	12	342	3 097	3 454	4%

¹ Inclui dotações iniciais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

² Em percentagem dos recursos.

³ Montantes negativos correspondentes a anulações de autorizações.

⁴ As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento.

⁵ As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

⁶ Autorizações líquidas depois das anulações. Pagamentos líquidos depois das recuperações.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas de 2019 dos 8º, 9º, 10º e 11º FED. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo BEI.

09 Todos os anos, a DG DEVCO define para si indicadores-chave de desempenho (ICD) relativos à boa gestão financeira e à utilização eficiente dos recursos. Estes indicadores mostram que, em 2019, a DG DEVCO atingiu as suas metas de reduzir em 25% os antigos *pré-financiamentos* e as autorizações por utilizar e de manter abaixo de 15% os contratos caducados (ver [caixa 3](#)). Os dois valores foram estabelecidos como meta global para a totalidade do domínio de competência da DG DEVCO e como meta específica para os FED.

Caixa 3

Indicadores-chave de desempenho relativos à redução de antigos pré-financiamentos, autorizações por utilizar e contratos caducados

A DG DEVCO excedeu as suas metas em 2019, tendo reduzido os antigos pré-financiamentos em 37% para o FED (40% na totalidade do seu domínio de competência) e as autorizações antigas por utilizar em 36% (35% na totalidade do seu domínio de competência). Para 2020, decidiu fixar uma nova meta para estes dois ICD, em consonância com o seu desempenho em constante melhoria.

A DG DEVCO também concretizou a sua meta global do ICD de não ter de mais de 15% dos contratos caducados ainda em aberto no sistema, tendo atingido um pouco mais de 15% para o FED e 13% na totalidade do seu domínio de competência. O ICD relativo ao FED melhorou em 2018 (17%) e 2017 (19%) em resultado dos novos procedimentos introduzidos em setembro de 2017.

Capítulo II – Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED

Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas anuais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED, que são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e o relatório sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019, aprovadas pela Comissão em 16 de junho de 2020;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão⁵.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 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.

⁵ Nos termos dos artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento Financeiro aplicável ao 11º FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange os recursos dos FED geridos pelo BEI.

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 2019 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 2019 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.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade das despesas

VI. As despesas efetuadas em 2019 no âmbito dos 8º, 9º, 10º e 11º FED estão materialmente afetadas por erros. O *nível de erro estimado* pelo Tribunal para as despesas aceites nas contas é de 3,5%.

Principais questões de auditoria

VII. 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.

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 2019, a Comissão estimava que as despesas elegíveis incorridas mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 5 074 milhões de euros (final de 2018: 5 133 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 2019

X. Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou formalmente o Conselho Europeu da sua intenção de sair da UE. Em 12 de novembro de 2019, a Comissão publicou o acordo que define as disposições de saída do Reino Unido da União Europeia. Este acordo de saída estipula que o Reino Unido continuará a ser uma das partes dos FED até ao encerramento do 11º 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 11º FED, bem como as obrigações decorrentes dos FED anteriores até ao seu encerramento.

XI. O acordo de saída também estipula que, caso os montantes relativos a projetos do 10º 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 11º FED após 31 de dezembro de 2020.

XII. Com base nesta situação, não existe impacto financeiro a comunicar relativamente às contas dos FED de 2019. O Tribunal conclui que as contas dos FED em 31 de dezembro de 2019 refletem corretamente a situação do processo de saída nessa data.

Responsabilidades da gestão

XIII. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro do 11º FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. 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;

- o 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;
- o avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;
- o 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;
- o 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 se, 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.

20 de julho de 2020

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburgo

Informações em apoio da declaração de fiabilidade

Âmbito e método da auditoria

10 O *anexo 1.1* do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo a 2019 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal, que também são aplicáveis à auditoria dos FED.

11 As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras⁶ dos 8º, 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão⁷, juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 26 de junho de 2020. 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 126 operações representativas de toda a gama de despesas no âmbito dos FED, que incluía 17 operações relacionadas com o Fundo Fiduciário Bêkou e o Fundo Fiduciário de Emergência para África, 89 operações autorizadas por 19 delegações da UE⁸ e 20 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão⁹. Uma vez que parte da população de auditoria estava abrangida pelo estudo da DG DEVCO de 2019 sobre a *taxa de erro residual* (TER)¹⁰, o Tribunal incluiu na sua amostra 14 operações suplementares às quais aplicou, após ajustamento, os resultados¹¹ deste estudo. Assim, a dimensão total da amostra foi de 140 operações, em conformidade com o

⁶ Ver o artigo 39º do Regulamento (UE) 2018/1877.

⁷ Em conformidade com o Regulamento Financeiro dos FED; ver o artigo 38º do Regulamento (UE) 2018/1877.

⁸ Barbados, Botsuana, Burquina Fasso, Burundi, Chade, Costa do Marfim, República do Congo (Brazzaville), República Democrática do Congo (Quinxassa), República Dominicana, Etiópia, Guiné, Haiti, Mauritània, Moçambique, Nigéria, Ruanda, Serra Leoa, Tanzânia e Togo.

⁹ DG DEVCO: 124 pagamentos; DG ECHO: 2 pagamentos relativos à ajuda humanitária.

¹⁰ 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.

¹¹ Os exames que o Tribunal efetuou dos estudos sobre a TER revelaram que, em comparação com os trabalhos de auditoria do TCE, a metodologia subjacente a esses estudos inclui muito menos controlos no local e um exame de âmbito mais limitado no que se refere aos procedimentos de contratação pública. Por conseguinte, tal como no ano passado, o Tribunal ajustou os resultados desse estudo de modo a refletir o grau de incumprimento das regras da contratação pública. O Tribunal baseou este ajustamento nos resultados da sua Declaração de Fiabilidade relativa aos FED no período de 2014-2018 e nos testes das operações selecionadas dos estudos sobre a TER de anos anteriores (ver ponto [25](#) e [caixa 6](#)).

modelo de garantia do Tribunal. Nos casos em que detetou erros nas operações, o Tribunal analisou os sistemas pertinentes para detetar insuficiências.

Imagem 1 – Visita de auditoria para inspecionar a construção de uma ponte na Serra Leoa



Fonte: TCE.

13 O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2019:

- a) todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas, como as contribuições de cofinanciamento provenientes de outros países;
- 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 da UE como pelos FED. As observações do Tribunal sobre os sistemas, a fiabilidade do RAA e a declaração do Diretor-Geral relativos a 2019 dizem respeito a todos os domínios de competência da DG DEVCO.

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.

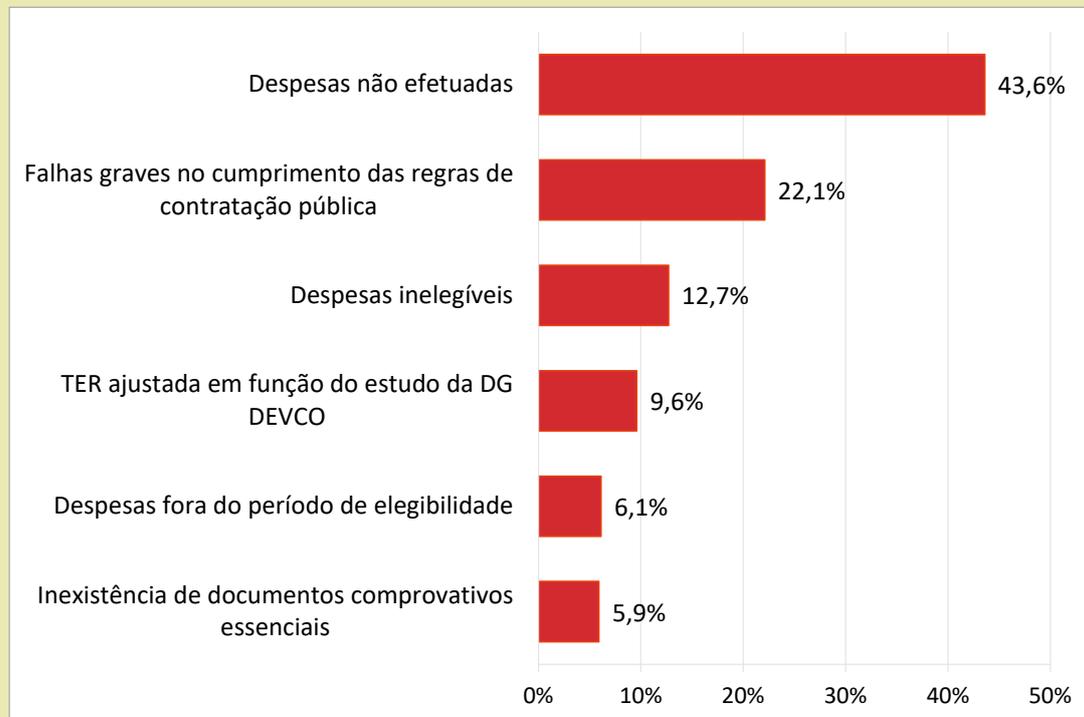
Despesas

17 Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo I**. Das 126 operações examinadas, 37 (29%) apresentavam erros. Com base nos 28 erros quantificados e nos resultados ajustados do estudo de 2019 sobre a TER (ver ponto **12**), o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,5%¹². A **caixa 4** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2019, por tipo de erro.

¹² O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 2,1% e 4,9% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Caixa 4

Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

18 A *caixa 5* apresenta exemplos de erros quantificáveis, também por tipo de erro.

Caixa 5

Exemplos de erros quantificáveis

a) Despesas não efetuadas: autorizações apresentadas como despesas

A Comissão celebrou um acordo de delegação com uma organização internacional (OI) relativo a um projeto regional destinado ao desenvolvimento do setor privado nas Caraíbas. O valor total do contrato ascendia a 27,2 milhões de euros, com uma contribuição da UE de 23,9 milhões de euros. Ao examinar a repartição das despesas que acompanha o relatório financeiro, o Tribunal constatou que os montantes comunicados não correspondiam à contabilidade subjacente a todas as rubricas orçamentais. Os custos comunicados eram 2,3 milhões de euros mais elevados do que os custos realmente incorridos durante o período. A maior parte desta diferença resultou do facto de o beneficiário ter apresentado montantes autorizados para despesas futuras como despesas já efetuadas, enquanto o restante resultou de vários ajustamentos.

b) Despesas não efetuadas: despesas declaradas calculadas incorretamente

A Comissão aprovou um contrato de empreitada de obras com uma empresa privada para o reforço e alargamento de uma rede elétrica na Costa do Marfim. O valor total do contrato foi de 5,4 milhões de euros, integralmente coberto pela contribuição da UE. Os pagamentos intermédios ao abrigo do contrato basearam-se nas medições reais comunicadas pelo contratante e verificadas pelo supervisor do contrato. O Tribunal fez as suas próprias medições no local relativamente a um elemento específico (a escavação de valas), num montante total comunicado de 28 361 euros. Estas revelaram que o montante declarado para este elemento tinha sido sobredeclarado em 14 780 euros (52%), devido a um erro administrativo no relatório elaborado. A entidade de supervisão constatou a existência do erro em setembro de 2019, mas este não foi corrigido a essa data.

c) Falhas graves no cumprimento das regras de contratação pública: decisão injustificada da comissão de avaliação

A Comissão celebrou uma convenção de subvenção com uma organização não governamental (ONG) para executar um projeto de saneamento na República Democrática do Congo. O valor total do contrato ascendia a 12,2 milhões de euros e a contribuição máxima da UE foi estipulada em 11,7 milhões de euros. O Tribunal examinou os pagamentos para a construção de um centro de saúde local, com um valor total contratual de 124 758 euros para o lote em questão. A ONG publicou um concurso público e avaliou as propostas recebidas em relação aos critérios técnicos e financeiros. A proposta vencedora não foi a que teve a pontuação mais elevada e que satisfazia todos os critérios de seleção especificados no anúncio de concurso, mas a que teve a terceira pontuação mais elevada. Embora existissem instrumentos que permitiam adaptar os procedimentos de contratação à situação no terreno no país parceiro, a ONG optou por utilizar o procedimento normal. A comissão de avaliação tinha aplicado um critério adicional não especificado no anúncio de concurso, que os proponentes não podiam, portanto, conhecer.

d) Outros tipos de erros: custos salariais anormalmente elevados

A Comissão celebrou uma convenção de subvenção com uma autoridade local para desenvolver uma zona de conservação na Tanzânia. O valor total do contrato ascendia a 2,3 milhões de euros, com uma contribuição da UE de 1,8 milhões de euros. O Tribunal examinou os salários do pessoal local imputados ao projeto e constatou que eram significativamente mais elevados do que antes do início do financiamento da UE. Apenas parte destes custos inelegíveis foi detetada pelos sistemas de controlo interno da Comissão e corrigida antes da auditoria do Tribunal.

19 No âmbito dos trabalhos relativos à Declaração de Fiabilidade de 2019, o Tribunal planeou uma visita de auditoria ao Burundi. Os auditores do Tribunal apresentaram pedidos de vistos à Embaixada do Burundi em Bruxelas seis semanas antes da data de partida prevista (os vistos demoram normalmente três semanas a emitir). Apesar de várias tentativas para contactar a embaixada, os auditores não receberam os vistos até à data da partida. Esta situação teve um impacto negativo no planeamento e na realização dos trabalhos de auditoria do Tribunal que, por exemplo, não pôde visitar os projetos no local para avaliar a realidade no terreno e teve de limitar os trabalhos a uma análise documental. Os países que beneficiam de financiamento da UE estão sujeitos a determinadas obrigações, que incluem a autorização de controlos documentais e no local. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹³ estabelece o direito do Tribunal a auditar projetos nos países onde estes são executados. Os contratos relativos a cada projeto apresentam mais pormenores sobre este direito. O pleno apoio da Comissão é indispensável para que o Tribunal consiga realizar as suas auditorias.

20 À semelhança de anos anteriores, a Comissão e os seus parceiros de execução cometeram mais erros nas operações relacionadas com os *orçamentos-programa*, as *subvenções*, os *acordos de contribuição* celebrados com OI e os *acordos de delegação* celebrados com agências de cooperação dos Estados-Membros da UE do que com outros tipos de apoio (como os que abrangem os contratos de empreitada de obras, fornecimentos de bens e prestação de serviços). Das 65 operações deste tipo examinadas pelo Tribunal, 25 (38%) continham erros quantificáveis, que representavam 71,7% do nível de erro estimado.

21 Em nove casos de erros quantificáveis e seis 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 1,4 pontos percentuais. O Tribunal encontrou outras quatro operações com erros que deveriam ter sido detetados pelos auditores e supervisores externos. Estes casos contribuíram em 0,4 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

¹³ Artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: "A fiscalização é feita com base em documentos e, se necessário, nas próprias instalações das outras instituições da União, nas instalações de qualquer órgão ou organismo que efetue a gestão de receitas ou despesas em nome da União, e nos Estados-Membros, inclusivamente nas instalações de qualquer pessoa singular ou coletiva beneficiária de pagamentos provenientes do orçamento".

22 Além disso, cinco operações afetadas por um erro quantificável¹⁴ 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*¹⁵.

23 O sistema de controlo da DG DEVCO baseia-se em controlos *ex ante*¹⁶. Tal como em anos anteriores, 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.

24 Em dois domínios, as operações examinadas estavam isentas de erros. Trata-se do apoio orçamental (sete operações auditadas) e de operações em que foi aplicada a chamada "abordagem nocional" em projetos com multidoadores executados por OI (13 operações auditadas). Os pontos 8.7 a 8.10 do capítulo 8 do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo a 2019 apresentam mais pormenores sobre a natureza destes domínios.

25 Nos Relatórios Anuais relativos a 2017 e 2018, o Tribunal informou sobre a existência de limitações na metodologia do estudo sobre a TER da DG DEVCO (ver também pontos 30 a 35). Por conseguinte, para as Declarações de Fiabilidade de 2018 e 2019, o Tribunal efetuou controlos adicionais nos domínios em que tinha constatado essas limitações. O objetivo destes trabalhos adicionais foi avaliar o impacto das limitações e ajustar os resultados do estudo sobre a TER relativamente a 14 operações suplementares constantes da amostra (ver ponto 12 e nota ¹⁰). O Tribunal selecionou aleatoriamente 28 operações de estudos anteriores sobre a TER,

¹⁴ Que contribuíram com 0,67 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

¹⁵ Os relatórios não abrangem 100% das despesas declaradas; também não apresentam pormenores suficientes para confirmar se os elementos em que o Tribunal detetou erros faziam parte da amostra utilizada para esses relatórios.

¹⁶ O sistema de controlo global é composto por verificações *ex ante* e *ex post*. Os controlos *ex ante* avaliam a elegibilidade das despesas antes da contratação e antes da aceitação das despesas, ao passo que os controlos *ex post* são realizados após a aceitação das despesas. Por exemplo, uma auditoria externa pode ser realizada *ex ante* (antes da aceitação de um pagamento) ou *ex post* (após a conclusão de um projeto). Ambos os tipos de controlos podem dar origem à recuperação de fundos pagos ao beneficiário; no caso dos controlos *ex ante*, essas recuperações dizem respeito ao pré-financiamento pago anteriormente.

uma média de duas operações por delegação da UE visitada. A **caixa 6** apresenta um exemplo dos resultados deste trabalho.

Caixa 6

Exemplo de erro detetado nas operações da TER

Controlos inadequados em procedimentos de contratação pública

No âmbito do estudo de 2017 sobre a TER, o contratante efetuou controlos a uma convenção de subvenção executada na Jamaica, não tendo comunicado erros na operação. No entanto, o contratante não reviu o procedimento de adjudicação do contrato e, por conseguinte, não detetou que faltavam documentos essenciais relacionados com o procedimento (tais como relatórios de avaliação), que tinham sido destruídos.

Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação

26 Em todos os Relatórios Anuais de Atividades entre 2012 e 2018, a DG DEVCO emitiu reservas sobre a regularidade das operações subjacentes. O RAA de 2019 é o primeiro em que não emitiu quaisquer reservas. Não obstante, a DG DEVCO adotou um plano de ação para corrigir insuficiências detetadas na aplicação do seu sistema de controlo.

27 No ano passado, o Tribunal assinalou os progressos satisfatórios alcançados no âmbito do plano de ação de 2017: das 14 ações, tinham sido concluídas nove, uma tinha sido parcialmente executada e quatro estavam em curso.

28 No seu plano de ação de 2018, a DG DEVCO continuou a abordar os domínios de alto risco previamente identificados, tais como as subvenções na modalidade de *gestão direta* ou os fundos em *gestão indireta* através das OI, e começou a aplicar duas novas medidas relativas às opções de custos simplificadas e o financiamento baseado nos resultados introduzido pelo novo Regulamento Financeiro. Em abril de 2020, das 13 ações, seis tinham sido concluídas, quatro encontravam-se parcialmente executadas, duas estavam em curso e uma não tinha sido executada, tendo antes sido fundida com outra ação.

29 No seu plano de ação de 2019, a DG DEVCO reduziu o número de ações para nove. Foi acrescentada uma nova ação destinada a melhorar a metodologia e o manual utilizados no estudo sobre a TER realizado pela DG DEVCO. As restantes oito

transitaram de anos anteriores: duas eram recorrentes e as outras seis foram adiadas, tendo sido definidos novos prazos de execução. Algumas das ações evoluíram significativamente ao longo dos anos e tornaram-se mais complexas. Por exemplo, a ação destinada a simplificar as condições contratuais aplicáveis às subvenções passou a abranger o desenvolvimento de um novo modelo empresarial para as subvenções, a utilizar em várias Direções-Gerais, refletindo igualmente as necessidades específicas da DG DEVCO. A ação inclui também a introdução de uma plataforma eletrónica para a gestão das subvenções no novo sistema informático atualmente em desenvolvimento para as ações externas.

Estudo de 2019 sobre a taxa de erro residual (TER)

30 Em 2019, a DG DEVCO encomendou o seu oitavo estudo sobre a TER a um contratante externo para estimar o nível de erros que permanecem após a conclusão de todos os controlos de gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros em todo o seu domínio de competência. Para o estudo de 2019, a DG DEVCO aumentou a dimensão da amostra de 240 para 480 operações, o que lhe permitiu apresentar taxas de erro separadas para as despesas financiadas pelo orçamento geral da UE e para as despesas financiadas pelo FED, além da taxa de erro global para os dois tipos de despesas combinados. Pelo quarto ano consecutivo, o estudo estimou a TER global abaixo do *limiar de materialidade* de 2% definido pela Comissão¹⁷.

31 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 que contribuíram para uma subestimativa da taxa de erro residual. Os estudos dos três anos anteriores também apresentavam insuficiências e comunicaram uma TER abaixo do limiar de materialidade.

32 Existem quatro fatores principais que distorcem a TER. O primeiro é a limitação dos controlos aos procedimentos de contratação pública, que pode ter um efeito significativo na taxa de erro. O estudo sobre a TER não abrangeu 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 verificou os procedimentos de convite à apresentação de propostas ou as justificações da adjudicação direta.

¹⁷ 2016: 1,7%; 2017: 1,18%; 2018: 0,85% e 2019: 1,13%.

33 O segundo fator é o número muito reduzido de controlos no local no país onde o projeto é executado. No estudo de 2019, apenas 15 das 357¹⁸ operações testadas foram submetidas a esses controlos, o que não é suficiente para detetar erros que não sejam visíveis nos documentos, como, por exemplo, o mencionado na alínea b) na *caixa 5*.

34 O terceiro fator é o método de estimativa da TER seguido pela DG DEVCO. Em primeiro lugar, dá ao contratante uma ampla margem de discricção para decidir se existem razões logísticas e jurídicas suficientes que impeçam o acesso oportuno aos documentos relativos a uma operação e, portanto, para fazer uma estimativa da taxa de erro. Em segundo lugar, a Comissão alterou em 2019 a forma de estimativa da taxa de erro nestes casos, adicionando um prémio de 5% à taxa de erro residual dos FED. Contudo, a forma como a Comissão determinou o prémio de risco de 5% não é clara. Por conseguinte, este método não reflete necessariamente o erro residual real da operação em causa.

35 Por último, relativamente às operações incluídas no estudo sobre a TER, a confiança depositada nos trabalhos de controlo anteriores foi total em 20% e parcial em 38%. No caso destas operações, o contratante efetua poucos ou nenhuns testes substantivos, baseando-se antes nos trabalhos anteriores realizados no âmbito do quadro de controlo da DG DEVCO. A confiança excessiva nos trabalhos de controlo anteriores contraria o objetivo do estudo sobre a TER, que consiste em detetar os erros que escaparam precisamente a esses controlos.

Análise do Relatório Anual de Atividades relativo a 2019

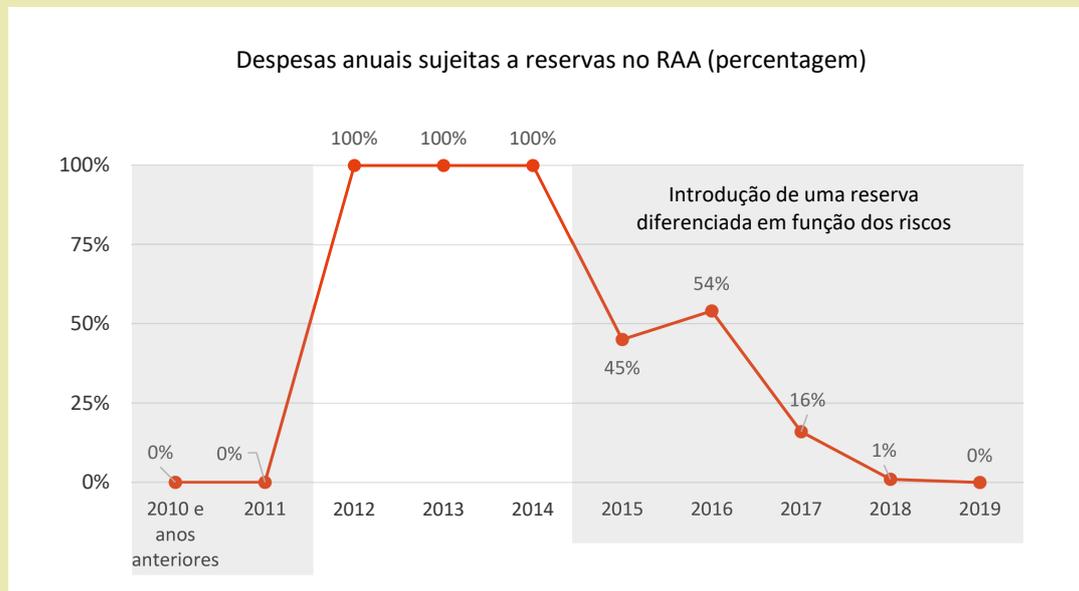
36 A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral no RAA relativo a 2019 não inclui reservas, uma vez que as duas remanescentes em 2018 foram levantadas e não foram emitidas novas reservas. Antes de levantar estas reservas em 2019, a DG DEVCO restringiu significativamente o seu âmbito (ou seja, a parte das despesas que abrangiam) em 2017 e 2018¹⁹. A *caixa 7* apresenta a evolução do âmbito das reservas constantes dos RAA em cada ano entre 2010 e 2019.

¹⁸ O ponto **30** refere 480 operações. No entanto, algumas das operações incluídas na amostra têm um valor superior ao intervalo de amostragem, pelo que a dimensão final da amostra foi de 357.

¹⁹ No seu RAA relativo a 2016, a DG DEVCO emitiu reservas relativas: a subvenções (tanto na modalidade de gestão direta como indireta); a gestão indireta através de OI e agências de desenvolvimento; aos orçamentos-programa em geral e ao Mecanismo de Apoio à Paz em África em especial. Em 2018, as reservas abrangeram apenas as subvenções em regime de

Caixa 7

Reservas constantes dos RAA da DG DEVCO de 2011 a 2019



Fonte: TCE.

37 O Tribunal considera que, tal como as restrições do âmbito em 2017 e 2018, a inexistência de reservas no RAA de 2019 não se justifica e que essa situação resulta, em parte, das limitações do estudo sobre a TER.

38 Outra razão para a inexistência de reservas é o facto de, no RAA de 2019, a Comissão ter aplicado pela primeira vez a regra "*de minimis*"²⁰, segundo a qual não é necessária uma reserva se o domínio de despesas que cobriria representar menos de 5% do total dos pagamentos e tiver um impacto financeiro inferior a 5 milhões de euros. Por conseguinte, deixaram de ser emitidas reservas em alguns casos em que o eram em anos anteriores, mesmo que o risco correspondente permaneça.

gestão direta (respeitantes aos fundos geridos pela DG NEAR em nome da DG DEVCO) e os programas geridos pela Comissão da União Africana que envolvem um nível significativo de contratação pública.

²⁰ "*De minimis*" não tem aqui o mesmo significado que no contexto dos auxílios estatais. No contexto do RAA, refere-se à decisão do Conselho de Administração Institucional da Comissão de introduzir um limiar para as reservas financeiras.

39 É o que acontece, por exemplo, no domínio das subvenções na modalidade de gestão indireta. As subvenções, juntamente com os projetos executados pelas OI e pelas agências dos Estados-Membros, representam a maior parte dos erros comunicados no estudo sobre a TER, o que está também em consonância com a observação do Tribunal de que se trata de um domínio de risco mais elevado (ver ponto 20). Além disso, a avaliação dos riscos efetuada pela própria DG DEVCO detetou que o risco nas subvenções na modalidade de gestão indireta era material. No entanto, devido à introdução da regra *de minimis*, a DG DEVCO não emitiu quaisquer reservas. Esta inexistência de reservas não dá uma imagem verdadeira e fiel dos riscos no domínio de competência global da DG DEVCO.

40 As observações do Tribunal referentes ao estudo sobre a TER afetam também as estimativas dos montantes em risco, uma vez que estas se baseiam no estudo. A DG DEVCO estima o montante global em risco no momento do encerramento em 56,4 milhões de euros²¹ e o montante global em risco no momento do pagamento em 69,9 milhões de euros²² (1% das despesas de 2019). Deste montante, calcula que 13,5 milhões de euros (19%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes²³.

41 A DG DEVCO está a trabalhar sistematicamente para melhorar a qualidade dos dados de cálculo da sua *capacidade corretiva*. Em 2019, prosseguiu as suas atividades de formação e de sensibilização sobre as recuperações e a qualidade dos dados contabilísticos. Tal como em anos anteriores, a DG DEVCO efetuou controlos direcionados às ordens de cobrança, tendo subseqüentemente emitido várias instruções específicas às delegações da UE para corrigirem as discrepâncias detetadas. No que diz respeito ao cálculo da capacidade corretiva para 2019, tendo testado 40% da população total, o Tribunal detetou um erro na sua amostra que representa 0,25% da capacidade corretiva.

²¹ Ver o RAA da DG DEVCO relativo a 2019, p. 40.

²² Esta é a melhor estimativa conservadora do montante de despesas pertinentes durante o ano, mas que não está em conformidade com as disposições contratuais e regulamentares em vigor na data em que os pagamentos foram realizados.

²³ Ver o RAA da DG DEVCO relativo a 2019, p. 40.

Conclusão e recomendações

Conclusão

42 Globalmente, as provas de auditoria indicam que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 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.

43 As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019:

- 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 24**). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,5% com base nos seus testes das operações, incluindo os resultados ajustados da TER importados (ver **anexo I**).

Recomendações

44 As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às cinco recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2016²⁴, e que foram todas totalmente executadas pela DG DEVCO²⁵, são apresentadas no **anexo III**.

45 Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

²⁴ O Tribunal selecionou o seu relatório de 2016 para realizar a análise de seguimento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

²⁵ 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.

Recomendação 1

Continuar a melhorar a metodologia e o manual utilizados no estudo sobre a TER para resolver as questões mencionadas no presente relatório, a fim de tornar mais fiável a taxa de erro indicada no estudo (ver pontos 30 a 35).

Prazo: até ao final de 2021

Recomendação 2

Emitir reservas em relação a todos os domínios em que se detete um nível de risco elevado, independentemente da parte que representem na totalidade das despesas e do seu impacto financeiro (ver pontos 38 a 39).

Prazo: até à publicação do RAA relativo a 2020

Capítulo III – Desempenho

46 A auditoria permitiu ao Tribunal não só examinar a regularidade das operações, mas também formular observações sobre aspetos do desempenho das operações selecionadas. O Tribunal realizou controlos, com base num conjunto de questões de auditoria, a projetos que estavam concluídos ou prestes a ser concluídos e, nos casos pertinentes para a auditoria na sua globalidade, formulou observações específicas sobre os projetos.

47 Os seus controlos no local revelaram casos em que o financiamento tinha sido utilizado de forma eficaz e contribuiu para a concretização dos objetivos do projeto. Em contrapartida, o Tribunal detetou igualmente casos em que a eficiência e a eficácia da ação estavam em risco, uma vez que os artigos, serviços ou obras alvo de contratação não eram utilizados como previsto ou a sustentabilidade do projeto não tinha sido assegurada. A **caixa 8** apresenta exemplos.

Caixa 8

Exemplos de observações sobre o desempenho

a) Projeto em operação

A Comissão celebrou um acordo de delegação para a construção de um centro de gestão de resíduos no Togo. Os trabalhos tiveram início em janeiro de 2018 e, à data da visita no local efetuada pelo Tribunal, em setembro de 2019, a construção estava a avançar como previsto. A visita ao centro e as reuniões com representantes da organização responsável pela sua gestão e com outras partes interessadas confirmaram que o centro estava operacional e cumpria a função prevista, designadamente em termos de impacto ambiental. Por conseguinte, o projeto estava, com sucesso, a ajudar a melhorar as condições de vida de mais de metade da população local de um milhão de pessoas.

b) Sustentabilidade do projeto não assegurada

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma OI relativo a um projeto de apoio à formação profissional na Costa do Marfim. A auditoria do Tribunal constatou que a sustentabilidade do projeto não tinha sido assegurada. Desde 2012, o orçamento operacional concedido pelo governo às escolas profissionais diminuiu 52%, enquanto a população estudantil aumentou 130% nesse período. Este financiamento público era insuficiente para as escolas manterem os seus edifícios e equipamento e adquirirem bens consumíveis.

c) Práticas internas dos beneficiários inadequadas

A Comissão celebrou um acordo de delegação com quatro OI da mesma família para executar um projeto de desenvolvimento no Quênia. Durante a auditoria aos elementos referentes a remunerações, o Tribunal constatou que havia membros do pessoal que, de acordo com os seus contratos, estavam a trabalhar em vários projetos, mas cujos salários estavam integralmente afetados ao projeto objeto de auditoria. Não havia documentos que atribuíssem esses membros do pessoal ao projeto a tempo inteiro nem um sistema de registo do tempo de trabalho para verificar o tempo efetivo de trabalho em cada tarefa. As OI enviaram uma mensagem de correio eletrónico ao Tribunal confirmando que estas pessoas trabalharam apenas neste projeto durante os meses abrangidos pela auditoria, mas não conseguiram apresentar outras provas da sua afetação a tempo inteiro. As práticas dos beneficiários eram, por conseguinte, inadequadas para garantir uma pista de auditoria correta.

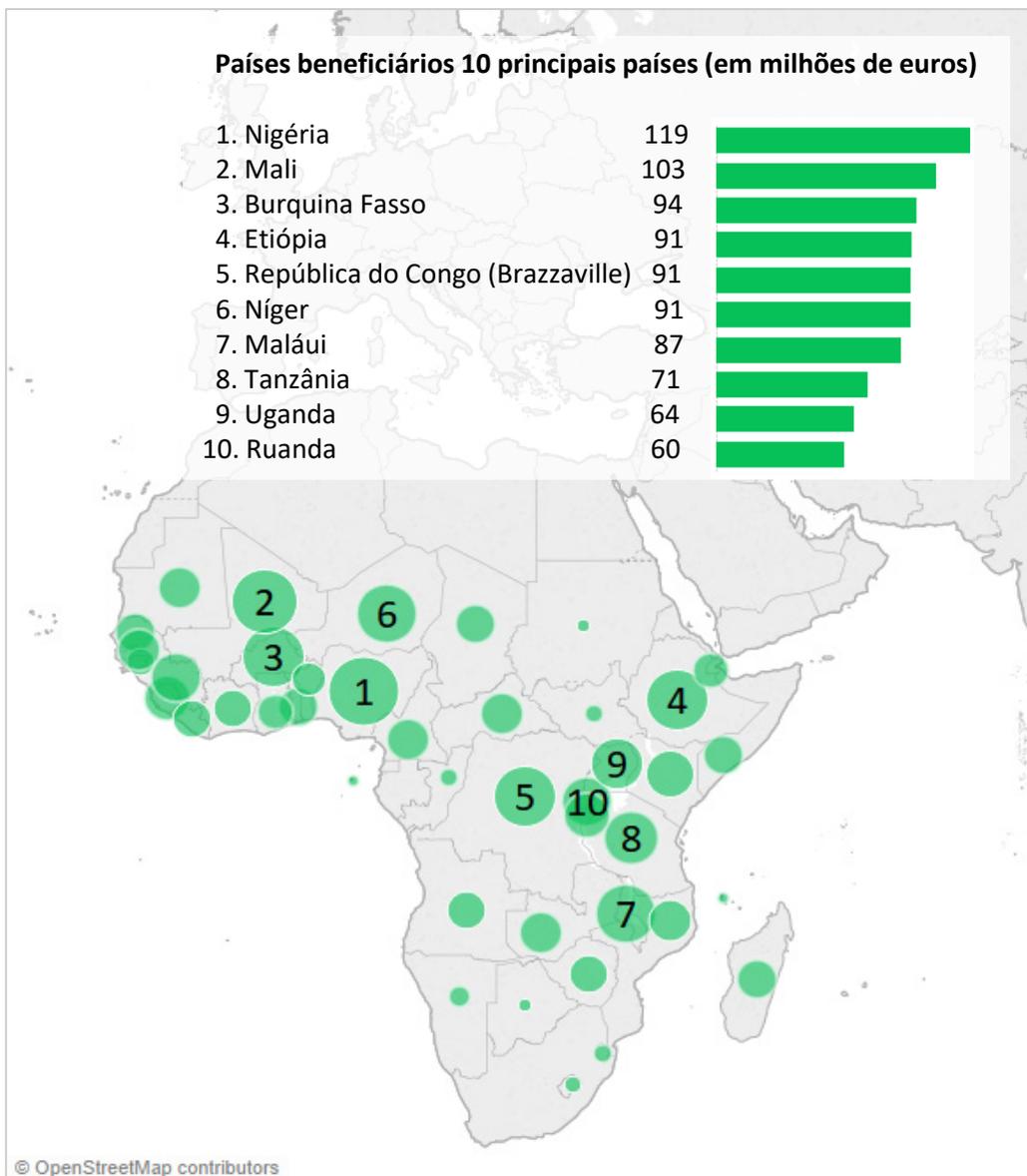
Anexos

Anexo I – Resultados dos testes das operações no domínio dos FED

	2019	2018
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	140	139
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	3,5%	5,2%
Limite superior de erro	4,9%	
Limite inferior de erro	2,1%	

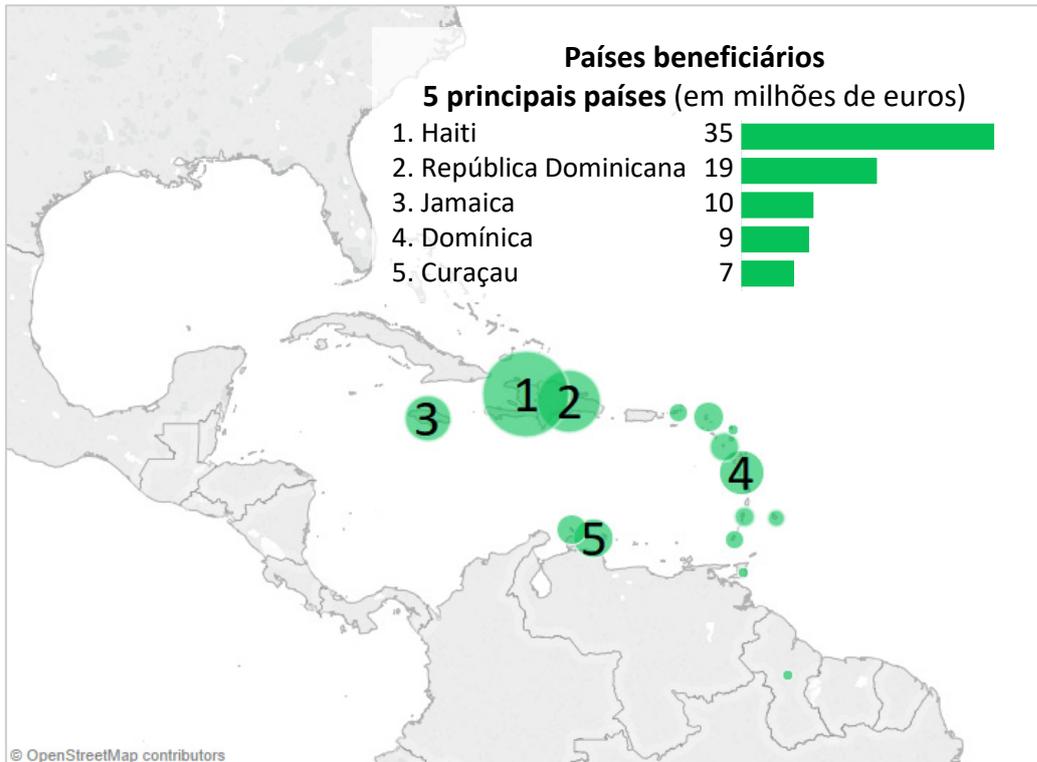
Anexo II – Pagamentos dos FED em 2019 por região principal

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento - África

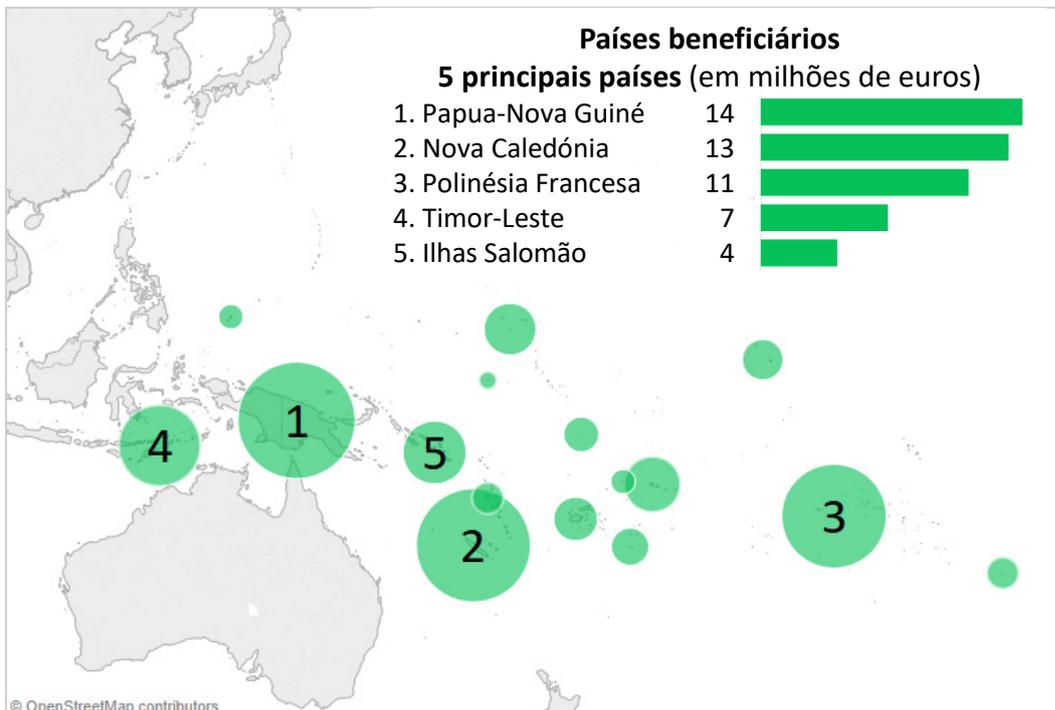


Fonte: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

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 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).



Fonte: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Anexo III — 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			
2016	O Tribunal recomenda que a Comissão: Recomendação 1: reforce o acompanhamento de antigos contratos FED em aberto cujo prazo caducou, a fim de reduzir o seu número.	x					
	Recomendação 2: conclua a revisão dos cadernos de encargos para todas as suas auditorias e verificações de despesas até ao final de 2017.	x					
	Recomendação 3: alargue as medidas previstas no seu plano de ação para 2017 de forma a abranger também as subvenções e os orçamentos-programa no âmbito da gestão indireta abrangidos pela reserva formulada no RAA.	x					
	Recomendação 4: pondere reduzir a dimensão dos testes substantivos da TER em operações individuais de apoio orçamental de baixo risco e reafetar os recursos poupados para aumentar os testes substantivos de operações relacionadas com os projetos.	x					
	Recomendação 5: continue a melhorar o cálculo da capacidade corretiva de 2017, colmatando as lacunas mencionadas no presente relatório anual.	x					

**Respostas da Comissão ao Relatório
Anual sobre as atividades financiadas
pelos oitavo, nono, décimo e décimo
primeiro Fundos Europeus de
Desenvolvimento (FED) relativo ao
exercício de 2019**

RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«RELATÓRIO ANUAL SOBRE AS ATIVIDADES FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO»

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Despesas

17. A Comissão observa que os erros, na sua maioria, dizem respeito a despesas não efetuadas. Conforme demonstrado no passado, estas despesas, na sua maioria, poderão ser efetuadas numa fase posterior e ser sujeitas a controlos minuciosos, o que significa que provavelmente estes erros serão corrigidos nessa altura.

Caixa 1 — Exemplos de erros quantificáveis

c) Embora concorde que a **adjudicação do contrato** não cumpriu o anúncio de concurso, a Comissão considera que o processo de concurso foi levado a cabo com base nas necessidades do projeto, tendo em conta aspetos económicos e de segurança, numa região da República Democrática do Congo afetada por conflitos armados e surtos de Ébola.

19. A Comissão esclarece que, relativamente à **concessão de acesso**, para o TCE, ao país e aos **locais e instalações** em que são realizadas as operações financiadas pela UE, o Burundi encontra-se vinculado pelas obrigações constantes dos acordos de financiamento pertinentes e do Acordo de Cotonu. O Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), que é o serviço competente da Comissão para a emissão de vistos de viagem, tomou todas as medidas necessárias para que os vistos fossem entregues atempadamente. No entanto, as tentativas da Comissão não foram bem sucedidas, sobretudo devido à situação política muito difícil do país. Com efeito, com base numa decisão do Conselho, as consultas entre a UE e o Burundi ao abrigo do artigo 96.º do Acordo de Cotonu foram encerradas.

RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Estudo de 2019 sobre a taxa de erro residual (TER)

31. **O estudo sobre a TER é um dos vários instrumentos do processo de reforço da fiabilidade.** As limitações assinaladas pelo TCE são bem conhecidas da Comissão, sendo tidas em consideração aquando da avaliação dos pontos fortes e fracos do seu sistema de gestão. Todos estes elementos, considerados em conjunto, garantem que o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO dá uma imagem verdadeira e fiel das informações de gestão.

32. No que se refere ao estudo sobre a TER, os calendários para realização de testes aos procedimentos de contratação pública estão bem definidos e incluem testes específicos relativos à rejeição de candidatos, ao cumprimento dos critérios de seleção e de adjudicação e, quando aplicável, à adjudicação direta de contratos aos contratantes.

33. Aquando da **elaboração da metodologia da TER**, em 2010, o número de visitas ao terreno (nove) foi decidido após uma análise das vantagens em termos de custo/benefício de uma abordagem totalmente local e de uma abordagem totalmente à distância. Para o estudo de 2019 sobre a TER, as

visitas ao terreno abrangeram várias operações por motivos de eficiência e de economia, tendo sido examinadas mais de 25 operações no local. Este número excedeu o exigido pela metodologia (nove).

34. A Comissão gostaria de esclarecer que apenas três de 357 operações foram objeto de estimativas.

Na sequência de observações anteriores relativas à ampla margem de apreciação dos auditores para «estimar» uma operação, a DG DEVCO introduziu, na sua metodologia para 2019, **a abordagem do prémio de risco** como forma de proporcionar uma base objetiva para a estimativa de erros. A abordagem consiste na adição de um prémio de 5 % à taxa média de erro do FED ou do orçamento.

O manual de instruções da TER contempla meios de atuação pormenorizados e limitados que o contratante deve seguir quando colocado perante um motivo jurídico ou logístico específico que impeça a análise da documentação.

35. De acordo com **a metodologia da TER** e o respetivo manual, **o exame e a confiança em trabalhos de controlo anteriores** são elementos do estudo. De facto, a obtenção de um equilíbrio adequado entre os custos e os benefícios aquando da conceção e do aperfeiçoamento da metodologia da TER tem vantagens práticas. A metodologia explica a fundamentação subjacente à abordagem baseada na confiança, que assenta na análise dos custos e benefícios.

O contratante da TER examinou na íntegra todas as respostas a estes controlos, por exemplo as alterações dos pagamentos e recuperações, em termos de exatidão aritmética e jurídica. Examinou também os procedimentos da Comissão em matéria de contratação pública.

Existem vários exemplos de operações baseadas em total confiança em que foram notificados erros de TER.

Análise do Relatório Anual de Atividades relativo a 2019

36. **A metodologia para determinar se devem ser emitidas reservas** devido às taxas de erro não sofreu alterações no período decorrido entre o RAA de 2017 e o RAA de 2019. O facto de um menor número de domínios de despesas ter sido objeto de reservas no RAA de 2018 e a inexistência de reservas no RAA de 2019 não representam restrições do âmbito, mas sim resultados da aplicação rigorosa desta metodologia.

37. **O estudo sobre a TER é um dos vários instrumentos do processo de reforço da fiabilidade.** As limitações assinaladas pelo TCE são bem conhecidas da Comissão, sendo tidas em consideração aquando da avaliação dos pontos fortes e fracos do seu sistema de gestão. Todos estes elementos, considerados em conjunto, garantem que o Relatório Anual de Atividades da DG DEVCO dá uma imagem verdadeira e fiel das informações de gestão.

38. Foi introduzida uma **regra de minimis para a emissão de reservas** nos relatórios anuais de atividades das direções-gerais. Esta regra tem por objetivo concentrar o número de reservas apenas nas que são significativas, mantendo simultaneamente a transparência dos relatórios sobre a gestão.

As reservas relacionadas com casos com uma taxa de erro residual acima do limiar de materialidade de 2 % não são consideradas substanciais para segmentos que representam menos de 5 % dos pagamentos totais do departamento e que têm um impacto financeiro inferior a 5 milhões de EUR. Por conseguinte, **as reservas quantificadas que não excedam ambos os limiares não são necessárias.** Isto aplica-se sobretudo, mas não exclusivamente, aos programas «herdados».

Não obstante, a **plena transparência dos relatórios sobre a gestão** continua a ser garantida (sendo os casos em que a regra foi aplicada devidamente mencionados no RAA), e mesmo esta redução significativa do número de reservas de 2018 para 2019 tem um impacto financeiro muito limitado. Com efeito, uma vez que tal diz essencialmente respeito a programas «herdados» que estão a ser gradualmente eliminados, o impacto financeiro total das 17 reservas levantadas mediante a aplicação desta regra teria sido de 15,2 milhões de EUR, ou seja, 1,4 % do impacto financeiro total de todas as reservas de 2019.

39. A ausência de reservas relativamente à DG DEVCO resulta de uma análise aprofundada de todos os aspetos da fiabilidade, aplicando todas as orientações e instruções dos serviços centrais da Comissão.

Os **casos em que a regra *de minimis*** foi aplicada são devidamente identificados no RAA e estão a ser acompanhados de perto, assim como quaisquer outras insuficiências.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação 1.

A Comissão analisará as possibilidades de melhorar a metodologia, tendo plenamente em conta os custos e os benefícios esperados e sem alterar a natureza do estudo sobre a TER.

Recomendação 2

A Comissão não aceita a recomendação 2.

Desde o exercício de 2019, foi introduzida uma regra *de minimis* para a emissão de reservas nos relatórios anuais de atividades (RAA) das direções-gerais. Esta regra tem por objetivo concentrar o número de reservas apenas nas que são significativas, mantendo simultaneamente a transparência dos relatórios sobre a gestão.

Não obstante, a plena transparência dos relatórios sobre a gestão continua a ser garantida (sendo os casos em que a regra foi aplicada devidamente mencionados no RAA). Ver também a resposta da Comissão ao ponto 38.

CAPÍTULO III — DESEMPENHO

Caixa 8 — Exemplos de observações sobre o desempenho

Sustentabilidade do projeto não assegurada

Esta questão foi levantada durante os dois últimos diálogos políticos.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Capítulo 5 – [Anexo 5.2](#), Capítulo 8 – [Anexo 8.1](#), FED – [Anexo II](#):

Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Capítulo 6 – [caixa 6.3](#):

Ícones elaborados por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

O Tribunal de Contas Europeu auditou as receitas e despesas do orçamento da UE e apresenta uma opinião sobre a fiabilidade das contas anuais e a conformidade das operações relativas às receitas e despesas com as regras e regulamentação aplicáveis.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia