

IV

*(Informações)*INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES
E DOS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos n.ºs 1 e 4 do artigo 248.º do Tratado CE, dos artigos 129.º e 143.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1525/2007 do Conselho, de 17 de Dezembro de 2007, e dos artigos 139.º e 156.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento

o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, na sua reunião de 24 e 25 de Setembro de 2008, adoptou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS**relativos ao exercício de 2007**

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Os Membros do Tribunal de Contas são:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

RELATÓRIO ANUAL RELATIVO À EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2008/C 286/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Sistema de controlo interno da Comissão	39
Capítulo 3 — Gestão orçamental	65
Capítulo 4 — Receitas	81
Capítulo 5 — Agricultura e recursos naturais	101
Capítulo 6 — Coesão	139
Capítulo 7 — Investigação, energia e transportes	157
Capítulo 8 — Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento	175
Capítulo 9 — Educação e Cidadania	195
Capítulo 10 — Assuntos Económicos e Financeiros	209
Capítulo 11 — Despesas administrativas e outras	227
 Anexo I — Informações financeiras sobre o orçamento geral	 245
Anexo II — Lista dos Relatórios Especiais adoptados pelo Tribunal de Contas desde o último Relatório Anual	271

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu é a instituição comunitária criada pelo Tratado para realizar a auditoria das finanças da UE. Enquanto auditor externo da UE, contribui para melhorar a gestão financeira comunitária e age como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União. Podem obter-se mais informações acerca do Tribunal no seu relatório anual de actividade, que está disponível no sítio Internet desta instituição (www.eca.europa.eu) juntamente com os relatórios especiais sobre temas específicos e pareceres sobre propostas de legislação.

0.2. O presente documento, referente ao exercício de 2007, contém o 31.º Relatório Anual do Tribunal relativo à execução do orçamento geral da União Europeia. As respostas da Comissão — ou das outras instituições e organismos da UE se for o caso — fazem parte do relatório. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento são tratados num relatório anual separado.

0.3. O orçamento geral da UE é decidido anualmente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O Relatório Anual do Tribunal constitui uma base do procedimento de quitação, que encerra o processo orçamental anual. O elemento central deste relatório é constituído pela declaração do Tribunal sobre a fiabilidade das contas anuais das Comunidades Europeias, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

0.4. O capítulo 1 do relatório contém a declaração de fiabilidade e igualmente informações suplementares em seu apoio. O capítulo 2 incide no sistema de controlo interno da Comissão e o capítulo 3 na gestão do orçamento de 2007 pela Comissão. Os restantes capítulos — 4 a 11 — tratam do lado do orçamento dedicado às receitas e dos diferentes domínios de despesas sob a forma de grupos de domínios de políticas.

0.5. Cada um dos capítulos 4 a 11 contém os seguintes elementos:

- uma síntese e uma análise dos resultados dos trabalhos de auditoria efectuados no âmbito da declaração de fiabilidade, sob a forma de apreciações específicas do domínio orçamental em questão;
- relatórios dos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas pelo Tribunal e pela autoridade orçamental na sequência de auditorias anteriores.

0.6. As apreciações específicas baseiam-se principalmente numa avaliação do funcionamento dos principais sistemas de supervisão e de controlo aplicáveis às receitas e despesas, bem como nos resultados dos controlos das operações efectuados pelo Tribunal. A apreciação global de todos estes elementos pelo Tribunal constitui o fundamento da declaração de fiabilidade.

0.7. Para além das recomendações sobre domínios específicos em cada um dos capítulos de receitas e despesas, o Tribunal formula algumas de âmbito mais transversal nos pontos 1.52 a 1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 e 3.33.

O Tribunal adopta uma abordagem mais abrangente na sua contribuição para a revisão em curso do orçamento da UE, iniciada pela Comissão em 2007. Nessa contribuição, o Tribunal especifica que a revisão deverá visar a qualidade das operações orçamentais da UE — legalidade, regularidade e optimização dos recursos — bem como as prioridades e a equidade em matéria de despesas. Além disso, o Tribunal:

- congratula-se que a Comissão considere que as despesas da UE devem ser efectuadas tendo em conta a apreciação do seu valor acrescentado para a União e apela a uma formulação mais clara deste critério;
- enumera vários princípios fundamentais a aplicar na elaboração de normas relativas às despesas da UE: clareza dos objectivos, simplificação, realismo, bem como transparência e obrigação de prestar contas;
- recomenda que as autoridades políticas se preparem para reflectir profundamente sobre a concepção dos programas de despesas, por exemplo, reformulando-os em termos de realizações, considerando numa perspectiva crítica a margem adequada de discrição ao nível nacional, regional e local na gestão dos programas e aplicando melhor o conceito de risco tolerável;
- salienta que é possível simplificar e clarificar consideravelmente os sistemas de recursos próprios que permitem financiar o orçamento.

0.8. A execução do orçamento é da responsabilidade da Comissão. Contudo, os Estados-Membros cooperam com esta de modo a garantir que os fundos sejam utilizados de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Regista-se a tendência para que os Estados-Membros, e frequentemente também as Instituições Superiores de Controlo (ISC) nacionais, desempenhem um maior papel na supervisão e controlo dos fundos da UE. A título de exemplo, 2007 foi o primeiro ano relativamente ao qual os Estados-Membros tiveram de apresentar uma síntese anual das auditorias e das declarações disponíveis.

0.9. Como referido no Parecer n.º 6/2007 do Tribunal, tanto as sínteses anuais como as iniciativas voluntárias dos Estados-Membros de emitirem declarações e a decisão tomada por determinadas Instituições Nacionais de Controlo de proceder à sua auditoria poderão estimular uma melhor gestão e controlo dos fundos da UE. Em relação a 2007, o Tribunal considerou

que a Comissão procedeu adequadamente à supervisão do dispositivo de sínteses anuais (ver pontos 2.19 e 2.20). Porém, devido às diferenças de apresentação e à ausência frequente de declaração relativa à exaustividade e à exactidão dos dados subjacentes, ainda não se pode considerar que as sínteses anuais fornecem uma avaliação fiável do funcionamento dos sistemas de controlo.

0.10. O Tribunal procura utilizar os trabalhos de auditoria das ISC nacionais relativos às declarações nacionais nas condições expostas no parecer mencionado. De um modo geral, o Tribunal pretende melhorar a cooperação com as ISC nacionais, quer desenvolvendo normas de auditoria comuns adaptadas ao contexto da UE em conjunto com as suas homólogas ISC ou através de uma cooperação bilateral com diferentes ISC. Um exemplo positivo recente de cooperação é o relatório especial sobre

a cooperação administrativa no domínio do IVA (n.º 8/2007), que faz referência a relatórios de várias ISC nacionais.

0.11. Desde 2005, o orçamento geral está estruturado unicamente em torno de domínios de política definidos no âmbito da Orçamentação por Actividades (OPA). Este ano, o Tribunal alterou a estrutura do seu relatório de forma a reflectir esta mudança, bem como a introdução de um novo quadro financeiro. Este ano, pela primeira vez, cada uma das apreciações específicas incide em grupos de domínios de políticas da OPA, indicados no quadro 1.2. Esta alteração provocou a criação de duas novas apreciações específicas, uma sobre Educação e Cidadania e outra sobre Assuntos Económicos e Financeiros (anteriormente inseridas nas Políticas Internas), bem como a fusão de duas apreciações anteriores (Ajudas de Pré-adesão e Acções Externas) numa única sobre Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento.

CAPÍTULO 1

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho	I-XII
Opinião sobre a fiabilidade das contas	VII-VIII
Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas	IX-XI
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	1.1-1.54
Introdução	1.1-1.5
Fiabilidade das contas	1.6-1.31
Contexto geral	1.6-1.8
Âmbito e método da auditoria	1.9
Outras medidas tomadas para reforçar a transição para a contabilidade de exercício	1.10-1.18
Demonstrações financeiras consolidadas a 31 de Dezembro de 2007	1.19-1.20
Balanço consolidado a 31 de Dezembro de 2007	1.21-1.26
Conta dos resultados económicos consolidada	1.27-1.28
Outras questões	1.29-1.31
Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas de 2007	1.32-1.54
Nova estrutura das apreciações específicas DAS	1.32
Método adoptado pelo Tribunal	1.33-1.37
Síntese dos resultados de auditoria de 2007	1.38-1.41
Apreciação dos progressos realizados para alcançar um quadro de controlo interno comunitário eficaz	1.42-1.54

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL ENVIADA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

I. Em conformidade com o disposto no artigo 248.º do Tratado, o Tribunal auditou:

- a) as «contas anuais das Comunidades Europeias» ⁽¹⁾, que são constituídas pelas «demonstrações financeiras consolidadas» ⁽²⁾ e pelos «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» ⁽³⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2007;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

II. Nos termos dos artigos 268.º a 280.º do Tratado e do Regulamento Financeiro, a gestão ⁽⁴⁾ é responsável pela elaboração e adequada apresentação das «contas anuais das Comunidades Europeias» e pela legalidade e regularidade das operações que lhes estão subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às «contas anuais das Comunidades Europeias» consiste em conceber, executar e manter um controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, em seleccionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão ⁽⁵⁾, e em elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. Nos termos do artigo 129.º do Regulamento Financeiro, a Comissão aprova as «contas anuais das Comunidades Europeias» após o contabilista da Comissão as ter consolidado com base nas informações apresentadas pelas outras instituições ⁽⁶⁾ e organismos ⁽⁷⁾ e elaborado uma nota, que acompanha as contas consolidadas, na qual declara, entre outros aspectos, ter obtido uma garantia razoável de que essas contas dão uma imagem fiel da situação financeira das Comunidades Europeias em todos os aspectos materialmente relevantes;

(1) As «contas anuais das Comunidades Europeias» são apresentadas no Volume I das Contas Anuais das Comunidades Europeias para o exercício de 2007.

(2) As «demonstrações financeiras consolidadas» são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos (incluindo informações por sectores), pelo mapa dos fluxos de caixa, pela demonstração de variações do activo líquido e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas.

(3) Os «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» são constituídos pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento e por uma síntese de princípios orçamentais e outras notas explicativas.

(4) Ao nível das instituições e organismos da União Europeia, a gestão é constituída pelos membros das instituições, pelos directores das agências, pelos gestores orçamentais delegados e subdelegados, pelos contabilistas e pelos quadros superiores das unidades financeiras, de auditoria ou de controlo. Ao nível dos Estados-Membros e dos Estados beneficiários, a gestão é constituída pelos gestores orçamentais, pelos contabilistas e pelos quadros superiores das autoridades de pagamento, dos organismos de certificação e das agências de execução.

(5) As regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade. Nos termos do Regulamento Financeiro, as «demonstrações financeiras consolidadas» relativas ao exercício de 2007 são elaboradas (como acontece desde o exercício de 2005) com base nessas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão, que adaptam os princípios da contabilidade de exercício ao ambiente específico das Comunidades, ao passo que os «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» continuam a basear-se essencialmente nos movimentos de caixa.

(6) Antes da adopção das contas anuais pelas instituições, essas contas são assinadas pelos diferentes contabilistas, certificando que apresentam uma imagem razoavelmente verdadeira e fiel da situação financeira da instituição (artigo 61.º do Regulamento Financeiro).

(7) As contas anuais são elaboradas pelos directores dos organismos e enviadas ao contabilista da Comissão juntamente com o parecer do respectivo conselho de administração. Além disso, essas contas são assinadas pelos respectivos contabilistas, certificando que apresentam uma imagem razoavelmente verdadeira e fiel da situação financeira dos organismos (artigo 61.º do Regulamento Financeiro).

- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução do orçamento. No caso da gestão centralizada directa, as tarefas de execução são desempenhadas pelos serviços da Comissão. No que se refere à gestão partilhada, as tarefas de execução são delegadas nos Estados-Membros, no âmbito da gestão descentralizada nos países terceiros e ao abrigo da gestão centralizada indirecta em outros organismos. No caso da gestão conjunta, as tarefas de execução são partilhadas entre a Comissão e organizações internacionais (artigos 53.º a 57.º do Regulamento Financeiro). As tarefas de execução têm de respeitar o princípio da boa gestão financeira, o que implica conceber, executar e manter um controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão e medidas adequadas para prevenir irregularidades e fraudes e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas das Comunidades Europeias (artigo 274.º do Tratado).

Responsabilidade do auditor

III. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efectuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos de deontologia da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI, na medida em que se apliquem ao contexto da Comunidade Europeia. Essas normas implicam que o Tribunal planeie e efectue a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as «contas anuais das Comunidades Europeias» estão isentas de distorções materiais e de que as operações que lhes estão subjacentes são legais e regulares.

IV. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações constantes das contas consolidadas, bem como à legalidade e regularidade das operações que lhes estão subjacentes. Os procedimentos seleccionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico das Comunidades Europeias, devidas a fraudes ou erros. Ao efectuar essas avaliações de riscos, o auditor examina o controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas, bem como os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria inclui ainda a avaliação da adequação das políticas contabilísticas utilizadas e da razoabilidade das estimativas contabilísticas efectuadas, bem como a avaliação da apresentação global das contas consolidadas e dos relatórios anuais de actividade.

V. No que se refere às receitas, o âmbito dos trabalhos de auditoria do Tribunal é limitado. Por um lado, os recursos próprios IVA e RNB incidem em estatísticas macroeconómicas baseadas em dados subjacentes que não podem ser directamente controlados pelo Tribunal e, por outro, as auditorias dos recursos próprios tradicionais não podem abranger as importações que escapam à fiscalização aduaneira.

VI. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base da sua declaração de fiabilidade.

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VII. Na opinião do Tribunal, as «contas anuais das Comunidades Europeias» reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira das Comunidades em 31 de Dezembro de 2007, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão.

VIII. Sem colocar em causa a opinião expressa no ponto VII, o Tribunal constata que as insuficiências dos sistemas contabilísticos, devido em parte ao complexo quadro legal e financeiro, continuam a colocar em risco a qualidade das informações financeiras de determinadas Direcções-Gerais da Comissão (em especial no que se refere aos pré-financiamentos, ao respectivo corte de operações e às facturas/declarações de custos) e de organismos descentralizados cujas contas estão sujeitas a consolidação (em especial no que diz respeito aos activos fixos da Autoridade Europeia Supervisora do GNSS ⁽⁸⁾), o que levou a algumas correcções após a apresentação das contas provisórias.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas, as autorizações e os pagamentos relativos às despesas administrativas e outras e aos assuntos económicos e financeiros estão isentos de erros materiais. Nestes domínios, os sistemas de supervisão e de controlo são aplicados de modo a garantir uma adequada gestão do risco de ilegalidade e irregularidade.

X. Na opinião do Tribunal, nos outros domínios de despesas, os pagamentos continuam a ser materialmente afectados por erros, embora a níveis diferentes. É necessário que a Comissão, os Estados-Membros e os outros Estados beneficiários aumentem os esforços para aplicar sistemas de supervisão e de controlo adequados, a fim de melhorar a gestão dos riscos de ilegalidade e irregularidade. Os domínios em causa são: «Agricultura e Recursos Naturais», «Coesão», «Investigação, Energia e Transporte», «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento» e «Educação e Cidadania».

- a) No domínio da «Agricultura e Recursos Naturais», o Tribunal constatou que as operações subjacentes às despesas declaradas para este grupo de políticas, no seu conjunto, estão afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para oferecer uma garantia quanto à conformidade com as regras da UE. No entanto, o Tribunal conclui que o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são introduzidos no sistema dados exactos e fiáveis.
- b) No domínio da «Coesão», o Tribunal constatou que o reembolso de despesas relativas aos projectos das políticas de Coesão está afectado por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que o sistema de supervisão da Comissão e os sistemas de controlo dos Estados-Membros são em geral apenas parcialmente eficazes para prevenir despesas declaradas em excesso ou ilegíveis.
- c) No domínio da «Investigação, Energia e Transporte», o Tribunal constatou que os pagamentos relativos a este grupo de políticas estão afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que, apesar de algumas melhorias, os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão são apenas parcialmente eficazes para reduzir o risco de reembolso de custos declarados em excesso ou ilegíveis.
- d) No domínio da «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento», o Tribunal constatou que as operações subjacentes às despesas deste grupo de políticas estão afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade, principalmente ao nível dos organismos de execução. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que, apesar de melhorias ao nível da Comissão, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para oferecer garantias de que as despesas são elegíveis e apoiadas por provas adequadas.

⁽⁸⁾ GNSS: *Global Navigation Satellite System* (Sistema Global de Navegação por Satélite).

- e) No domínio da «Educação e Cidadania», o Tribunal constatou que os pagamentos relativos a este grupo de políticas estão afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para oferecer garantias de que as despesas são elegíveis e apoiadas por provas adequadas.

XI. O Tribunal salienta que:

- a) Uma parte desproporcionadamente elevada da taxa de erro global estimada para o domínio da «Agricultura e Recursos Naturais» diz respeito ao desenvolvimento rural; no caso das despesas do FEAGA, o Tribunal estima que a taxa de erro seja ligeiramente inferior ao limiar de materialidade, enquanto no caso das despesas do FEADER estima que seja significativamente superior.
- b) As disposições regulamentares complexas ou pouco claras (como os critérios de elegibilidade) têm um impacto considerável na legalidade e/ou regularidade das operações subjacentes às despesas nos domínios da «Agricultura e Recursos Naturais», «Coesão», «Investigação, Energia e Transporte» e «Educação e Cidadania».

XII. O Tribunal verificou progressos nos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, em especial no que diz respeito, por um lado, ao impacto das reservas na garantia apresentada nas declarações dos Directores-Gerais e, por outro, a uma maior coerência destas declarações com as constatações do Tribunal. No entanto, o Tribunal verifica que a Comissão ainda não consegue demonstrar que as medidas tomadas para melhorar os sistemas de supervisão e de controlo foram eficazes para reduzir o risco de erro em grandes domínios do orçamento.

24 e 25 de Setembro de 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INFORMAÇÕES EM APOIO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

1.1. Nos termos do artigo 248.º do Tratado CE, o Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem (DAS). O Tratado proporciona também ao Tribunal a faculdade de completar esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal da actividade da UE.

1.2. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas das Comunidades Europeias têm como objectivo obter elementos suficientes e adequados que permitam concluir em que medida as receitas, as despesas, os activos e os passivos foram contabilizados correctamente e que as contas anuais reflectem fielmente a situação financeira em 31 de Dezembro de 2007, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício (ver pontos 1.6-1.31.).

1.3. Os trabalhos do Tribunal relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas de 2007 têm como objectivo obter elementos suficientes e adequados, directos ou indirectos, que permitam emitir uma opinião sobre se as operações estão em conformidade com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e foram calculadas correctamente (ver pontos 1.32-1.54. do presente capítulo relativamente aos aspectos horizontais e capítulos 2 e 4-11. para informações pormenorizadas).

1.4. O Tribunal avaliou novamente os progressos realizados pela Comissão no âmbito do reforço do seu sistema de controlo interno, bem como o seguimento dado aos planos de acção adoptados no contexto do Roteiro para um quadro de controlo interno integrado (ver capítulo 2).

1.5. Além disso, perante a falta de indicadores da Comissão ao longo de vários anos e para completar os apresentados relativamente a 2007 ⁽⁹⁾, o Tribunal fornece certos indicadores para acompanhar os progressos realizados na melhoria dos controlos internos em geral e em cada um dos domínios de receitas e despesas (ver anexos ao presente capítulo e aos capítulos 2 e 4-11.).

⁽⁹⁾ Ver pontos 1.5 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 e capítulo 2 do presente Relatório Anual.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Fiabilidade das contas**Contexto geral**

1.6. As observações do Tribunal incidem sobre as contas anuais relativas ao exercício de 2007, elaboradas pelo contabilista da Comissão e aprovadas pela Comissão em conformidade com o disposto no artigo 129.º do Regulamento Financeiro de 25 de Junho de 2002 ⁽¹⁰⁾ e enviadas ao Tribunal em 28 de Julho de 2008. As contas incluem as «demonstrações financeiras consolidadas», que abrangem, em especial, o balanço onde é exposto o activo e o passivo no final do exercício e a conta dos resultados económicos, bem como os «mapas consolidados sobre a execução do orçamento», que abrangem as receitas e despesas do exercício.

1.7. As contas anuais relativas ao exercício de 2007 constituem o terceiro conjunto de contas elaboradas com base nas regras da contabilidade de exercício que foram introduzidas pelas Comunidades Europeias em 2005 com base nas disposições do Regulamento Financeiro (em especial os artigos 123.º a 138.º). Em comparação com as contas anuais relativas aos exercícios de 2005 e 2006, foram as seguintes as principais alterações:

- o perímetro de consolidação aumentou de 16 agências consolidadas em 2005 para 26 agências em 2007 (24 em 2006);
- as informações apresentadas sobre as diferentes formas de recuperação de despesas indevidas aplicadas pela Comissão foram reagrupadas;
- foi apresentada uma reconciliação entre os resultados orçamentais e os resultados económicos;
- pela primeira vez este ano, os contabilistas das outras instituições e organismos apresentaram ao contabilista da Comissão «cartas de transmissão» devidamente assinadas, na sua maioria essencialmente semelhantes à declaração (*management representation letter*) ⁽¹¹⁾ apresentada pelo contabilista da Comissão.

⁽¹⁰⁾ O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho (JO L 390 de 30.12.2006, p. 1), prevê que as contas definitivas sejam enviadas até 31 de Julho do ano seguinte.

⁽¹¹⁾ Estas cartas são utilizadas com o objectivo de permitir à gestão reconhecer que as demonstrações financeiras são suficientes e adequadas e não omitem factos relevantes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.8. O contabilista da Comissão apresentou ao Tribunal uma declaração confirmando que, com determinadas limitações, as contas consolidadas são completas e fiáveis (no entanto, ver pontos 1.29 e 1.31.) e que a maioria dos sistemas locais da Comissão foi validada (no entanto, ver pontos 1.13-1.16.).

Âmbito e método da auditoria

1.9. A transição para a contabilidade de exercício e as consequentes alterações significativas na estrutura e no conteúdo das contas da Comunidades Europeias exigem um processo de adaptação ao longo de vários anos por parte da Comissão. Na sua auditoria às contas de 2007, o Tribunal prestou especial atenção às alterações introduzidas em resultado da modernização do sistema contabilístico das Comunidades ⁽¹²⁾ que está em curso. A auditoria incidiu nos seguintes elementos ⁽¹³⁾:

- apreciação das medidas tomadas ao nível da Comissão para resolver as insuficiências identificadas no novo quadro de comunicação de informações financeiras e nos sistemas contabilísticos de determinadas instituições e Direcções-Gerais ⁽¹⁴⁾, para determinar se contribuem para obter uma garantia razoável de que as contas dão uma imagem verdadeira e fiel da situação. Para o efeito, procedeu-se, em especial, a uma análise das bases da validação (artigo 61.º do Regulamento Financeiro) pelos gestores orçamentais das contas de 2007, que é da sua responsabilidade, bem como a uma análise da validação pelo contabilista da metodologia de corte de operações e da fase de preparação dos sistemas locais de gestão financeira, que fornecem os dados para as contas da Comissão (ver pontos 1.13-1.18.);
- verificação da fiabilidade das contas de 2007, concentrando-se em elementos relativamente aos quais foi apresentada uma opinião alterada no contexto da Declaração de Fiabilidade de 2006 ⁽¹⁵⁾ (pré-financiamentos, facturas/declarações de custos e corte de operações). Esta verificação foi efectuada por meio de controlos analíticos e testes substantivos em amostras estatísticas representativas (ver pontos 1.23., 1.24., 1.25. e 1.26.).

⁽¹²⁾ Ver Comunicação da Comissão sobre a modernização da contabilidade das Comunidades Europeias (COM(2002) 755 final de 17.12.2002).

⁽¹³⁾ As constatações do Tribunal relativas às fases anteriores da modernização foram apresentadas nos Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2004 (ver pontos 1.21-1.45.), ao exercício de 2005 (ver pontos 1.5-1.58.) e ao exercício de 2006 (ver pontos 1.6-1.36.) Os resultados das fases posteriores serão apresentados em futuros relatórios anuais.

⁽¹⁴⁾ Ver ponto IX da Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa ao exercício de 2006.

⁽¹⁵⁾ Ver pontos VIII e IX da Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa ao exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Outras medidas tomadas para reforçar a transição para a contabilidade de exercício**Realizações gerais**

1.10. O contabilista da Comissão introduziu várias medidas destinadas a consolidar a transição para uma contabilidade de exercício modernizada. Em Julho de 2006, foi lançado um estudo-piloto, já concluído, sobre a qualidade dos dados contabilísticos. Consequentemente, o contabilista da Comissão finalizou um conjunto de medidas que foram divulgadas a todas as Direcções-Gerais em Março de 2007 com o objectivo de melhorar o ambiente de controlo contabilístico ao nível de cada uma das Direcções-Gerais. Incluem o desenvolvimento de uma análise de risco contabilístico, a realização de operações de revisão de contas baseadas numa análise de risco, a elaboração de manuais específicos de contabilidade e a documentação dos processos de encerramento das contas no final do ano. O projecto aplica-se pela primeira vez às contas anuais de 2007.

1.11. Estas medidas contribuíram para reforçar o quadro de comunicação de informações financeiras e os sistemas contabilísticos. Persistem, contudo, determinadas insuficiências que colocam em risco a qualidade dos dados contabilísticos (ver pontos 1.13-1.18.). Além disso, constatou-se que as orientações sobre o ambiente de controlo contabilístico, elaboradas pelo contabilista da Comissão, não foram aplicadas na totalidade por um número limitado de Direcções-Gerais operacionais relativamente ao cálculo do corte de operações.

1.12. O **quadro 1.1** apresenta o seguimento dado às reservas do Tribunal quanto à fiabilidade das contas expressas na declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2006, bem como às outras questões levantadas pelo Tribunal que foram parcialmente regularizadas ou que ainda terão de ser resolvidas no contexto das medidas tomadas pela Comissão para consolidar a transição para uma contabilidade de exercício modernizada.

Validação dos sistemas locais

1.13. Muitas Direcções-Gerais utilizam os seus próprios sistemas informáticos locais para a gestão financeira e a criação de operações que são enviadas ao sistema contabilístico central (ABAC) por meio de uma interface.

1.11. *Embora tenham sido identificadas insuficiências a nível da qualidade de alguns dados contabilísticos, estas não tiveram qualquer impacto relevante na fiabilidade das contas.*

1.13. *Como a situação está a evoluir constantemente, a equipa de validação dos serviços contabilísticos deve acompanhar esta evolução e introduziu, como já mencionado no ano passado, um procedimento para a validação de alterações dos sistemas locais.*

Quadro 1.1 — Seguimento dado às reservas constantes da declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2006 quanto à fiabilidade das contas e a determinadas outras observações incluídas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2006

Reservas constantes da declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2006	Respostas da Comissão apresentadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2006	Evolução em 2007
Detectaram-se erros em montantes registados no sistema contabilístico como facturas/declarações de custos e pré-financiamentos que têm como efeito sobreavaliar a rubrica «credores» em cerca de 201 milhões de euros e o montante total dos pré-financiamentos a longo e a curto prazo em cerca de 656 milhões de euros.	No caso da rubrica «credores», o nível de erros detectado pelo Tribunal era limitado.	Detectou-se apenas um reduzido nível de erros em termos de impacto financeiro relativamente a estas rubricas do balanço. No entanto, a frequência destes erros sublinha a necessidade de melhorias em termos de fiabilidade dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais.
Determinadas outras observações incluídas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2006		
Em parte devido ao complexo sistema de gestão financeira, e apesar das melhorias registadas, as insuficiências dos sistemas contabilísticos de determinadas instituições e Direcções-Gerais da Comissão continuam a colocar em risco a qualidade das informações financeiras (em especial no que se refere ao corte de operações e aos benefícios sociais do pessoal), o que levou a algumas correcções após a apresentação das contas provisórias.	A Comissão afirmou que continuará a tentar melhorar os seus procedimentos de contabilidade no final do ano. Em 2006 a Comissão melhorou a sua previsão dos montantes de corte de operações, tomando várias medidas. Relativamente ao regime de pensões de alguns deputados do Parlamento Europeu, não existindo um estudo actuarial, não é possível incluir nas contas uma provisão significativa.	As insuficiências dos sistemas contabilísticos de determinadas Direcções-Gerais da Comissão e de outros organismos continuam a colocar em risco a qualidade das informações financeiras (em especial no que se refere aos pré-financiamentos, ao respectivo corte de operações e às facturas/declarações de custos), o que levou a algumas correcções após a apresentação das contas provisórias. A provisão para direitos de pensão de alguns deputados do Parlamento Europeu é actualmente reconhecida no balanço consolidado.
O contabilista da Comissão não pôde validar três sistemas contabilísticos auxiliares locais. Além disso, o número e a importância dos assuntos e questões que necessitam de um exame complementar permanecem praticamente os mesmos do ano anterior. Assim, tendo em conta os problemas recorrentes, o Director-Geral do Orçamento deveria ter apresentado uma reserva específica sobre estes assuntos.	Em 2006, realizaram-se progressos significativos relativamente aos três serviços em causa. Os respectivos sistemas serão examinados em 2007 para decidir se as melhorias são suficientes para justificar a sua validação. Tendo em conta os progressos realizados, não foi necessário apresentar uma reserva no relatório anual de actividade de 2006.	O contabilista da Comissão ainda não conseguiu validar dois dos sistemas locais nem validar sem reservas um terceiro sistema. Como em anos anteriores, o número e a importância dos assuntos horizontais e de outras questões que necessitam de ser examinados permanecem praticamente os mesmos.
Embora as notas explicativas das contas consolidadas contenham informações sobre possíveis correcções, não identificam os montantes e os domínios de despesas que podem ser sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento das contas.	O direito de controlar as despesas vários anos depois de terem sido incorridas não deverá implicar que todas as despesas em causa tenham de ser aceites. Os montantes que sejam quantificáveis de possíveis recuperações são indicados nas notas das contas consolidadas.	Como no passado, os montantes e os domínios de despesas que possam ser sujeitos a outras verificações e a procedimentos de apuramento das contas não são indicados nas notas anexas às contas.
São necessárias outras medidas para garantir a exaustividade e a fiabilidade dos dados e informações contabilísticos apresentados nas notas explicativas relativamente aos montantes recuperados em resposta a operações ilegais ou irregulares.	O sistema contabilístico está a ser adaptado para aumentar a quantidade de informações registadas relativamente a recuperações. Prevê-se que estas melhorias sejam aplicadas às contas de 2008.	Apesar das melhorias verificadas, são necessárias outras medidas para garantir a exaustividade e a fiabilidade dos dados e informações contabilísticos apresentados nas notas explicativas relativamente aos montantes recuperados em resposta a operações ilegais ou irregulares, especialmente ao nível dos Estados-Membros, bem como para deduções de pagamentos posteriores.
A reconciliação entre os resultados orçamentais e económicos ainda apresenta pequenas diferenças não explicadas e a inteligibilidade das contas seria melhorada se as contas anuais incluíssem essa reconciliação.	A Comissão aceita que o procedimento de reconciliação precisa de melhorias e irá ponderar a inclusão de uma reconciliação completa nas contas anuais.	A Comissão melhorou o seu procedimento de reconciliação, tendo incluído a reconciliação entre os resultados orçamentais e económicos nas contas anuais consolidadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.14. No exercício de 2007, os serviços do contabilista da Comissão verificaram o seguimento dado às constatações do exercício anterior ⁽¹⁶⁾. Além disso, seis outros serviços ⁽¹⁷⁾ foram objecto de exames aprofundados no âmbito de um método cíclico visando a cobertura total dos serviços da Comissão a médio prazo. Foram igualmente examinados dois outros serviços ⁽¹⁸⁾, mas os respectivos relatórios não foram finalizados a tempo de serem tidos em conta no relatório geral de validação relativo a 2007 elaborado pelo contabilista da Comissão.

1.15. O contabilista da Comissão ainda não conseguiu validar os sistemas locais das Direcções-Gerais da Educação e da Cultura ⁽¹⁹⁾ e das Relações Externas ⁽²⁰⁾, como indicado na sua declaração (ver ponto 1.80.), nem validar sem reservas o sistema local do Serviço de Cooperação EuropeAid ⁽²¹⁾ relativamente ao exercício de 2007. A reserva não contabilística emitida para o Centro Comum de Investigação ⁽²²⁾ em 2006 manteve-se no

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.14. *A equipa de validação dos serviços contabilísticos acompanha as questões levantadas em relatórios precedentes, a fim de assegurar que as recomendações apresentadas sejam executadas, garantindo desta forma a melhoria constante da qualidade dos sistemas locais de gestão financeira.*

Pretende-se que o primeiro ciclo completo de verificação do respeito dos critérios de validação em todas as Direcções-Gerais e serviços esteja concluído até ao final de 2008 ou ao início de 2009.

O relatório relativo à Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros foi transmitido ao Tribunal em 4 de Junho de 2008. O relatório relativo à Direcção-Geral da Saúde e dos Consumidores foi transmitido ao Tribunal em 2 de Setembro de 2008.

1.15. *Os trabalhos estão ainda em curso com o objectivo de obter a validação para as Direcções-Gerais das Relações Externas e da Educação e Cultura.*

A reserva relativa à validação do Serviço de Cooperação EuropeAid já foi levantada, dado esta direcção-geral ter apresentado elementos de prova suficientes em relação à coerência das informações apresentadas e ter sido aplicada uma conciliação sistemática do CRIS com o ABAC.

Foi aplicado o interface em falta entre o sistema informático local do Centro Comum de Investigação (CCI), JIPSY, e o ABAC para a transferência dos contratos do CCI para a base de dados central do ABAC Contracts e todos os contratos de 2007 foram introduzidos na base de dados central. O CCI tem ainda de introduzir os contratos relativos ao período remanescente desde 2005 até ao final de 2006, o que está previsto para antes do final do ano.

A não validação do sistema da Relex referia-se a um sistema contabilístico local (BCC-NT/Rai-Web) que não estava em conformidade com os critérios de validação. O sistema informático ABAC foi aplicado em todas as delegações da Comissão no prazo previsto e, a partir de Janeiro de 2007, as despesas administrativas das delegações passaram a ser geridas no quadro do sistema ABAC. A situação melhorou, por conseguinte, em comparação com 2006.

⁽¹⁶⁾ Ver pontos 1.20-1.21. do Relatório Anual relativo ao exercício de 2005 e pontos 1.15-1.17. do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006. No final de 2006, o contabilista ainda não tinha validado três sistemas contabilísticos locais e vários outros assuntos deviam ainda ser examinados.

⁽¹⁷⁾ Direcções-Gerais do Desenvolvimento, do Alargamento, do Ambiente, das Pescas e Assuntos Marítimos, bem como da Interpretação e o Serviço de Auditoria Interna.

⁽¹⁸⁾ Direcções-Gerais dos Assuntos Económicos e Financeiros e da Saúde e Defesa do Consumidor.

⁽¹⁹⁾ O relatório de validação da Direcção-Geral da Educação e da Cultura não foi terminado a tempo de ser incluído no relatório de validação global. O novo sistema SYMMETRY está agora previsto para 2009, com uma fase-piloto limitada prevista para 2008.

⁽²⁰⁾ O relatório de validação da Direcção-Geral das Relações Externas não foi terminado a tempo de ser incluído no relatório de validação global. O relatório de validação enviado no final de Maio de 2008 manteve a validação suspensa.

⁽²¹⁾ Em 2007, o Serviço de Cooperação EuropeAid ainda era objecto de uma reserva relativa à coerência das informações divulgadas, devido à inexistência de uma reconciliação sistemática com o sistema central. No entanto, esta questão foi abordada no final de Julho de 2008.

⁽²²⁾ O Centro Comum de Investigação colocou em funcionamento no final de 2007 uma nova interface para enviar informações sobre contratos para o sistema de contratos do ABAC. Foram comunicados os dados relativos a novos contratos de 2007, mas não foram enviados quaisquer dados relativos aos contratos de 2006 e 2005.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

exercício de 2007. O número e a importância dos assuntos horizontais e de outras questões para examinar são praticamente idênticos aos dos anos anteriores ⁽²³⁾.

1.16. A auditoria do Tribunal confirmou que as decisões do contabilista da Comissão estavam bem fundamentadas: as questões e os assuntos pendentes eram importantes.

Reforço dos procedimentos de corte de operações

1.17. Desde a transição para a contabilidade de exercício, o contabilista da Comissão convidou os serviços da Comissão a realizarem testes *ex post* da sua metodologia de corte de operações, quando relevante ⁽²⁴⁾, combinando dados das fontes orçamentais e da contabilidade geral para verificar se os métodos são adequados. Das nove Direcções-Gerais examinadas ⁽²⁵⁾, seis estavam parcialmente abrangidas por estes testes, o que representa menos de 20 % do montante total do corte de operações, uma melhorou os seus procedimentos através de testes e correcções aos procedimentos de corte de operações ⁽²⁶⁾, outras testaram a metodologia aplicada mas as medidas correctivas foram adiadas ⁽²⁷⁾ e algumas ⁽²⁸⁾ ainda não efectuaram testes *ex post* das metodologias de corte de operações. Esta situação pode dar origem a inexactidões nos dados contabilísticos.

1.18. Algumas Direcções-Gerais (representando aproximadamente 20 % do montante total de corte de operações) definem o corte de operações dos encargos por pagar segundo um método *pro rata temporis* ⁽²⁹⁾. No entanto, se as datas dos contratos indicadas nos sistemas contabilísticos e utilizadas como base para os cálculos do corte de operações estiverem incorrectas ou se forem alteradas e não actualizadas, afectam negativamente a fiabilidade das contas.

1.17. O contabilista considerou que os dados contabilísticos eram suficientemente exactos relativamente às contas finais.

1.18. O plano de controlo da qualidade da principal Direcção-Geral em causa centrou-se nas datas dos contratos. Foram revistos 935 contratos, incluindo todos os contratos de longa duração. Consequentemente, os restantes erros relativos às datas dos contratos referem-se a contratos de curta duração que têm um impacto muito inferior no corte de operações do que nos últimos anos. Na amostra do Tribunal de 20 operações desta Direcção-Geral, verificam-se 3 erros devido às datas dos contratos erradas, o que é uma melhoria em comparação com os últimos anos.

⁽²³⁾ Nomeadamente as questões gerais relativas aos procedimentos de corte de operações, ao apuramento tardio dos pré-financiamentos e erros no seu registo, ao lançamento das operações em tempo útil, aos contratos ABAC, ao registo de garantias, aos conhecimentos variáveis dos princípios da contabilidade de exercício nos diferentes serviços, bem como à coerência dos dados entre os sistemas locais e o ABAC.

⁽²⁴⁾ Os testes *ex post* apenas são exigidos quando se utiliza o método *pro rata temporis* e existe um longo intervalo entre dois relatórios sobre a evolução da auditoria.

⁽²⁵⁾ Ver igualmente o ponto 1.18 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006.

⁽²⁶⁾ Direcção-Geral da Sociedade da Informação e Média

⁽²⁷⁾ Por exemplo as Direcções-Gerais da Investigação, da Educação e da Cultura e o Serviço de Cooperação EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Por exemplo as Direcções-Gerais da Energia e Transportes e do Alargamento.

⁽²⁹⁾ O método *pro rata temporis* é uma técnica de estimativa que permite atribuir valores proporcionais ao tempo decorrido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

***Demonstrações financeiras consolidadas
a 31 de Dezembro de 2007*****Observações gerais**

1.19. Em 2007, a Comissão tomou medidas para garantir o registo exaustivo e correcto dos novos pagamentos de pré-financiamento e respectivas garantias, bem como das novas facturas/declarações de custos em aberto, e do respectivo corte de operações.

1.20. A auditoria que o Tribunal efectuou dos empréstimos, inventários, créditos a longo prazo, caixa e equivalentes de caixa, benefícios sociais do pessoal, provisões, passivo financeiro e outro passivo a longo prazo, bem como reservas não conduziu a resultados significativos. No entanto, foi detectado um certo número de erros relativos a outros elementos que se apresenta em seguida.

Balanço consolidado a 31 de Dezembro de 2007**Questões pendentes relativas às contas do sistema europeu de navegação por satélite**

1.21. A Autoridade Europeia Supervisora do GNSS⁽³⁰⁾, uma agência da UE criada em 2004⁽³¹⁾, assumiu oficialmente as atribuições⁽³²⁾ que anteriormente competiam à Empresa Comum Galileo em 1 de Janeiro de 2007. Inicialmente, pretendia-se que o novo organismo funcionasse como uma parceria público-privado; no seguimento de uma decisão do Conselho, de Novembro de 2007, o programa Galileo passa a ser financiado pelo orçamento da UE. No final de 2007, apesar da assinatura de acordos⁽³³⁾ entre as partes interessadas (Empresa Comum Galileo, Agência Espacial Europeia e Autoridade), a propriedade dos activos do projecto da Empresa Comum Galileo não tinha sido totalmente transferida para a Autoridade, nem tinha sido elaborada uma lista dos activos do Galileo na posse da Agência Espacial Europeia. Assim, o Tribunal não emitiu uma opinião sobre a fiabilidade das contas da Autoridade relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2007.

1.21. No final de 2007, não obstante a assinatura de acordos entre as partes interessadas (ECG, Agência Espacial Europeia e GSA), a propriedade dos activos dos projectos não tinha sido completamente transferida da AEE para as Comunidades Europeias. Uma vez que a transferência dos activos está sujeita a uma certa incerteza e atraso, por razões de prudência, as Comunidades Europeias não reconheceram os activos do programa no seu balanço. Pretende-se que os activos venham a ser reconhecidos quando estas questões de transferência forem resolvidas.

⁽³⁰⁾ GNSS: *Global Navigation Satellite System* (Sistema Global de Navegação por Satélite).

⁽³¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1321/2004 do Conselho (JO L 246 de 20.7.2004, p. 1), prolongado pelo Regulamento (CE) n.º 1942/2006 (JO L 367 de 22.12.2006, p. 18).

⁽³²⁾ A Autoridade Europeia Supervisora do GNSS tem a função de assegurar a gestão dos interesses públicos relativos aos programas europeus de radionavegação por satélite e de desempenhar o papel de entidade reguladora desses programas durante o funcionamento e as fases operacionais, desempenhando um papel fundamental na realização do Programa Galileo.

⁽³³⁾ A Comissão apresentou uma proposta para alterar o Regulamento de base n.º 1321/2004 em 19 de Setembro de 2007. Esta proposta não clarifica as novas funções da Autoridade e refere-se, sem mais pormenores, a acordos de delegação a celebrar entre a Autoridade e a Agência Espacial Europeia (AEE) relativos à gestão dos fundos do programa e à propriedade dos seus activos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Operações de capital de risco

1.22. Nas demonstrações financeiras consolidadas das Comunidades Europeias, todas as operações de capital de risco (218 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2007) estão classificadas como «investimentos a longo prazo» (activos disponíveis para venda). São registadas pelo seu custo histórico menos as eventuais provisões para imparidade, uma vez que o seu justo valor não pode actualmente ser avaliado de forma fiável. Embora este método de avaliação seja aceitável nestas circunstâncias, não é aplicado uniformemente. O Tribunal constatou que a imparidade apenas se baseou em anulações e que o gestor das operações (Banco Europeu de Investimento) tinha à sua disposição as estimativas provisórias de depreciação que não tinham sido comunicadas à Comissão ⁽³⁴⁾.

1.22. *As normas em matéria de apresentação de relatórios e contabilísticas evoluíram significativamente no período dos mandatos do MEDA, que cobrem estas operações de capital de risco (OCR). O BEI e a Comissão têm seguido esta evolução e estão actualmente a analisar conjuntamente a situação, com o objectivo de encontrar a melhor solução em termos de relação custos-benefícios e tendo também em conta as informações disponíveis de acordo com os contratos assinados com os beneficiários finais há vários anos (razão pela qual não são incluídas as actuais normas em matéria de apresentação de relatórios). Esta análise confirmou que o actual exercício de avaliação das operações de capital de risco é um exercício muito demorado e desafiante, devido ao número elevado e à estrutura em cascata complexa das OCR. O BEI sublinhou igualmente que a avaliação das OCR se baseia, na medida do possível, em princípios contabilísticos internacionais relevantes, nomeadamente a IAS 39.*

Pré-financiamentos e respectivas garantias

1.23. A auditoria de uma amostra estatística representativa de 150 pré-financiamentos constantes do sistema contabilístico permitiu detectar um nível reduzido de erros em termos de impacto financeiro relativamente a esta rubrica do balanço. No entanto, a frequência destes erros sublinha a necessidade de melhorias em termos de exactidão dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais. Os tipos de erro mais frequentes são os seguintes:

- os pré-financiamentos não foram contabilizados de acordo com os diferentes tipos de gestão apresentados nas notas às demonstrações financeiras;
- os pré-financiamentos permaneceram em aberto, embora os beneficiários os tivessem utilizado antes do final do exercício.

1.24. Além disso, trabalhos de auditoria complementares relativos ao inventário e à validação dos pré-financiamentos revelaram os seguintes problemas em matéria de exaustividade/exactidão do balanço:

- alguns pagamentos foram inscritos como despesas na conta dos resultados económicos quando deveriam ter sido inscritos como pré-financiamentos no balanço;

1.24.

⁽³⁴⁾ Ver igualmente o ponto 1.26 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- alguns pré-financiamentos continuam incluídos no balanço, apesar de estarem disponíveis as informações necessárias, como certificados de auditoria, para proceder ao seu apuramento, inscrevendo as despesas correspondentes na conta dos resultados económicos. Além disso, verificaram-se incoerências no apuramento dos pré-financiamentos. Assim, a Direcção-Geral da Sociedade da Informação e Média procede, correctamente, ao apuramento dos pré-financiamentos quando as declarações de custos não são acompanhadas por certificados de auditoria, enquanto a Direcção-Geral da Investigação, nas mesmas circunstâncias, deixa o pré-financiamento em aberto;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- *A Comissão concorda com o Tribunal de que corresponde às melhores práticas a liquidação de montantes de pré-financiamento em aberto com o mínimo atraso e o seu objectivo é que todos os serviços sigam esta prática assim que esteja disponível documentação comprovativa suficiente. Entretanto, as contabilizações de final do ano asseguram que a prática criticada não afecte a fiabilidade das contas.*

Além disso, a Direcção-Geral da Sociedade da Informação e dos Meios de Comunicação e a Direcção-Geral da Investigação estão a cooperar com vista a encontrar um modo comum para abordar esta questão, em conformidade com as recomendações feitas pelos serviços contabilísticos.

Credores

1.25. A auditoria de uma amostra estatística representativa de 150 facturas/declarações de custos da população de «credores» constante do sistema contabilístico permitiu detectar um nível reduzido de erros em termos de impacto financeiro relativamente a esta rubrica do balanço. No entanto, a frequência destes erros sublinha a necessidade de melhorias em termos de fiabilidade dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais. A maioria dos erros refere-se ao montante errado contabilizado para certas facturas e declarações de custos.

1.26. Constataram-se atrasos significativos no tratamento de algumas facturas e declarações de custos, que têm incidência nas contas, pois os atrasos na análise da elegibilidade das facturas não permitem dar início ao apuramento dos pré-financiamentos. Esta situação pode dar origem à apresentação no passivo de valores incorrectos relativamente a terceiros e à inscrição de um montante de despesas, baseado numa estimativa efectuada no âmbito do corte de operações, em vez de um montante comprovado por facturas já recebidas.

Conta dos resultados económicos consolidada

1.27. A inscrição dos pagamentos ao abrigo de um tipo de gestão errado tem impacto na exactidão da repartição das despesas por tipo de gestão apresentada nas notas da conta dos resultados económicos e nas informações sectoriais (ver igualmente o ponto 1.23.).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Elementos extrapatrimoniais

1.28. Embora as notas explicativas das contas anuais contenham informações sobre o facto de algumas operações poderem ser corrigidas posteriormente pelos serviços da Comissão ou pelos Estados-Membros, os montantes e os domínios de despesas que poderão ser sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento das contas ⁽³⁵⁾ ainda não estão identificados nas notas.

Outras questões**Recuperação de pagamentos indevidos**

1.29. No seguimento de uma recomendação do Tribunal, as notas às demonstrações financeiras incluem mais informações relativas à recuperação de pagamentos indevidos. No entanto, as notas às demonstrações financeiras ainda não incluem informações completas e fiáveis sobre as actividades de correcção financeira realizadas pelos Estados-Membros. Estes apresentam estas informações em especial no que diz respeito a retiradas, recuperações e recuperações pendentes no domínio das acções estruturais ⁽³⁶⁾. Em resultado da elevada proporção de despesas ineligiáveis repetidamente mencionada nos Relatórios Anuais do Tribunal, e para efeitos de uma apresentação verdadeira e fiel da situação, o Tribunal considera que as notas anexas às contas deverão incluir informações adequadas sobre estes mecanismos de correcção.

1.30. Com base no exame dos trabalhos realizados pelos organismos de certificação ⁽³⁷⁾, o Tribunal reitera ⁽³⁸⁾ as suas dúvidas relativamente à exactidão dos créditos dos Estados-Membros no domínio da Agricultura. O Tribunal constata ainda que as diferentes práticas aplicadas pelos organismos pagadores no que se refere à data de validação das dívidas dão origem a uma apresentação incoerente do seu montante global (ver pontos 5.44-5.45.).

⁽³⁵⁾ Ver os Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2002 (pontos 1.10-1.11.), ao exercício de 2003 (ponto 1.11.), ao exercício de 2004 (pontos 1.12-1.13.), ao exercício de 2005 (ponto 1.57.) e ao exercício de 2006 (ponto 1.34.).

⁽³⁶⁾ Ver igualmente a secção 6 sobre a recuperação dos pagamentos indevidos nas Contas Anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2007, Volume I, pp. 75-80.

⁽³⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão (JO L 171 de 23.6.2006, p. 90), Anexo III.

⁽³⁸⁾ Ver o ponto 5.61 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006.

1.28. O Regulamento Financeiro e os regulamentos sectoriais relativos à agricultura e aos fundos estruturais conferem à Comissão o direito de controlar todas as despesas durante vários anos após terem sido incorridas. As contas não devem implicar, devido a este direito, que a aceitação de todas as despesas envolvidas ainda tem de se verificar. Sempre que os montantes de recuperações potenciais sejam quantificáveis, são apresentados nas notas 5.3 e 5.4 das contas consolidadas.

1.29. O capítulo 6 das contas anuais de 2007 apresenta um panorama dos procedimentos em vigor para a recuperação dos pagamentos indevidos, bem como a melhor estimativa possível do montante total de tais recuperações, incluindo as recuperações feitas pelos Estados-Membros em relação às despesas agrícolas.

Foi facultada apenas informação sumária nas notas das contas sobre recuperações de fundos estruturais dos Estados-Membros, devido ao calendário da apresentação destas informações e à necessidade de esclarecer alguns dados com os Estados-Membros. Contudo, a Comissão facultou informações mais pormenorizadas ao Parlamento em Julho de 2008 no quadro do segundo relatório trimestral sobre o plano de acção destinado a reforçar o papel supervisor da Comissão em matéria de despesas com acções estruturais, indo publicar os dados num anexo ao relatório anual sobre os fundos estruturais para 2007, como o fez no ano passado para as informações de 2006. Ao abrigo dos planos de acção, a Comissão envida esforços para melhorar a fiabilidade e exaustividade das informações recebidas dos Estados-Membros, mediante, entre outras coisas, a execução de auditorias no local nos Estados-Membros.

1.30. A Comissão considera que as informações que recebeu sobre contas a receber dos Estados-Membros na área da agricultura são suficientemente fiáveis para fins contabilísticos e de liquidação.

A Comissão apresentou esclarecimentos adicionais referentes ao reconhecimento de dívidas por parte dos organismos pagadores nas suas orientações revistas para o exercício de 2008. As «políticas diferentes» referidas pelo Tribunal são o resultado das diferentes ordens jurídicas nacionais no que diz respeito à recuperação de pagamentos indevidos.

Ver igualmente as respostas aos pontos 5.44 e 5.45.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.31. Além disso, as notas anexas às contas não indicam as recuperações efectuadas por dedução de um pagamento posterior (compensação).

1.31. *Tal como indicado nas notas das contas, os sistemas de informação não permitiram a identificação destas informações em 2007. Os sistemas foram entretanto adaptados pela Comissão em 2008 de forma a que todas as recuperações feitas por dedução de um pagamento subsequente possam ser identificadas e explicadas.*

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas de 2007

Nova estrutura das apreciações específicas DAS

1.32. No seguimento da introdução pela Comissão da orçamentação por actividades (OPA) e da gestão por actividades (GPA), o Tribunal decidiu redefinir as apreciações específicas para efeitos da DAS dividindo o orçamento em termos de grupos adequados de domínios de política da OPA (ver **quadro 1.2**).

Método adoptado pelo Tribunal

Fontes e métodos

1.33. O Tribunal utiliza um modelo de garantia que se baseia em duas fontes de provas principais:

1.33.

- a) uma apreciação do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados à recolha e desembolso dos fundos do orçamento da UE pelas instituições da UE, os Estados-Membros, regiões, países terceiros, etc., que visam fornecer informações representativas sobre a execução e o funcionamento dos controlos-chave relativamente à sua capacidade de evitar ou de detectar e corrigir os erros;

Quadro 1.2 — Execução das despesas em 2007 por capítulo do Relatório Anual

(milhões de euros)

Secções (S) e título (T) correspondentes à nomenclatura orçamental de 2007, repartidos por capítulo do Relatório Anual do Tribunal	Pagamentos efectuados em 2007
Capítulos do Relatório Anual	
Receitas ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	
Agricultura e recursos naturais ⁽²⁾	51 044,3
Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	
Ambiente (T.07)	
Pescas e assuntos marítimos (T.11)	
Saúde e defesa do consumidor (T.17)	
Coesão ⁽¹⁾	42 015,2
Emprego e assuntos sociais (T.04)	
Política regional (T.13)	
<i>Partes do T.05 e do T.11 estão incluídas neste capítulo do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007</i>	
Investigação, energia e transporte ⁽¹⁾	4 483,8
Investigação (T.08)	
Energia e transportes (T.06)	
Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	
Investigação directa (T.10)	
Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento ⁽³⁾	6 198,9
Relações externas (T.19)	
Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	
Alargamento (T.22)	
Ajuda humanitária (T.23)	
Educação e cidadania ⁽⁴⁾	1 453,0
Educação e cultura (T.15)	
Comunicação (T.16)	
Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	
Assuntos económicos e financeiros ⁽⁵⁾	489,9
Assuntos económicos e financeiros (T.01)	
Empresa (T.02)	
Concorrência (T.03)	
Mercado interno (T.12)	
Comércio (T.20)	
Despesas administrativas e outras ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlamento (S. I)	
Conselho (S. II)	
Comissão (S. III)	
Tribunal de Justiça (S. IV)	
Tribunal de Contas (S. V)	
Comité Económico e Social (S. VI)	
Comité das Regiões (S. VII)	
Provedor de Justiça (S. VIII)	
Autoridade Europeia para a protecção de dados (S. IX)	
Totais globais	113 953,3

⁽¹⁾ Despesas relativas principalmente à rubrica 1 do quadro financeiro, «Crescimento sustentável».⁽²⁾ Despesas relativas principalmente à rubrica 2 do quadro financeiro, «Preservação e gestão dos recursos naturais».⁽³⁾ Despesas relativas principalmente à rubrica 4 do quadro financeiro, «A UE enquanto agente mundial».⁽⁴⁾ Despesas relativas principalmente à rubrica 3 do quadro financeiro, «Cidadania, liberdade, segurança e justiça».⁽⁵⁾ Despesas relativas principalmente às rubricas 1 e 3 do quadro financeiro.⁽⁶⁾ Despesas relativas principalmente às rubricas 5, «Administração», e 6, «Compensações», do quadro financeiro — ver ponto 11.1 para mais informações.⁽⁷⁾ Este montante refere-se a «despesas operacionais» e não ao montante das «receitas».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) controlos baseados em amostras estatísticas representativas de operações subjacentes relativas a receitas e despesas, até ao nível dos beneficiários finais, que visam fornecer provas directas sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos.

No âmbito do modelo de garantia, efectua-se um juízo quanto ao nível de confiança que é possível obter a partir do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo e de testes directos à legalidade e regularidade das operações subjacentes para obter o elevado nível de garantia necessário para fornecer uma conclusão sólida.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) Ao abrigo da legislação aplicável ⁽¹⁾, a Comissão opera um ciclo de controlo em relação a despesas financiadas pela Comunidade realizadas durante alguns anos. Aplica, por exemplo, procedimentos de apuramento de contas em matéria de agricultura, de mecanismos de correcção financeira no quadro de medidas estruturais e de recuperações no âmbito das políticas internas e acções externas. Os erros detectados no decurso de um projecto plurianual e os pagamentos indevidos associados podem ser recuperados num ano posterior ao ano em exame, nomeadamente através da redução do pagamento final para tomar em consideração a insuficiência detectada.

A aplicação destes procedimentos por parte dos Estados-Membros e da Comissão e de outras medidas de controlo proporcionam, com as limitações descritas nos relatórios de actividade anuais de 2007, garantias razoáveis de que os recursos atribuídos às actividades da Comissão foram utilizados para o seu objectivo pretendido e em conformidade com os princípios de boa gestão financeira. Os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias referentes à legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Desta forma, a Comissão assume a responsabilidade final pela execução do orçamento prevista pelo artigo 274.º do Tratado CE.

A Comissão acolhe positivamente a ênfase acrescida dada pelo Tribunal ao exame das medidas adoptadas para detectar e corrigir erros, principalmente através de correcções financeiras, liquidação e recuperações. A Comissão envidou esforços consideráveis para melhorar a qualidade dos dados sobre recuperações fornecidos pelos Estados-Membros e está a proceder actualmente a uma verificação do carácter exaustivo e exacto desses dados.

Registaram-se progressos na comunicação de provas fiáveis sobre o funcionamento dos mecanismos de correcção plurianuais. A Comissão inseriu nas notas que acompanham as contas anuais das Comunidades Europeias para o exercício de 2007 um novo capítulo consagrado à recuperação de pagamentos indevidos. Este capítulo visa apresentar o procedimento para recuperar pagamentos indevidos e a melhor estimativa possível da quantia total recuperada.

⁽¹⁾ Artigo 53.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.34. As fontes principais descritas anteriormente podem ser completadas por duas outras:

- a) uma análise dos relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais da Comissão e respectivas sínteses, que indique se a Comissão tem uma garantia razoável de que os sistemas existentes garantem a legalidade/regularidade das operações subjacentes;
- b) um exame dos trabalhos de outros auditores independentes do processo de gestão e de controlo da Comunidade (por exemplo Instituições Superiores de Controlo dos Estados-Membros ou de países terceiros) ⁽³⁹⁾.

Definição e tratamento dos erros

1.35. Os erros podem estar relacionados com uma «condição de pagamento» ou com «outros critérios de conformidade». Em geral, as condições de pagamento são infringidas quando não são cumpridas as obrigações jurídicas do respectivo regime de ajudas ou contrato. Por outro lado, os outros critérios de conformidade são condições específicas a cumprir, que resultam de objectivos de política relacionados (protecção do ambiente, boas práticas agrícolas, etc.) ou de requisitos dos sistemas (número mínimo de controlos, estruturas e procedimentos fixos, etc.).

1.36. O Tribunal classifica os erros como «quantificáveis» ou «não quantificáveis». A primeira categoria refere-se a erros que têm um impacto financeiro directo e mensurável sobre o montante das operações subjacentes financiadas pelo orçamento da UE ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Apenas os erros quantificáveis são tidos em conta para estimar o impacto financeiro dos erros sobre a população no seu conjunto. No presente relatório, a frequência de erros refere-se a erros quantificáveis e não quantificáveis ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Encontram-se informações mais pormenorizadas no sítio internet do Tribunal em www.eca.europa.eu.

⁽⁴⁰⁾ Inclui, por exemplo, casos graves de incumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos que afectem as condições de pagamento (ver por exemplo o ponto 6.17.).

⁽⁴¹⁾ Os erros quantificáveis e não quantificáveis são classificados como limitados ou graves, com base na natureza, contexto, importância financeira e/ou proporção da operação afectada. Os erros superiores a 2 % constituem erros quantificáveis graves.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Síntese dos resultados de auditoria de 2007

1.38. Nos domínios das Receitas, dos Assuntos Económicos e Financeiros e das Despesas Administrativas e Outras, em que os sistemas de supervisão e de controlo, no geral, são aplicados de forma adequada e correcta (ver pontos 4.40-4.41., 10.32-10.33. e 11.25.), o Tribunal estima que o impacto financeiro dos erros seja inferior a 2 % dos montantes totais (ver **quadro 1.3**). Além disso, a avaliação das declarações dos Directores-Gerais e dos gestores orçamentais delegados efectuada pelo Tribunal confirmou que não era necessário apresentar reservas ou que as reservas a apresentar eram mínimas (ver pontos 2.6., 2.7. e 2.9. e o **quadro 2.1**).

1.38. As conclusões do relatório de síntese de 2007 indicam que os sistemas de controlo interno em vigor, sujeitos às limitações descritas nos relatórios de actividade anuais de 2007, oferecem garantias razoáveis de que os recursos atribuídos às actividades da Comissão foram utilizados para o seu objectivo pretendido e em conformidade com os princípios de boa gestão financeira.

Contudo, reconhece que são necessários esforços adicionais para resolver algumas insuficiências, em particular as destacadas nas reservas dos gestores orçamentais delegados — e as que pertencem a áreas do orçamento que não foram consideradas satisfatórias pelo Tribunal de Contas.

Quadro 1.3 — Resumo dos resultados da DAS de 2007 sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes

Apreciações específicas do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007	Pontos do Relatório Anual	Funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo	Margem de erro
Receitas ⁽¹⁾	4.40-4.41		
Agricultura e recursos naturais	5.50-5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Coesão	6.32		
Investigação, energia e transporte	7.40-7.41		
Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento	8.31-8.32		
Educação e cidadania	9.24		
Assuntos económicos e financeiros	10.32-10.33		
Despesas administrativas e outras	11.25		

O quadro acima resume a apreciação geral dos sistemas de supervisão e de controlo, descrita nos capítulos respectivos, e apresenta os resultados gerais dos testes substantivos efectuados pelo Tribunal. O quadro destaca os elementos principais mas não pode apresentar todos os pormenores relevantes (especialmente insuficiências dos sistemas de supervisão e de controlo e tipos de erro), para os quais é necessário consultar o texto do relatório, no âmbito da metodologia subjacente ao método de auditoria adoptado pelo Tribunal (ver pontos 1.33-1.37).

Legenda:

Funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo

	Eficaz
	Parcialmente eficaz ⁽⁴⁾
	Ineficaz

Margem de erro ⁽⁵⁾

	Menos de 2 % (abaixo do limiar de materialidade)
	Entre 2 % e 5 %
	Mais de 5 %

⁽¹⁾ Ver as limitações de âmbito nos pontos 4.4 e 4.9.

⁽²⁾ O Tribunal conclui que o SIGC continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados exactos e fiáveis relativamente aos pagamentos do Regime de Pagamento Único efectuados com base nos direitos atribuídos. (ver ponto 5.52).

⁽³⁾ Uma parte desproporcionadamente elevada da taxa de erro global diz respeito ao desenvolvimento rural: no caso das despesas do FEAGA, o Tribunal estima que a taxa de erro seja ligeiramente inferior a 2 % (ver ponto 5.13).

⁽⁴⁾ Os sistemas são classificados de «parcialmente eficazes» nos casos em que se considera que algumas disposições de controlo funcionaram adequadamente, ao passo que com outras tal não aconteceu. Por consequência, de uma maneira geral, poderão não conseguir limitar os erros das operações subjacentes a um nível aceitável.

⁽⁵⁾ A margem de erro não pode ser interpretada como um intervalo de confiança (no sentido estatístico). Trata-se de uma repartição da escala de taxas de erro em três intervalos efectuada pelo Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.39. Nos domínios da Agricultura e Recursos Naturais, Coesão, Investigação, Energia e Transporte, Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento e Educação e Cidadania, em que os sistemas de supervisão e de controlo são, no melhor dos casos, apenas parcialmente eficazes (ver pontos 5.50-5.55., 6.32., 7.40-7.41., 8.31-8.32. e 9.25.), o Tribunal estima que o impacto financeiro dos erros seja superior a 2 % do total das despesas ⁽⁴²⁾ (ver **quadro 1.3**). Além disso, a avaliação das declarações dos Directores-Gerais e dos gestores orçamentais delegados efectuada pelo Tribunal confirmou que foram apresentadas reservas importantes ou, segundo o Tribunal, deveriam tê-lo sido relativamente aos domínios em causa (ver pontos 2.6-2.11. e o **quadro 2.1**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.39. A Comissão tem como objectivo assegurar que os sistemas de supervisão e de controlo sejam eficazes na detecção e correcção de erros, atendendo devidamente aos custos e benefícios das verificações que têm de ser efectuadas no local. O seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno foi em grande medida executado e as melhorias estão a ser concretizadas gradualmente. O seu impacto completo verificar-se-á a mais longo prazo.

No que respeita à agricultura e ao desenvolvimento rural, a Comissão sublinha a conclusão do Tribunal de que a taxa de erro global mais provável não é significativamente diferente da do ano passado, como relatado na sua declaração de fiabilidade de 2006. As estatísticas de controlo recebidas pelos Estados-Membros indicam igualmente que a taxa de erro encontrada ao nível dos beneficiários finais no quadro do FEAGA, que corresponde a cerca de 85 % da despesa total com a agricultura e desenvolvimento rural, está abaixo do limiar de relevância, o que volta a confirmar para 2007 os resultados positivos de 2006 reconhecidos pelo Tribunal no relatório anual de 2006 ⁽²⁾. O relatório de actividade anual de 2007 da Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural apresenta informações adicionais.

O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), que cobre a maioria das despesas agrícolas, é eficaz na limitação do risco de despesas irregulares, dado serem introduzidos dados exactos e fiáveis e o sistema ser correctamente aplicado.

As despesas agrícolas e relativas ao desenvolvimento rural de 2007 que serão provavelmente excluídas do financiamento comunitário através de decisões de conformidade futuras, elevam-se a um valor estimado de 439 milhões de euros, juntamente com 152 milhões de euros de recuperações junto dos beneficiários finais ⁽³⁾.

Na área da coesão, a Comissão está a executar um plano de acção [COM(2008) 97 final] para reforçar a sua supervisão dos sistemas dos Estados-Membros com vista a reduzir a taxa de erro.

A estratégia de controlo da área da investigação, energia e transportes tem como objectivo detectar e corrigir erros. Quando inteiramente aplicada durante um período de quatro anos, deve assegurar que a taxa de erro residual (erros que permanecem por corrigir) esteja abaixo do limiar de relevância, como descrito pormenorizadamente nos relatórios anuais de actividade das Direcções-Gerais do domínio da investigação.

⁽⁴²⁾ No domínio da Agricultura e Recursos Naturais, a taxa global de erro não apresenta diferenças significativas em relação ao valor obtido no exercício anterior, mas não tem em conta determinados erros graves que não foi possível quantificar (ver ponto 5.13).

⁽²⁾ JO C 273 de 15.11.2007.

⁽³⁾ Em 2007, 607 milhões de euros foram recuperados graças às correcções financeiras e 247 milhões de euros foram recuperados junto de beneficiários finais por parte dos Estados-Membros (capítulo 6 das notas das contas anuais de 2007).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os erros nos domínios da ajuda externa, desenvolvimento e alargamento referem-se na maior parte a despesas feitas pelas organizações que executam os projectos relativamente a pagamentos antecipados efectuados pela Comissão. As auditorias financeiras obrigatórias previstas pelo sistema de controlo da Comissão antes dos pagamentos finais devem permitir à Comissão detectar e corrigir tais erros.

Os erros referentes à Direcção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) são relacionados com os pagamentos finais de acções do âmbito do quadro jurídico anterior. A concepção dos novos programas para o período de 2007-2013 teve em conta as recomendações do Tribunal de Contas de anos precedentes tendentes a simplificar as regras e a utilizar amplamente o financiamento de montante fixo, o que deve reduzir a taxa de erro no futuro.

Os resultados dos controlos ex post efectuados pela DG EAC, apresentados no seu relatório anual de actividade de 2007, não evidenciam, além disso, um nível significativo de erros.

Ver igualmente as respostas aos pontos 2.8, 2.11, 5.50 a 5.55, 6.32, 7.41-7.42, 8.31 a 8.33 e 9.25.

1.40. Constataram-se as seguintes alterações em comparação com os anos anteriores: verificou-se uma diminuição do nível de erro estimado com base na amostra nos domínios de política anteriormente abrangidos pelas Políticas Internas ⁽⁴³⁾ e as Acções Externas ⁽⁴⁴⁾ (ver **quadro 1.3**). O montante das despesas agrícolas abrangidas pelo SIGC sofreu um aumento significativo através da inclusão de determinados domínios de despesas de risco mais elevado, como o azeite. No entanto, o Tribunal conclui que o SIGC continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados exactos e fiáveis relativamente aos pagamentos do Regime de Pagamento Único efectuados com base nos direitos atribuídos. A recente integração no Regime de Pagamento Único de regimes de ajuda, como o do azeite, constitui um aspecto positivo, embora a curto prazo possa originar uma maior incidência de erros (ver ponto 5.52.).

1.40. A Comissão indica igualmente que, para a área da coesão, se registou um aumento da proporção de projectos em que não foi identificado qualquer erro e a avaliação global do Tribunal dos sistemas de supervisão e de controlo passou de não eficaz para parcialmente eficaz.

No que respeita ao SIGC, a Comissão considera que a introdução em RPU de regimes de apoio que apresentaram no passado um nível de risco mais elevado, como o sector do azeite, reduz o risco de despesas incorrectas mediante a cessação do sistema antigo de ajuda à produção.

⁽⁴³⁾ Os domínios anteriormente abrangidos pelas «Políticas Internas» estão actualmente incluídos nos grupos de políticas «Investigação, Energia e Transporte», «Educação e Cidadania» e «Assuntos Económicos e Financeiros» (ver **quadro 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Os domínios anteriormente abrangidos pelas «Acções Externas» estão actualmente incluídos no grupo de políticas «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento» (ver **quadro 2.1**).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.41. O Tribunal salienta que as suas auditorias nos domínios da «Agricultura e Recursos Naturais», «Coesão», «Investigação, Energia e Transporte» e «Educação e Cidadania» mostram que a legalidade e/ou regularidade das operações subjacentes são consideravelmente afectadas por critérios de elegibilidade complicados ou pouco claros ou disposições regulamentares complexas ⁽⁴⁵⁾.

Apreciação dos progressos realizados para alcançar um quadro de controlo interno comunitário eficaz

Introdução

1.42. O ponto 1.39. e o **quadro 1.3** mostram que a maioria das despesas, por montante, é objecto de uma supervisão e de um controlo parcial ou totalmente ineficazes e que as operações subjacentes continuam a ser afectadas por um nível significativo de erros. No entanto, o Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 e os anteriores revelaram que:

- a) as disposições de controlo interno da Comissão continuam a melhorar (por exemplo, os relatórios anuais de actividade — ver pontos 2.8., 2.10-2.12. e 2.37.) ou mantêm um nível elevado (por exemplo, a aplicação das normas de controlo interno — ver pontos 2.25. e 2.39.);
- b) a Comissão efectuou progressos em matéria de aplicação do plano de acção para um quadro de controlo interno integrado (ver pontos 2.29-2.36. e 2.39.);
- c) a gestão orçamental por parte da Comissão melhorou ao longo dos últimos anos (ver pontos 3.4., 3.6., 3.11., 3.15. e 3.30-3.32.).

Estas observações aparentemente contraditórias são examinadas nos pontos seguintes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.41. A simplificação é um elemento importante do programa «Legislar melhor» da Comissão. Os Estados-Membros são igualmente instados a simplificar os critérios de elegibilidade dos seus programas nacionais. Contudo, é inevitável um certo nível de complexidade, que deve ser tido em conta em debates futuros sobre o nível de risco admissível.

1.42. A avaliação do Tribunal refere-se à eficácia da supervisão e controlo com vista a evitar erros. O quadro comunitário de controlo interno inclui os controlos necessários para detectar e corrigir erros, assim como os concebidos para evitar a ocorrência de erros. A Comissão avaliará o impacto deste quadro a nível da eficácia dos sistemas no seu conjunto.

Por exemplo, a estratégia de controlo da área de investigação, energia e transportes, como descrita pormenorizadamente nos relatórios anuais de actividade das Direcções-Gerais do domínio da investigação, tem como objectivo detectar e corrigir erros de forma a que, quando aplicada integralmente ao longo de um período de quatro anos, assegure que a taxa de erro residual seja inferior ao limiar de relevância.

O nível de risco residual (erros que permanecem por corrigir) aceitável será examinado no final de 2008 no quadro de uma comunicação da Comissão.

⁽⁴⁵⁾ Por exemplo, devido às condições de elegibilidade muitas vezes complexas, os erros eram significativamente mais frequentes nas operações subjacentes ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) examinadas pelo Tribunal do que nas operações financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e examinadas pelo Tribunal. No caso das despesas do FEAGA, o Tribunal estima que a taxa de erro seja ligeiramente inferior a 2 %, enquanto no caso das despesas do FEADER estima que seja significativamente superior (ver ponto 5.13. do presente Relatório Anual e ponto 1.42. do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quadro de supervisão e controlo ⁽⁴⁶⁾

1.43. O orçamento da UE inclui pagamentos efectuados a milhões de destinatários finais. Os pagamentos são efectuados com base no respeito das condições legais ou regulamentares por parte dos beneficiários finais (como o facto de os beneficiários ou as despesas cumprirem regras de elegibilidade, por vezes complexas), bem como na exactidão e realidade das actividades e/ou despesas subjacentes. Algumas destas condições de financiamento são determinadas pela legislação comunitária, incluindo regras de aplicação geral como as directivas relativas aos contratos públicos, sendo outras decididas pelos Estados-Membros. Os beneficiários finais são pagos directamente (como no caso da gestão directa) ou através de reembolsos dos pedidos de pagamento de despesas elegíveis pelas autoridades nacionais (nomeadamente no caso da gestão partilhada).

1.44. Os pagamentos são considerados legais e regulares quando se cumprem estas condições e os beneficiários certos recebem os montantes correctos no prazo previsto. Para isso, são necessários uma supervisão e um controlo adequados. Cabe à Comissão garantir que o orçamento é executado correctamente — as despesas são legais e regulares e geridas segundo o princípio da optimização dos recursos. No caso de cerca de 80 % das despesas — coesão e agricultura — as funções de execução são partilhadas com os Estados-Membros, o que na prática significa que estes têm obrigações específicas em matéria de selecção dos projectos a financiar, de execução dos pagamentos e de aplicação de sistemas de controlo susceptíveis de gerir os riscos de forma eficaz e fornecer informações sobre os resultados.

1.45. São vários os factores que afectam a possibilidade de os erros ocorrerem ou não, bem como de não serem evitados ou detectados e corrigidos pelos sistemas de controlo, incluindo: a complexidade das regras e obrigações de elegibilidade que os beneficiários devem cumprir e o grau de familiarização com as mesmas; a forma como os pedidos de pagamento são efectuados e processados; o número e o âmbito dos controlos realizados; a importância das sanções impostas aos beneficiários que apresentaram pedidos excessivos quando são detectados erros; e ainda a visibilidade dos procedimentos de controlo e o efeito dissuasor correspondente. Assim, a existência de regras e regulamentos bem concebidos, de interpretação clara e aplicação simples, diminui o risco de erros.

⁽⁴⁶⁾ Parecer n.º 2/2004 do Tribunal sobre o modelo de auditoria única (*single audit*) e proposta para um Quadro de Controlo Interno Comunitário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.46. Independentemente do método de gestão em causa, as disposições relativas à supervisão e ao controlo integram-se num quadro que inclui três grandes níveis funcionais:

- a) controlos de *primeiro nível*, que verificam o cumprimento das obrigações regulamentares por parte dos beneficiários finais;
- b) controlos de *segundo nível*, que verificam a eficácia dos controlos de primeiro nível;
- c) *supervisão global* efectuada pela Comissão, para garantir que os Estados-Membros e/ou as Direcções-Gerais da Comissão cumprem as suas obrigações e assumem as suas responsabilidades em matéria de gestão orçamental ⁽⁴⁷⁾.

Funcionamento dos vários níveis de controlo

1.47. A natureza das despesas da UE implica que o principal risco de erro se situa ao nível dos beneficiários finais que, com ou sem intenção ou por negligência, apresentam pedidos de reembolso de despesas ilegíveis por não cumprirem as condições regulamentares, não estarem devidamente documentadas ou estarem calculadas incorrectamente. Esta situação é confirmada pelas constatações de auditoria anteriores do Tribunal, bem como pelas constantes do presente Relatório Anual (ver pontos 5.12-5.16., 6.22-6.27., 7.14-7.22., 8.9., 9.8-9.11. e 10.16-10.19.). Não só o risco principal se situa a este nível, como também frequentemente só é possível detectar fiavelmente os erros no local, o que torna os controlos documentais apenas parcialmente eficazes. Por este motivo, juntamente com o facto de se efectuarem muitos milhões de pagamentos por ano, a realização de controlos de primeiro nível é dispendiosa, sendo o seu custo global directamente proporcional ao seu alcance.

1.48. Os controlos no local efectuados a este nível representam frequentemente apenas uma pequena proporção (normalmente 5 a 10 % por ano, conforme o domínio) dos pedidos de pagamento individuais. O Tribunal detectou insuficiências relativas aos controlos nos domínios da agricultura (ver pontos 5.27-5.28., 5.30-5.32. e 5.34-5.36.) e das políticas de coesão (ver ponto 6.29.), que correspondem a insuficiências ao nível das autoridades nacionais. Detectaram-se igualmente casos de controlos de primeiro nível de fraca qualidade no caso da gestão directa, incluindo controlos ao nível da Comissão de reembolsos a beneficiários no domínio da investigação que não funcionavam de forma satisfatória (pontos 7.29-7.30.) e auditorias de fraca qualidade realizadas por auditores independentes a pedidos de pagamento individuais (ver pontos 7.32-7.33. e 10.29-10.30.).

1.47. A Comissão concorda que as verificações documentais dos pedidos de pagamento só são parcialmente eficazes com vista a evitar erros. Por conseguinte, o quadro de controlo interno da Comissão aumenta a garantia de legalidade e regularidade das despesas numa base plurianual com base na realização de um número mais elevado de auditorias no local.

Ver igualmente as respostas aos pontos 5.12 a 5.16, 6.23 a 6.27, 7.15 a 7.22, 8.9, 9.8 a 9.10 e 10.16.

1.48. Embora seja um facto que as verificações no local são raramente realizadas relativamente a todos os beneficiários do regime, os controlos administrativos regulamentares são sempre realizados no que diz respeito a todos os pedidos de pagamento, devido ao facto de as verificações no local serem demasiado onerosas.

A frequência recomendada dos controlos primários no local no quadro das despesas de acções estruturais é muito mais elevada do que o Tribunal sugere, como indicado na nota de orientação sobre boas práticas relativamente a verificações de gestão para o período de 2000-2006.

Os comentários do Tribunal referem-se principalmente a erros que só podem ser detectados por verificações no local, que são demasiado onerosas para serem realizadas antes do pagamento de todos os pedidos. Os beneficiários podem ser instados a apresentar com o seu pedido de pagamento final um certificado estabelecido por um auditor independente.

⁽⁴⁷⁾ A supervisão global exercida pela Comissão pode igualmente basear-se nos controlos de primeiro e segundo nível.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.49. Devido à natureza dos controlos de primeiro nível, um resultado fraco a este nível não pode ser directamente compensado através dos controlos de segundo nível. A eficácia destes últimos é assim determinada pela sua capacidade de promover dispositivos de controlo adequados ao primeiro nível, e não pela capacidade de detectar e corrigir erros individuais. Os trabalhos de auditoria do Tribunal relativos ao exercício de 2007 detectaram mais uma vez que os controlos de segundo nível realizados pelos Estados-Membros e os controlos de supervisão efectuados pela Comissão ⁽⁴⁸⁾, não atingem o nível de eficácia desejado. Por exemplo, o Tribunal detectou insuficiências nos seguintes aspectos:

- a) apuramento de conformidade da Comissão no domínio da agricultura (ver pontos 5.47-5.48.);

Na área da investigação, energia e transportes, os sistemas de controlo foram significativamente reforçados com a introdução de certificados de auditoria a partir do Sexto Programa-Quadro.

A Comissão concorda com o facto de a fiabilidade do certificado de auditoria no âmbito do Sexto Programa-Quadro (PQ6) não ser ainda plenamente satisfatória, tendo em conta o nível remanescente de erros evidenciado nas auditorias. Todavia, o nível global dos erros no âmbito do PQ6 é inferior ao evidenciado nas declarações de custos não certificadas relativas ao Quinto Programa-Quadro (PQ5), o que indica que os certificados de auditoria contribuem efectivamente para melhorar a exactidão das declarações de custos.

Quanto ao Sétimo Programa-Quadro (PQ7), a Comissão voltou a melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que prevêm pormenorizadamente os trabalhos de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação e que incentivam a certificação opcional do método de cálculo dos custos.

1.49. A supervisão da Comissão visa o melhoramento dos sistemas de gestão e controlo de forma a que impeçam ou detectem e corrijam erros, como o Tribunal recomenda, bem como a garantia de que são adoptadas as medidas correctivas necessárias, não se destinando por si só a detectar erros específicos.

- a) As conclusões do Tribunal referidas nos pontos 5.47 e 5.48 são inerentes no mecanismo de apuramento de conformidade no domínio da agricultura e, desta forma, não podem ser consideradas insuficiências desse mecanismo. A Comissão considera que o mecanismo está a funcionar bem e alcança inteiramente o objectivo para o qual foi concebido, que é excluir as despesas do financiamento comunitário que não foi efectuado em conformidade com as regras comunitárias.

Nos casos em que os pagamentos indevidos aos beneficiários podem ser identificados em resultado do apuramento de conformidade, os Estados-Membros têm, além disso, de os acompanhar através de acções de recuperação junto dos mesmos beneficiários. Porém, mesmo nos casos em que não são necessárias acções de recuperação junto dos beneficiários porque a correcção financeira se relaciona apenas com deficiências no sistema de gestão e controlo dos Estados-Membros e não com pagamentos indevidos, estas correcções são importantes para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e, desta forma, prevenir ou detectar e recuperar pagamentos irregulares junto dos beneficiários.

Ver igualmente as respostas aos pontos 5.47 e 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Não se refere ao Serviço de Auditoria Interna nem às Estruturas de Auditoria Interna da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) auditorias das despesas no domínio da coesão (ver pontos 6.30-6.31.);
- c) auditorias financeiras *ex post* no domínio da investigação, energia e transporte (ver ponto 7.34.);
- d) declaração de fiabilidade prévia relativamente à qualidade da gestão e a visitas de acompanhamento correspondentes (ver pontos 9.16-9.17. e 9.20.).

1.50. A fraca qualidade dos controlos de primeiro e segundo nível não pode ser compensada pela supervisão da Comissão. A finalidade desta supervisão é garantir que existem, e funcionam de forma eficaz, dispositivos de controlo de primeiro e segundo nível. As insuficiências existentes nos níveis inferiores deverão ser identificadas (por exemplo nos relatórios anuais de actividade dos Directores-Gerais) e deverão ser tomadas medidas para resolver o problema (ver ponto 2.40.). A supervisão é efectuada a vários níveis da Comissão, tanto nas Direcções-Gerais envolvidas nas despesas de gestão partilhada, como ao nível mais elevado da Comissão relativamente às diferentes Direcções-Gerais.

1.51. Este processo é dificultado por factores directamente relacionados com o número de beneficiários, a complexidade das regras, a dificuldade de verificação da conformidade e o efeito dissuasor das correcções financeiras e das sanções.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão considera que, na maioria dos casos, as auditorias examinadas pelo Tribunal na área da política de coesão conduziram à tomada de medidas correctivas eficazes e a resultados operacionalmente úteis. Além disso, os relatórios anuais de actividade das direcções-gerais competentes apresentam pormenorizadamente os resultados da actividade de auditoria, em particular as medidas correctivas, as suspensões e as correcções financeiras.

Ver igualmente as respostas aos pontos 6.30 e 6.31.

- c) As Direcções-Gerais do domínio da investigação intensificaram significativamente em 2007 os seus esforços em matéria de auditoria e atingiram os seus objectivos anuais.

As atenções voltam-se actualmente para a correcção dos erros detectados. As Direcções-Gerais do domínio da investigação esforçam-se activamente por melhorar os instrumentos de acompanhamento e estão a emitir orientações mais precisas de ordem administrativa e financeira. Prevê-se que melhorem a eficiência e a o grau de conclusão do processo de cobrança (incluindo a extrapolação e o seguimento das conclusões do Tribunal de Contas).

- d) A Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança (DG JLS) melhorou as suas orientações e criou um plano de acção para finalizar as suas visitas de controlo. Ver respostas aos pontos 9.16, 9.17 e 9.20.

1.50. No domínio da agricultura, as insuficiências dos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros são detectadas através de procedimentos de apuramento de conformidade e podem conduzir à imposição de correcções financeiras aos Estados-Membros. Estas correcções são um meio importante para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e, assim, evitar ou detectar e recuperar os pagamentos irregulares a beneficiários.

No sector da coesão, a Comissão está a actuar em conformidade com as recomendações do Tribunal. O seu trabalho de auditoria visa a melhoria da eficácia dos controlos primários e, ao mesmo tempo, a Comissão realiza actividades preventivas, como as orientações em matéria de boas práticas e a formação das autoridades nacionais. Toma igualmente medidas para atenuar o risco de sistemas deficientes através da aplicação de correcções financeiras. A Comissão identifica os sistemas com deficiências significativas e apresenta as medidas correctivas tomadas para as sanar no quadro dos relatórios anuais de actividade das direcções-gerais em causa.

Ver também a resposta ao ponto 2.40.

1.51. Trata-se de riscos inerentes a certas áreas políticas que têm de ser tidos em conta na determinação da estratégia de controlo, em particular no contexto dos programas plurianuais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os custos e benefícios dos controlos deverão ser equilibrados e aprovados

1.52. O parecer n.º 2/2004 do Tribunal recomenda que os sistemas de controlo que regem as despesa comunitárias devem alcançar um equilíbrio adequado entre o custo dos controlos e os benefícios que conferem, limitando o risco de erros nas operações a um nível aceitável (risco residual). Para se atingir este objectivo, é necessário que todos os participantes no processo orçamental reconheçam que:

- a) não é possível controlar no local todos os beneficiários finais, pelo que existirá sempre um risco residual de erro. O mais importante é definir esse risco a um nível adequado (tolerável), tendo em conta a natureza dos vários tipos de despesas, a complexidade das regras existentes e o efeito dissuasor das sanções disponíveis;
- b) os custos dos controlos são uma questão importante, tanto para o orçamento da UE, como para os Estados-Membros ou países beneficiários;
- c) o equilíbrio entre os custos e o risco residual nos domínios de despesas específicos é de tal forma importante que deverá ser aprovado ao nível político (ou seja pela autoridade orçamental/de quitação) em nome dos cidadãos da União;
- d) se não for possível aplicar de forma satisfatória um regime com um nível aceitável de custos e um risco tolerável, o mesmo deverá ser reconsiderado.

1.53. Criar um quadro de controlo interno baseado nestes princípios racionais permitiria definir os sistemas de controlo em termos dos resultados a alcançar ⁽⁴⁹⁾ (metas de realizações), bem como critérios acordados que sirvam para avaliar e auditar os seus resultados.

1.54. O Tribunal incentiva a Comissão a concluir a sua análise sobre os custos dos controlos e os diferentes níveis de risco inerente nos domínios de despesas ⁽⁵⁰⁾. Do ponto de vista do Tribunal, um método de gestão dos riscos realista, transparente, racional e com uma boa relação custo-eficácia beneficiaria tanto os contribuintes como os beneficiários.

1.52. A Comissão concorda com as recomendações constantes do Parecer n.º 2/2004 do Tribunal, estando a aplicá-las no quadro do seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno, como apresentado no seu relatório sobre os progressos realizados [COM(2008) 110 final]. Prossegue os seus trabalhos relativamente aos custos e benefícios dos controlos no âmbito da acção 10 do plano de acção e irá relançar o debate sobre o risco admissível para o final de 2008.

- b)** É, em especial, o custo das verificações no local que é elevado.

1.53. A Comissão examinará esta proposta. As actuais orientações na área da política de coesão já incentivam uma abordagem orientada para os resultados relativamente aos controlos, com base no registo das taxas de erro e respectiva variação ao longo do tempo, e a legislação do período de 2007-2013 impõe o requisito de acompanhar e relatar as taxas de erro. No domínio da agricultura, são acompanhados de perto os resultados das verificações exigidas no âmbito do SIGC.

⁽⁴⁹⁾ Igualmente em termos de metas de realizações do risco residual e não de recursos (*inputs*) (ou seja, a percentagem dos pedidos a controlar) como acontece actualmente (ver alínea b) do ponto 2.42.).

⁽⁵⁰⁾ A Comissão irá publicar uma comunicação sobre este assunto em Outubro de 2008.

CAPÍTULO 2

Sistema de controlo interno da Comissão

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	2.1
Constatações de auditoria relativas às tomadas de posição da Comissão	2.2-2.23
Relatório de síntese da Comissão	2.2-2.5
Relatórios anuais de actividade e declarações dos Directores-Gerais	2.6-2.23
Processo de elaboração	2.8
Declarações dos Directores-Gerais	2.9-2.14
Indicadores de legalidade e regularidade	2.15
Garantia obtida a partir das sínteses anuais	2.16-2.20
Critérios de materialidade e de definição das reservas	2.21-2.23
Normas de controlo interno da Comissão	2.24-2.28
Cumprimento dos requisitos básicos	2.25
Eficácia no final do exercício de 2007	2.26
Eficácia e transição para as normas revistas	2.27-2.28
Plano de acção	2.29-2.36
Avaliação global	2.29
Avaliação por acção	2.30-2.33
Evolução na execução das acções ...	2.30
... à excepção importante de uma subacção	2.31-2.33
Primeira avaliação do impacto do plano de acção	2.34-2.36
Conclusões gerais e recomendações	2.37-2.42
Conclusões	2.37-2.40
Recomendações	2.41-2.42

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

2.1. O presente capítulo incide nos esforços envidados pela Comissão em 2007 para melhorar a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo nas suas Direcções-Gerais de forma a garantir a legalidade e regularidade das operações financiadas pelo orçamento da União Europeia. Em especial, o Tribunal analisa em que medida:

- a) as tomadas de posição que figuram nos relatórios anuais de actividade e nas declarações dos Directores-Gerais, bem como no relatório de síntese elaborado pela Comissão, são confirmadas pelos resultados de auditoria do Tribunal (pontos 2.2-2.14);
- b) a Comissão conseguiu reforçar a garantia quanto à legalidade e à regularidade, apoiando-se em indicadores, critérios de materialidade relevantes e sínteses anuais (pontos 2.15-2.23);
- c) a Comissão evoluiu na aplicação de normas de controlo interno e do quadro integrado de controlo interno, e em que medida pôde demonstrar o seu impacto nas despesas de 2007 (pontos 2.24-2.36).

2.1.

- c) *Os sistemas de controlo interno existentes, com as limitações descritas nos relatórios anuais de actividade de 2007, oferecem garantias razoáveis de que os recursos atribuídos às actividades da Comissão foram utilizados em conformidade com os objectivos pretendidos e de acordo com os princípios de uma sólida gestão financeira. Os procedimentos de controlo existentes e o seguimento dado às conclusões da auditoria do Tribunal de Contas dão as garantias necessárias referentes à legalidade e à regularidade das transacções subjacentes.*

A Comissão está a tomar medidas para melhorar o seu sistema de controlo interno à luz da sua própria experiência e para abordar as questões suscitadas pelos auditores. As medidas tomadas em 2007 incluíram a revisão das normas de controlo interno para uma gestão eficaz, a aplicação continuada do Plano de Acção para um quadro integrado de controlo interno e das orientações revistas para os relatórios anuais de actividade.

A Comissão está a resolver algumas questões, como as assinaladas nas reservas formuladas pelos gestores orçamentais delegados e irá explicar mais claramente as razões das diferenças de pontos de vista entre o parecer emitido anualmente pelo Tribunal de Contas, em conformidade com o Tratado CE, e o parecer plurianual do gestor, que tem em conta as medidas adoptadas para detectar e corrigir os erros que ocorreram durante o ano.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS ÀS
TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO**Relatório de síntese da Comissão**

2.2. Ao adoptar o relatório de síntese, a Comissão assume a sua responsabilidade política quanto à execução do orçamento pelos seus Directores-Gerais ⁽¹⁾ no plano operacional. A Comissão considera que «os procedimentos de controlo instituídos fornecem as garantias necessárias no que se refere à legalidade e regularidade das operações financeiras subjacentes, relativamente às quais a Comissão assume inteira responsabilidade, em conformidade com o artigo 274.º do Tratado CE».

2.3. A Comissão reconhece contudo que são necessários esforços suplementares para resolver um determinado número de insuficiências, em especial as que foram assinaladas nas reservas formuladas pelos gestores orçamentais delegados e as que se referem aos domínios orçamentais que o Tribunal de Contas não considerou satisfatórios. A este respeito, o Tribunal entende que o âmbito de algumas reservas deveria ser maior do que apresentado pelos Directores-Gerais da Comissão (ver ponto 2.12 e **quadro 2.1**)

2.3. A Comissão acolhe favoravelmente a melhoria observada pelo Tribunal de Contas na sua avaliação, incluída no quadro 2.1, relativo aos elementos comprovativos fornecidos pelos relatórios anuais de actividade de 2007 das Direcções-Gerais para a declaração de fiabilidade do Tribunal.

A Comissão considera que o âmbito das reservas potenciais estava em conformidade com os critérios que estabeleceu (ver resposta a ponto 2.12).

O relatório de síntese tem em conta as reservas feitas pelos Directores-Gerais nos seus relatórios anuais de actividade de 2007 e as observações feitas pelo Tribunal de Contas no relatório anual de 2006. Consequentemente, a Comissão está em condições de concluir que os sistemas de controlo interno em vigor, com as limitações descritas nos relatórios anuais de actividade de 2007, oferecem garantias razoáveis de que os recursos atribuídos às actividades da Comissão foram utilizados em conformidade com os objectivos pretendidos e de acordo com os princípios de uma sólida gestão financeira.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas — Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2007, COM(2008) 338 final de 4.6.2008.

Quadro 2.1 — Evolução das provas fornecidas pelos relatórios anuais de actividade das Direcções-Gerais da Comissão para a declaração de fiabilidade do Tribunal

Grupo de políticas ⁽¹⁾	Reservas mais importantes dos Directores-Gerais (incluídas nas declarações)	2005	2006	2007		Impacto das reservas mais importantes sobre a garantia do Director-Geral, segundo o Tribunal ⁽²⁾			Outras deficiências significativas reveladas pela auditoria do Tribunal e/ou pela Comissão (não incluídas nas declarações)	2005	2006	2007		Provas fornecidas pelo relatório anual de actividade para as conclusões de auditoria do Tribunal ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Agricultura e recursos naturais	— Aplicação insuficiente do SIGC na Grécia	×	×	×	}				— Sistemas de gestão e de controlo nos Estados-Membros no âmbito do desenvolvimento rural		×		}			
	— Despesas a título do desenvolvimento rural			×		B	B	B	— No caso dos sistemas de controlo, de inspecção e de sanção relativos aos recursos haliéuticos: os dados relativos às capturas não são completos nem fiáveis, os sistemas de inspecção não dão qualquer garantia.			×		B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B
Coesão	— FSE: sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros (2000/2006)	×	×	×	}				— Riscos ligados ao encerramento do período de programação 1994-1999 e/ou insuficiências significativas na aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97	×			}			
	— FEDER: sistemas de gestão e de controlo (2000/2006)	×	×	×		B	B	B	— Sistemas de gestão e de controlo nos Estados-Membros (2000/2006) ⁽⁴⁾	×	×			C	C	B
	— INTERREG: sistemas de gestão e de controlo (2000/2006)			×												
	— Fundo de Coesão: sistemas de gestão e de controlo (2000/2006)	×	×	×												
Investigação, energia e transportes	— Garantia insuficiente/deficiências quanto à gestão pelas agências nacionais	×	×		}				— Frequência dos erros n.º 6º Programa-Quadro de investigação ⁽⁴⁾	×			}			
	— Ausência de provas para determinar o nível residual de erros quanto à exactidão das declarações de custos	×	×	×		B	B	B						B	B	B
	— Frequência dos erros (elegibilidade) nas declarações de custos respeitantes aos contratos de investigação	×	×	×												

Grupo de políticas ⁽¹⁾	Reservas mais importantes dos Directores-Gerais (incluídas nas declarações)	2005	2006	2007		Impacto das reservas mais importantes sobre a garantia do Director-Geral, segundo o Tribunal ⁽²⁾			Outras deficiências significativas reveladas pela auditoria do Tribunal e/ou pela Comissão (não incluídas nas declarações)	2005	2006	2007		Provas fornecidas pelo relatório anual de actividade para as conclusões de auditoria do Tribunal ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento	— Estatuto jurídico e responsabilização do parceiro contratual no âmbito da implementação da contribuição da UE para o pilar IV da MINUK no Kosovo — PHARE: irregularidades potenciais que afectam a gestão dos fundos PHARE por vários organismos de execução na Bulgária	x		x	}	A	A	A	— Os sistemas de supervisão e de controlo para a legalidade e a regularidade das operações subjacentes ao nível dos organismos de execução necessitam ainda de melhorias para se tornarem completamente operacionais		x	x	}	B	B	B
Educação e cidadania	— Ausência de sistema de controlo <i>ex post</i> estruturado e de controlos no local, quer na DG quer nas representações, durante a maior parte do ano — 10 meses em 12 — Deficiências do sistema de gestão e de controlo do Fundo Europeu para os Refugiados em Itália para os períodos de programação 2000-2004 e 2005-2007 — Garantia limitada quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes executadas por 14 Estados-Membros no âmbito do Fundo Europeu para os Refugiados II (2005-2007) — Deficiências dos sistemas de gestão e de controlo do Fundo Europeu para os Refugiados	NA ⁽¹⁾		x x x x (Itália)	}	NA		B	— Deficiências na avaliação, pela Comissão, das declarações prévias apresentadas pelos Estados-Membros no âmbito do programa de aprendizagem ao longo da vida	NA		x	}	NA		B
Assuntos económicos e financeiros	— Possibilidade de as exigências em matéria de adicionalidade não serem suficientemente respeitadas para uma medida financeira executada por um organismo externo — Taxa residual de erros relativos à exactidão das declarações de custos no âmbito do sexto programa-quadro de investigação — 6.º PQ — Funcionamento insatisfatório do financiamento da normalização europeia	NA ⁽¹⁾		x x x	}	NA		B		NA			}	NA		A
Despesas administrativas	— Aplicação das normas de controlo interno nas delegações da UE	x	x		}	A	A	A	— Deficiências nos sistemas de supervisão e de controlo nas delegações da UE ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Legenda:

⁽¹⁾ O Tribunal decidiu reagrupar as apreciações específicas no domínio da DAS em grupos de políticas. Estes grupos correspondem aos diferentes capítulos do Relatório Anual deste ano, mas podem nem sempre permitir uma comparação directa com os dados apresentados no quadro equivalente do Relatório Anual relativo a 2006.

⁽²⁾ Impacto das reservas mais importantes na declaração do Director-Geral, segundo o Tribunal:

A: garantia razoável de que os sistemas de controlo interno garantem a legalidade e regularidade das operações subjacentes, sem reservas ou com reservas insignificantes.

B: garantia razoável, mas com reservas devido a deficiências detectadas nos sistemas de controlo interno.

C: garantia inexistente.

⁽³⁾ Provas fornecidas no relatório anual de actividade para as conclusões de auditoria do Tribunal:

A: provas suficientes para as conclusões do Tribunal no âmbito da DAS (claras e sem ambiguidades).

B: provas suficientes para as conclusões do Tribunal no âmbito da DAS após correcções.

C: ausência de provas suficientes para as conclusões do Tribunal no âmbito da DAS.

⁽⁴⁾ Embora incluídos nos relatórios anuais de actividade.

⁽⁵⁾ Em relação às despesas da PAC em que o SIGC é devidamente aplicado.

⁽⁶⁾ Em relação às despesas da PAC não sujeitas ao SIGC ou em que o SIGC não é devidamente aplicado.

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.4. No caso dos Fundos Estruturais, a Comissão indica que forneceu dados globais quantificados sobre as correcções financeiras efectuadas ao nível nacional por meio de retiradas de financiamento e de reembolsos pelos Estados-Membros ⁽²⁾. Contudo, no seu relatório de síntese, a Comissão deveria realçar mais as «lacunas e incoerências» dos dados fornecidos pelos Estados-Membros. As medidas que visam melhorar a qualidade das informações não deveriam portanto limitar-se exclusivamente à Comissão, como indica o relatório de síntese, mas também ser alargadas aos Estados-Membros (ver igualmente os pontos 1.42, 2.31-2.33 e 3.26-3.28).

2.5. A avaliação efectuada pela Comissão de alguns dos seus objectivos plurianuais difere da do Tribunal. A Comissão considera, por exemplo, que realizou os seus objectivos de obter um sistema de controlo interno eficaz e de promover a obrigação de prestar contas através dos seus relatórios anuais de actividade. Contudo, o Tribunal observa que, embora as normas de controlo interno tenham sido executadas, a eficácia de um certo número de sistemas de supervisão e de controlo na prevenção ou detecção e correcção de erros ainda não pode ser demonstrada (ver igualmente ponto 2.26) e que o âmbito e a amplitude de algumas das reservas contidas nos relatórios anuais de actividade deveriam ser mais vastos a fim de reflectir inteiramente o seu impacto potencial (ver ponto 2.12).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.4. O anexo ao relatório anual de 2006 relativo aos fundos estruturais, a que se refere o relatório de síntese [COM(2008) 338 final], e as contas anuais de 2007 reconhecem que existem lacunas e incoerências nos dados recebidos dos Estados-Membros.

O relatório de síntese de 2007 renova o compromisso da Comissão (ver secção 3.1) no sentido de apresentar ao Parlamento Europeu os relatórios trimestrais relativos aos progressos na execução do seu plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada das acções estruturais [COM(2008) 97 final]. Estes relatórios trimestrais incluem informações sobre correcções e recuperações impostas pela Comissão no âmbito da gestão partilhada e o segundo relatório trimestral contém informações sobre retiradas de financiamento e recuperações pelos Estados-Membros comunicadas em 2008 e que diziam respeito ao exercício anterior. O plano de acção da Comissão inclui medidas destinadas a melhorar a qualidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros.

Ver igualmente as respostas aos pontos 2.32 e 2.33 e aos pontos 3.26, 3.27 e 3.28.

2.5. O relatório de síntese da Comissão [Anexo 3 do COM(2008) 338 final] considerou estarem concluídas algumas das iniciativas para atingir os objectivos. Este facto não implica que a Comissão considere que no futuro não devam ser tomadas outras medidas no sentido de melhorar os sistemas de controlo interno ou os relatórios anuais de actividade. A Comissão está empenhada em melhorar continuamente o seu sistema de controlo interno.

Por exemplo, em 2007, a Comissão deu por concluída duas iniciativas específicas com o objectivo de promover a obrigação de prestar contas através de relatórios anuais de actividade e introduziu uma nova acção que consiste em favorecer a coerência no tratamento dos riscos de reputação e em estabelecer uma ligação mais clara entre as taxas de erro, o critério da importância relativa e as reservas.

Foi executada a acção relativa aos relatórios anuais de actividade e de síntese. Os Directores-Gerais dão agora uma explicação mais completa sobre o seu contexto, os riscos incorridos e a incidência global sobre a fiabilidade. Por exemplo, nos domínios da coesão e da agricultura, as reservas emitidas nos relatórios anuais de actividade dos Directores-Gerais relativos a 2007 estavam na opinião da Comissão, em conformidade com os critérios da importância relativa estabelecidos e cobriam todos os sistemas afectados por deficiências significativas; além disso, a incidência potencial das reservas foi adequadamente avaliada.

Antes de assinar as suas declarações, os Directores-Gerais avaliam a eficácia do quadro de controlo no seu conjunto e não apenas a sua eficácia em termos de prevenção dos erros.

Ver igualmente as respostas aos pontos 2.12, 2.25 e 2.26.

⁽²⁾ Referindo-se ao anexo do relatório sobre os Fundos Estruturais, SEC(2007) 1456.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatórios anuais de actividade e declarações dos Directores-Gerais

2.6. Quando do seu exame dos relatórios anuais de actividade e das declarações dos Directores-Gerais, o Tribunal avaliou em que medida estes documentos apresentavam uma imagem fiel (isto é, sem distorções importantes) da eficácia dos procedimentos em vigor, em especial se os sistemas de supervisão e de controlo davam a garantia necessária quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes.

2.7. Todos os relatórios anuais de actividade deram lugar a um exame, completado por uma análise exaustiva dos de 15 Direcções-Gerais.

Processo de elaboração

2.8. As orientações ⁽³⁾ relativas aos relatórios anuais de actividade de 2007 especificavam que os serviços centrais da Comissão consideram que é necessário precisar a relação entre a eficácia dos sistemas de controlo interno e a base em que assentam as declarações. Na prática, a maior parte dos Directores-Gerais explicou em pormenor os «alicerces» ou os elementos fundamentais em que se baseia a sua garantia.

Declarações dos Directores-Gerais

2.9. Todos os Directores-Gerais afirmaram ter obtido uma garantia razoável de que os recursos que lhes foram atribuídos tinham sido utilizados para os fins previstos e que o controlo interno que introduziram permitiu garantir a legalidade e a regularidade das operações subjacentes, embora em alguns casos sujeita a reservas. O Tribunal examinou os elementos que serviram de base para estas declarações, comparando o seu âmbito e o seu efeito com os resultados da sua própria auditoria.

⁽³⁾ Nota enviada pelos serviços centrais da Comissão (SEC GEN, DG BUDG e DG ADMIN) aos Directores-Gerais e aos Chefes de Serviço — instruções para a elaboração dos relatórios anuais de actividade relativos ao exercício de 2007, SEC(2007) 1645 de 12.12.2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.10. Das 40 declarações relativas a 2007, 13 ⁽⁴⁾ contêm uma ou mais reservas, a maioria das quais se refere a insuficiências sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. O número total de reservas diminuiu, de 20 (em 2006) para 17 (em 2007), embora o seu impacto financeiro acumulado tenha aumentado.

2.11. No caso das Direcções-Gerais da Política Regional e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades, o impacto financeiro para o conjunto das reservas passou, segundo as estimativas, de cerca de 140 milhões de euros em 2006 para quase 725 milhões de euros em 2007 ⁽⁵⁾. No que se refere à Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, a nova reserva relativa às despesas de 2007 no âmbito do desenvolvimento rural baseia-se em informações transmitidas pelos Estados-Membros que indicam uma taxa de erro superior a 3 %. Contudo, estas informações não tinham sido validadas pelos organismos de certificação ou aceites pela Direcção-Geral. As reservas mais significativas no contexto da legalidade e regularidade das operações subjacentes são apresentadas no **quadro 2.1**.

2.12. Este quadro mostra que os relatórios anuais de actividade não fornecem provas claras e isentas de ambiguidades para as conclusões do Tribunal no âmbito da DAS relativamente às despesas administrativas e aos assuntos económicos e financeiros. Na maioria dos domínios políticos, os relatórios anuais de actividade aproximam-se mais das conclusões das diferentes apreciações específicas formuladas no âmbito da DAS, especialmente no caso da agricultura e das políticas de coesão. O Tribunal observa, contudo, que o âmbito e a amplitude destas reservas deveriam ser mais vastos a fim de reflectir inteiramente o seu impacto potencial. Além disso, em matéria de legalidade e de regularidade das despesas comunitárias, num determinado número de domínios políticos os Directores-Gerais chegam ainda a uma conclusão mais positiva do que o Tribunal nas suas próprias constatações de auditoria.

⁽⁴⁾ Direcções-Gerais AGRI, REGIO, EMPL, RTD, INFSO, ENTR, TREN, ENV, JLS, ECFIN, ELARG, COMM e DIGIT.

⁽⁵⁾ O montante global de pagamentos relativo aos sistemas expostos ao risco eleva-se a 10 200 milhões de euros (aproximadamente 28 % das despesas de coesão). As Direcções-Gerais quantificaram o impacto das reservas em 726 milhões de euros (140 milhões de euros em 2006) com base numa correcção forfaitária estimada de 5 ou 10 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.11. Os relatórios anuais de actividade das Direcções-Gerais da Política Regional e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades indicam os montantes em risco, nomeadamente os pagamentos relacionados com sistemas afectados por deficiências e a quantificação do impacto financeiro. Tal incidência é calculada com referência a escalas de correcção forfaitárias no que se refere às deficiências dos sistemas de gestão e controlo. A Comissão considera que esta abordagem permite avaliar correctamente o impacto financeiro potencial das deficiências detectadas.

A reserva relativa às despesas de 2007 a título do desenvolvimento rural baseou-se nas informações transmitidas pelos Estados-Membros até 31 de Março de 2008, bem como nos resultados das auditorias do Tribunal de Contas.

Relativamente ao orçamento de 2008, a Comissão espera obter dos Estados-Membros informações validadas antes do fim de Março de 2009.

2.12. Enquanto o Tribunal de Contas exprime anualmente uma opinião de auditoria sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes (de acordo com o disposto no Tratado CE), os Directores-Gerais centram a sua opinião sobre a questão de saber se os fundos foram utilizados para os fins previstos, tendo em conta o carácter plurianual dos controlos e a sua eficácia na detecção e na correcção dos erros. Os Directores-Gerais formulam uma opinião de gestão com base nas informações que decorrem nomeadamente dos trabalhos de auditoria da Comissão, dos relatórios e observações do Tribunal de Contas e, eventualmente, dos resultados dos controlos efectuados pelos Estados-Membros.

Tal como já mencionado nas respostas aos pontos 2.3 e 2.5, a Comissão considera que as reservas emitidas nos relatórios anuais de actividade dos Directores-Gerais relativos a 2007, ou a ausência de reservas, estavam em conformidade com os critérios da importância relativa estabelecidos e cobriam todos os sistemas afectados por deficiências significativas e que o impacto potencial das reservas tinha sido avaliado de uma forma adequada.

Antes de assinar as suas declarações, os Directores-Gerais avaliam a eficácia do quadro de controlo no seu conjunto e não apenas a sua eficácia em termos de prevenção dos erros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.13. No caso do domínio político Educação e Cidadania, a garantia fornecida pelos Directores-Gerais não é compatível com as observações do Tribunal em vários aspectos significativos. O Tribunal detectou insuficiências significativas nos procedimentos de declaração *ex ante* sob a responsabilidade da Direcção-Geral da Educação e da Cultura (ver pontos 9.17 e 9.25); porém, o Director-Geral não formulou uma reserva a esse respeito. No que se refere à Direcção-Geral da Comunicação, há uma reserva sobre a ausência de controlos *ex post* estruturados, mas o Tribunal constatou igualmente deficiências importantes nos controlos *ex ante* (ver pontos 9.23 e 9.25).

2.14. No que se refere ao domínio político Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, o Tribunal considera que as operações subjacentes são afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade sobretudo em operações geridas por organismos de execução (ver ponto 8.31) e que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes (ver ponto 8.32). As reservas formuladas pelos Directores-Gerais não reflectem suficientemente estas constatações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.13. A Direcção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) baseou a sua garantia num conjunto global de controlos e não apenas num processo de avaliação da declaração *ex ante*.

O sistema de gestão e controlo previsto na base jurídica do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida para 2007-2013 melhora o sistema de 2000-2006, tendo em conta a recomendação do Tribunal de Contas. Os controlos efectuados pela Comissão nos anos anteriores, bem como os realizados em 2007, levaram a DG EAC a concluir que os sistemas de controlo fornecem uma garantia razoável, ainda que seja necessário introduzir melhorias significativas a nível dos controlos efectuados pelas autoridades nacionais.

Além disso, os resultados dos controlos *ex post* efectuados pela DG EAC e apresentados no seu relatório anual de actividade de 2007, não evidenciam um nível significativo de erros.

Em relação ao sistema no seu conjunto, a Direcção-Geral da Comunicação já tinha inserido uma reserva no seu relatório anual de actividade em razão da ausência de supervisão e já tinha adoptado as medidas necessárias para resolver as questões, a primeira das quais consiste na criação, em 1 de Novembro de 2007, de uma unidade de controlo, à qual passou a caber o controlo *ex ante* de segundo nível.

Ver igualmente as respostas aos pontos 9.17, 9.20, 9.23 e 9.24.

2.14. O Tribunal de Contas determina o carácter significativo com base numa amostra de operações que abrange várias Direcções-Gerais. Contudo, cada Director-Geral pode concluir e informar sobre a importância relativa, embora apenas no que diz respeito ao seu domínio.

Após ter examinado os erros detectados pelo Tribunal de Contas e tendo em conta as eventuais correcções futuras, nomeadamente na sequência de auditorias obrigatórias, a Comissão considera que o risco residual de erro não é significativo.

Os erros detectados pelo Tribunal de Contas dizem principalmente respeito a despesas efectuadas pelos organismos que executam os projectos com base em adiantamentos desembolsados pela Comissão. As auditorias financeiras obrigatórias previstas no sistema de controlo da Comissão, analisadas antes dos pagamentos finais, deverão permitir à Comissão detectar e corrigir tais erros. A Comissão considera que o risco residual de erro é suficientemente atenuado.

Todavia, a Comissão está empenhada em continuar a melhorar os seus sistemas e, em 2007, foram tomadas medidas adicionais para reforçar os controlos a nível dos organismos responsáveis pela execução, incluindo directrizes revistas para as auditorias dos projectos.

Ver igualmente a resposta ao ponto 8.31.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Indicadores de legalidade e regularidade

2.15. Nos seus relatórios anuais de actividade relativos a 2007, a Comissão insistiu particularmente na apresentação de indicadores de regularidade ⁽⁶⁾. A maior parte dos Directores-Gerais utilizou os modelos indicativos de controlo interno para mostrar como as disposições legais, regulamentares e contratuais aplicáveis foram respeitadas e como podem estar relacionadas com a garantia razoável ⁽⁷⁾. Contudo, para uma Direcção-Geral, os dados de base utilizados não são fiáveis e/ou a relação com a legalidade e a regularidade não está claramente estabelecida ⁽⁸⁾. Quase nenhum Director-Geral incluiu indicadores comparáveis para os exercícios anteriores ou fixou qualquer objectivo em matéria de legalidade e de regularidade ⁽⁹⁾.

2.15. A Comissão desenvolveu diversos modelos de controlo interno destinados à apresentação das estratégias de controlo de uma forma harmonizada, mas adaptados aos diferentes aspectos ou modos de gestão. Os indicadores de legalidade e regularidade, que se destinam a facilitar o acompanhamento e a protecção das informações sobre a legalidade e regularidade das operações, passaram a ser obrigatórios a partir dos relatórios anual de actividades de 2007. A Comissão considera que se trata de uma primeira etapa importante, mas reconhece que deverão ser asseguradas algumas melhorias em termos de fiabilidade e clareza dos indicadores. Estes devem ser utilizados de forma plena e fácil para efeitos do acompanhamento e controlo.

Garantia obtida a partir das sínteses anuais

2.16. O ponto 3 do artigo 53.º-B do regulamento financeiro revisto ⁽¹⁰⁾ prevê que «Os Estados-Membros elaborarão uma síntese anual, ao nível nacional adequado, das auditorias e declarações disponíveis» ⁽¹¹⁾. De acordo com as instruções enviadas pelos serviços centrais da Comissão, os Directores-Gerais devem apresentar nos relatórios anuais de actividade relativos a 2007 uma avaliação preliminar da garantia que pode ser obtida das sínteses anuais ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 2.37, alínea a).

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1645 de 12.12.2007. A utilização destes modelos é obrigatória mas pode ser adaptada à situação específica da DG/do Serviço que elabora o RAA.

⁽⁸⁾ Por exemplo, a DG TRADE fornece os indicadores relativos às taxas de autorização das dotações operacionais e administrativas sem uma interpretação clara quanto à sua relevância.

⁽⁹⁾ Além disso, os Directores-Gerais nem sempre definiram no seu plano de gestão anual objectivos futuros em matéria de legalidade e regularidade, cuja realização possa ser demonstrada por indicadores nos relatórios anuais de actividade para 2008.

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de Dezembro de 2006, que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias (JO L 390 de 30.12.2006, p. 1).

⁽¹¹⁾ Aplicável pela primeira vez em 2008, cobre as despesas certificadas e as actividades de auditoria de 2007.

⁽¹²⁾ SEC(2007) 1645 de 12.12.2007, p. 12.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.17. O Tribunal já reconheceu que as sínteses anuais constituem um elemento suplementar do controlo interno e encorajou a Comissão a valorizar este dispositivo identificando problemas comuns, eventuais soluções bem como as melhores práticas, utilizando simultaneamente estas informações no âmbito da sua função de supervisão ⁽¹³⁾.

2.18. A auditoria do Tribunal mostrou que 25 dos 27 Estados-Membros tinham apresentado uma síntese anual em 31 de Março de 2008. Destes 25 Estados-Membros, 8 não respeitaram as exigências mínimas previstas no Regulamento Financeiro e nas suas regras de execução ⁽¹⁴⁾, e outros 12 apenas o fizeram parcialmente. Além disso, a declaração relativa à exaustividade e à exactidão das informações enviadas só foi fornecida por 15 destes 25 Estados-Membros, 2 dos quais a apresentaram para o período de programação 2007-2013 relativamente ao qual só tinham sido pagos os adiantamentos que apresentavam poucos riscos conexos.

2.19. Devido às diferenças de apresentação e à ausência frequente de declaração relativa à exaustividade e à exactidão dos dados subjacentes, as sínteses anuais ainda não fornecem uma avaliação fiável do funcionamento e da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo.

2.20. O Tribunal considera que, para o primeiro ano da introdução das sínteses anuais, a Comissão procedeu adequadamente à supervisão do dispositivo fornecendo aos Estados-Membros orientações claras e procurando conhecer as razões para o não cumprimento dos prazos e dos critérios ligados ao âmbito ou à qualidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.18. *A Comissão acolhe positivamente a conclusão do Tribunal de Contas de que esta supervisionou adequadamente o dispositivo das sínteses anuais fornecendo orientações claras e procurando conhecer rapidamente as razões dos casos de não cumprimento.*

A Comissão tomou medidas adequadas para dar seguimento a todos os casos de não cumprimento das exigências mínimas e às questões referentes à qualidade das informações transmitidas.

Um procedimento de infracção foi lançado contra o Estado-Membro que não transmitiu uma declaração anual, em conformidade com os requisitos do regulamento.

2.19. *Globalmente, os resultados da primeira série de sínteses anuais foram positivos, uma vez que quase todos os Estados-Membros acabaram por respeitar os requisitos e a Comissão considera que estes resultados constituem uma boa base para melhorar a qualidade das sínteses para a próxima série. A Comissão apresentará aos Estados-Membros uma nota de orientação revista com recomendações destinadas a melhorar a qualidade das suas sínteses anuais para 2008.*

⁽¹³⁾ Parecer n.º 6/2007 do Tribunal de Contas sobre as sínteses anuais dos Estados-Membros, as declarações nacionais dos Estados-Membros e os trabalhos de auditoria sobre os fundos comunitários das instituições nacionais de controlo (JO C 216 de 14.9.2007, p. 3).

⁽¹⁴⁾ Em termos de âmbito ou de nível administrativo adequado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Critérios de materialidade e de definição das reservas

2.21. A maior parte das Direcções-Gerais definiu critérios de materialidade ⁽¹⁵⁾ em conformidade com as orientações da Comissão e adaptou-os ao seu próprio modo de gestão, ao seu ambiente de controlo interno e aos seus sistemas de controlo nos Estados-Membros ⁽¹⁶⁾.

2.22. Na sequência de uma recomendação formulada pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 ⁽¹⁷⁾, as quatro principais Direcções-Gerais responsáveis pela execução do orçamento da UE no âmbito de dispositivos de gestão partilhada ⁽¹⁸⁾ reviram o método de avaliação do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo aplicáveis às acções estruturais nos Estados-Membros. Os Directores-Gerais consideram agora que todos os programas ou sistemas que deram lugar a uma opinião de auditoria desfavorável por parte de um órgão competente apresentam «deficiências significativas», a não ser que uma outra fonte forneça provas fiáveis que indiquem o contrário ⁽¹⁹⁾.

2.23. Uma Direcção-Geral aplicou limiares de materialidade incompatíveis com outras informações e com a garantia fornecida no seu relatório anual de actividade ⁽²⁰⁾.

2.23. Os serviços centrais da Comissão comprometeram-se, no relatório de síntese, a fornecer orientações adicionais às Direcções-Gerais a fim de estabelecer uma ligação mais clara entre as taxas de erro, o critério da importância relativa e as reservas.

Contudo, relativamente ao caso evocado na nota 20, a importância das despesas em causa era particularmente reduzida em relação às operações da Comissão no seu conjunto e a abordagem adoptada inscreve-se na lógica do princípio, segundo o qual, as Direcções-Gerais devem procurar um ponto de equilíbrio entre custos e benefícios quando aplicam os seus sistemas de controlo. Este facto é compatível com outras declarações quanto ao nível elevado de fiabilidade.

⁽¹⁵⁾ Estes critérios definem as condições cujo incumprimento implica que uma ou uma série de insuficiências seja considerada suficientemente significativa para justificar uma reserva.

⁽¹⁶⁾ Comunicação da Comissão — Balanço da aplicação na Comissão da gestão baseada em actividades em 2002, incluindo clarificação da metodologia para elaboração dos relatórios anuais de actividades (COM(2003) 28 final de 21.1.2003) e seguintes.

⁽¹⁷⁾ Ver pontos 2.35 e 2.37, alínea a).

⁽¹⁸⁾ DG AGRI (para despesas do FEOGA-Orientação), EMPL, REGIO e MARE.

⁽¹⁹⁾ No domínio da agricultura (FEAGA e FEADER), os critérios de materialidade utilizados foram o nível de erros detectados no beneficiário final e, como critério complementar, o risco financeiro estimado de deficiências significativas dos sistemas de gestão e de controlo.

⁽²⁰⁾ A DG DGT fixou um nível de materialidade de 5 %. Porém, o orçamento para 2007 é constituído por dotações não diferenciadas de cerca de 17 milhões de euros e as despesas correspondentes dependem inteiramente de uma gestão central directa. O Director-Geral considera que o sistema de controlo interno aplicado fornece uma garantia razoável quanto à legalidade e à regularidade das operações e que, além disso, é «suficientemente sólido e eficaz para permitir evitar/detectar/corrigir erros» (Relatório anual de actividade de 2007, DGT, p. 25).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

NORMAS DE CONTROLO INTERNO DA COMISSÃO

2.24. O Tribunal examinou a aplicação de uma selecção de normas de controlo interno nos vários serviços da Comissão. O objectivo era apreciar não só o grau de aplicação dos requisitos mínimos (básicos) mas também avaliar a eficácia dos sistemas que garantem a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. Este último objectivo é particularmente importante para 2007 porque permite tirar conclusões sobre o êxito dos esforços da Comissão neste domínio, antes da revisão geral das normas que deve entrar em vigor a partir de 2008.

2.24. A Comissão tem como objectivo mostrar que a aplicação das normas está a contribuir eficazmente para a garantia de gestão. Este princípio é a base da revisão de 2007 das normas de controlo interno (em vigor a partir de 2008).

Cumprimento dos requisitos básicos

2.25. A avaliação efectuada pelo Tribunal da aplicação das normas de controlo interno para o exercício de 2007 mostra que as Direcções-Gerais em média respeitaram 96 % (95 % em 2006) dos requisitos básicos (ver **quadro 2.2**). Por conseguinte, a Comissão tem aplicado as normas de controlo interno a um nível constantemente elevado desde 2004.

2.25. A Comissão adoptou as suas normas de controlo interno em 2000, no âmbito da reforma lançada nesse ano. As normas e os requisitos mínimos a ela associados destinavam-se a permitir avaliar a maturidade dos sistemas de controlo interno da Comissão. O sucesso desta abordagem é demonstrado pelo nível constantemente elevado de cumprimento, que tem sido referido tanto pelos serviços como pelo Tribunal de Contas nos últimos anos.

Eficácia no final do exercício de 2007

2.26. Apesar destas realizações, a Comissão não conseguiu demonstrar completamente que, em 2007, os sistemas de supervisão e de controlo são suficientemente eficazes para atenuar o risco de erro em vários domínios políticos tais como a Agricultura e os recursos naturais (ver ponto 5.51), a Coesão (ver ponto 6.32) ⁽²¹⁾, a Investigação, a energia e os transportes (ver ponto 7.41), a Ajuda externa, o desenvolvimento e o alargamento (ver ponto 8.32) bem como a Educação e a cidadania (ver ponto 9.25).

2.26. A Comissão reconhece que têm de ser adoptadas medidas a fim de aumentar a eficácia do controlo interno e dos sistemas de supervisão relativos a determinados domínios políticos. Trata-se de um processo contínuo, que implica uma melhoria dos sistemas de controlo a todos os níveis.

Ver igualmente as respostas aos pontos 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 e 9.25.

⁽²¹⁾ Uma constatação retomada no relatório do Serviço de Auditoria Interna da Comissão relativo à «prevenção e detecção da fraude no âmbito dos Fundos Estruturais» de 9 de Dezembro de 2007. Contudo, o Tribunal observa igualmente os efeitos atenuantes que podem resultar das acções apresentadas na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas, «Um plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais», COM(2008) 97 final de 19.2.2008.

Quadro 2.2 — Análise efectuada pelo Tribunal à aplicação das normas de controlo interno (directamente relacionada com a legalidade e regularidade das operações subjacentes) para uma selecção de Direcções-Gerais (Situação em 31.12.2007)

Direcção-Geral ou Serviço	Norma n.º 11 «Análise e gestão do risco»		Norma n.º 12 «Informação adequada em matéria de gestão»		Norma n.º 14 «Comunicação de irregularidades»		Norma n.º 17 «Supervisão»		Norma n.º 18 «Registo das excepções»		Norma n.º 20 «Identificação e correção das insuficiências do controlo interno»		Norma n.º 21 «Relatórios de auditoria»		Norma n.º 22 «Estrutura de auditoria interna»	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Serviços gerais																
Serviço das Publicações	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Políticas																
Agricultura e Desenvolvimento Rural	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Assuntos Económicos e Financeiros	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energia e Transportes	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Pesca e Assuntos do Mar	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Sociedade da Informação e Meios de Comunicação	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Política Regional	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Investigação	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relações externas																
Alargamento	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relações Externas	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ajuda Humanitária	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Serviços internos																
Orçamento	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Serviço «Gestão e liquidação dos direitos individuais»	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Serviço «Infra-estruturas e logística» — Bruxelas	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Serviço «Infra-estruturas e logística» — Luxemburgo	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

Observou-se igualmente para 2007 um cumprimento parcial dos requisitos no que se refere às seguintes normas: NCI n.º 11 para EuropeAid, DG EAC, DEV e ENTR, NCI n.º 12 para a DG TAXUD e o BEPA e NCI n.º 18 para as DG ENV e SANCO.

Avaliação:

Cumprimento

A: Cumprimento dos requisitos básicos.

B: Cumprimento parcial dos requisitos básicos.

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Eficácia e transição para as normas revistas

2.27. Em 2007, a Comissão decidiu substituir a estrutura actual das normas de controlo interno por princípios básicos e por exigências mais pormenorizadas que se lhes referem, que correspondem essencialmente às antigas normas de controlo interno e às exigências básicas ⁽²²⁾. No que se refere ao exercício de 2007, uma análise das oito normas relevantes para a avaliação do Tribunal não revela qualquer alteração significativa na sua nova apresentação.

2.28. Um dos elementos das normas de controlo interno revistas é a avaliação da eficácia do controlo interno, pela qual os serviços da Comissão deverão julgar e demonstrar a eficácia dos seus sistemas de controlo interno na prática. Para o fazer, os gestores darão prioridade a algumas normas e realizarão uma avaliação anual dos riscos. Contudo, dado que as normas de controlo interno são interdependentes e formam um quadro de controlo, a Comissão deve igualmente estar em condições de demonstrar anualmente a eficácia do sistema de controlo interno no seu conjunto.

2.27. O objectivo da revisão das normas consiste em esclarecer e simplificar a sua aplicação: as novas normas abrangem os mesmos domínios, mas utilizam uma linguagem mais acessível para todo o pessoal. O novo quadro eliminou igualmente sobreposições entre as normas anteriores e colocou o acento na eficácia dos sistemas de controlo.

Ver também a resposta ao ponto 2.28.

2.28. O requisito de informar sobre a eficácia funciona a dois níveis:

- mostrando que as próprias normas (que abrangem questões financeiras e não financeiras) são aplicadas com eficácia pelos serviços da Comissão, e
- mostrando que os sistemas existentes na Comissão estão a gerir eficazmente o risco de erro nas operações subjacentes, que é o objecto da presente observação.

A aplicação de normas prioritárias seleccionadas em cada serviço será abordada nos relatórios anuais de actividade de 2008, dado que esta exigência ultrapassa o quadro da simples conformidade. A eficácia do sistema de controlo interno no seu conjunto, no sentido de garantir a legalidade e a regularidade das operações subjacentes, é objecto das declarações dos gestores orçamentais delegados, que começaram a ser apresentadas com os relatórios anuais de actividade em 2001.

PLANO DE ACÇÃO

Avaliação global

2.29. Dezembro de 2007 marcou o fim do período de dois anos fixado pela Comissão para executar o seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno ⁽²³⁾. O relatório de síntese da Comissão relativo a 2007 ⁽²⁴⁾ faz uma apreciação positiva dos progressos realizados na execução das acções até ao momento, mas indica contudo que será necessário provavelmente esperar algum tempo para dispor de provas de que as acções permitem reduzir o nível de erro nas operações subjacentes.

2.29. O plano de acção destina-se a colmatar lacunas específicas no quadro de controlo interno. As 16 acções deviam ser aplicadas durante um período de dois anos a decorrer até 31 de Dezembro de 2007. Este objectivo foi largamente alcançado (as acções que restam devem ficar concluídas até ao final de 2008).

Há que estabelecer uma distinção entre a execução das acções e o impacto que estas possam vir a ter (ver comunicação da Comissão de 27 de Fevereiro de 2008 ⁽¹⁾): «... A redução de erros e o aumento da fiabilidade apenas vão ocorrer à medida que as acções começarem a produzir efeitos nos sistemas de controlo subjacentes». A Comissão comprometeu-se a publicar um relatório de impacto anual relativo a diferentes acções.

⁽²²⁾ Comunicação à Comissão, «Revisão das normas de controlo interno e do quadro subjacente — Reforçar a eficácia do controlo», SEC(2007) 1341 de 16.10.2007.

⁽²³⁾ COM(2007) 86 final, p. 11.

⁽²⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas Europeu. Relatório sobre o plano de acção da Comissão para um quadro integrado de controlo interno COM(2008) 110 final, {SEC(2008) 259}, de 27.2.2008.

⁽¹⁾ COM(2008) 110 final: Relatório intercalar sobre o Plano de acção da Comissão para um quadro integrado de controlo interno.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação por acção***Evolução na execução das acções ...***

2.30. Com base na análise do Tribunal, a Comissão progrediu em 2007 na execução do seu plano de acção (ver **quadro 2.3**). Globalmente, no final de 2007 tinham sido efectuadas 21 subacções (7 em 2006) e 14 (19 em 2006) continuavam em vários níveis de adiantamento.

2.30. A análise do tribunal confirma amplamente a própria análise da Comissão constante do seu relatório intercalar de 27 de Fevereiro de 2008 [COM (2008) 110 final]. A execução das acções é um processo contínuo e está a ser levada a cabo com toda a determinação. O impacto das acções ocorre necessariamente após a sua execução, que teve lugar durante os anos 2006 e 2007. No início de 2009 será elaborado um primeiro relatório de impacto.

A acção 1 deve necessariamente ser considerada como estando concluída, uma vez que as regras 2007-2013 já foram na sua grande maioria adoptadas. Foi alcançada uma certa simplificação, nomeadamente nas áreas da programação do fundo estrutural e na aceitação de reembolsos com base em montantes fixos em diversas áreas políticas.

A Comissão sublinha que a acção 7c (Alargar os critérios às auditorias de certificação, com incidência na utilização de «procedimentos acordados», a outros métodos de gestão) está em curso. Os procedimentos acordados são utilizados na ajuda externa e a sua utilização no âmbito da educação e da cultura está a ser considerada.

No que se refere à acção 8N [contacto com as Instituições Superiores de Controlo (ISC) para determinar a forma como os trabalhos destas podem ser utilizados para oferecer uma garantia e o lançamento de um estudo de casos sobre as principais questões que se colocam às ISC no âmbito do exame das despesas comunitárias], o trabalho previsto no âmbito do plano de acção está quase concluído, tal como foi referido pela Comissão. Prosseguiu o contacto com as diversas ISC, inclusive com os Estados-Membros que apresentaram uma declaração nacional. Um estudo de caso com a ISC eslovena conduziu a melhorias consideráveis nas informações financeiras apresentadas pela Comissão a todas as ISC nacionais.

Quanto à acção 12 (Aplicar medidas para colmatar as lacunas no âmbito do controlo interno através dos planos de gestão anuais e relatórios anuais de actividades), a Comissão considera esta acção já concluída, uma vez que as Direcções-Gerais devem analisar os seus riscos no âmbito do processo do plano de gestão anual e informar sobre a eficácia dos seus sistemas de controlo interno através dos relatórios anuais de actividades. Embora essas análise e prestação de informações sejam uma responsabilidade permanente da gestão, a Comissão considera que as lacunas identificadas no plano de acção estão a ser abordadas através do processo normal de prestação de informações.

Quadro 2.3 — Visão global da execução do plano de acção da Comissão para um quadro integrado de controlo interno

Referência	Domínio/(sub)acções/prazo definido no plano de acção	Avaliação da conclusão pela Comissão em 31.12.2007	Avaliação do Tribunal sobre o adiantamento da execução em 31.12.2007	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2008) ⁽¹⁾	Avaliação preliminar do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2007 ⁽²⁾
Simplificação e princípios comuns de controlo (Acções 1-4)					
1	Estudar a possibilidade de simplificação das regras para o período 2007-2013, em especial no que toca à elegibilidade das despesas no domínio dos Fundos Estruturais e dos programas de investigação (31.12.2006).	Concluída	Concluída	■□□□□	Não mensurável
2	Propor o controlo interno como um princípio orçamental no âmbito da revisão do Regulamento Financeiro, com base nos resultados das consultas interinstitucionais (1.6.2006).	Retirada	Não executada	—	—
3a	Estabelecer modelos de controlo interno que incluam uma definição sucinta dos vários elementos de controlo que, em princípio, se encontram num dado ambiente de controlo (31.5.2006).	Concluída	Executada	■■□□□	Não mensurável
3b	Demonstrar a forma como as Direcções-Gerais obterão garantias sobre as estruturas de controlo interno em matéria de gestão partilhada e de políticas internas, tendo em conta os modelos e as estratégias de controlo elaborados ao nível da Comissão (30.9.2006).	Concluída	Executada		
3c	Organizar uma revisão inter pares para reforçar a coerência e a uniformidade das estratégias de controlo por família (31.3.2007).	Concluída	Executada		
3d	Demonstrar a forma como as Direcções-Gerais obterão garantias sobre as estruturas de controlo interno em matéria de acções externas, despesas administrativas, ajudas de pré-adesão, FED e recursos próprios, tendo em conta os modelos e as estratégias de controlo elaborados ao nível da Comissão (31.12.2007).	Concluída	Executada		
3e	Organizar uma revisão inter pares para reforçar a coerência e a uniformidade das estratégias de controlo por família (31.12.2007).	Concluída	Executada	■□□□□	Não mensurável
3N	A partir do relatório de síntese de 2006, a Comissão definirá e comunicará de forma clara à autoridade orçamental as reservas à garantia global, discriminando-as, quando necessário, por sector ou por Estado-Membro, juntamente com as respectivas correcções financeiras ou suspensões de pagamentos (31.12.2007).	Concluída	Executada		
4	Lançar uma iniciativa interinstitucional sobre os princípios básicos a considerar relativamente aos riscos que podem ser tolerados nas operações subjacentes e à definição de critérios comuns para a gestão destes riscos (31.3.2006).	Retirada	Não executada	—	—
Declarações de gestão e garantia em matéria de auditoria (Acções 5-8)					
5	Promover, durante as negociações da legislação para o período 2007-2013, a utilização de declarações de gestão ao nível operacional para a gestão centralizada indirecta e a criação de organismos de coordenação nacionais capazes de oferecer um panorama da garantia que pode ser obtida, por exemplo, através de uma síntese das declarações operacionais por domínio político (30.6.2006).	Concluída	Executada	■■□□□	Não mensurável
6a	Elaborar linhas directrizes destinadas a aumentar a eficácia das declarações de gestão nos domínios da investigação e de outras políticas internas (30.9.2006).	Combinada com a acção 7	—	—	—

Referência	Domínio/(sub)acções/prazo definido no plano de acção	Avaliação da conclusão pela Comissão em 31.12.2007	Avaliação do Tribunal sobre o adiantamento da execução em 31.12.2007	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2008) ⁽¹⁾	Avaliação preliminar do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2007 ⁽²⁾
6b	Tornar as linhas directrizes destinadas a aumentar a eficácia das declarações de gestão extensivas às acções externas (31.12.2007).	Retirada	Retirada	—	—
7a	Definir critérios para as auditorias de certificação nos domínios da investigação e das políticas internas, concentrando-se na utilização de «procedimentos acordados» (31.12.2006).	Concluída	Executada	□□□□□	Não mensurável
7b	Examinar critérios, se ainda não estiverem definidos, para as auditorias de certificação em matéria de gestão partilhada para o período 2007-2013, considerando igualmente a utilização de «procedimentos acordados» (31.3.2007).	Retirada	Retirada	—	—
7c	Quando adequado, tornar os critérios definidos para as auditorias de certificação, que se concentram na utilização de «procedimentos acordados», extensivos a outras formas de gestão (31.12.2007).	Em curso	Em curso de execução	□□□□□	Não mensurável
8	Analisar uma eventual garantia suplementar das ISC sobre as práticas correntes relativas aos fundos da UE (31.12.2006).	Concluída	Executada	■□□□□	Não mensurável
8N	Com base no impulso criado por esta acção, a Comissão manter-se-á em contacto com as ISC para determinar a forma como os trabalhos destas podem ser utilizados para oferecer uma garantia quanto à execução dos seus programas nos Estados-Membros. Irá igualmente dar início a um estudo de casos sobre as principais questões que se colocam às ISC no âmbito do exame das despesas da UE (31.12.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		
Método de auditoria única (single audit): partilha dos resultados e prioridade à relação custo-benefício (Acções 9-11)					
9a.1	Avaliar as acções eventualmente necessárias para melhorar a partilha dos resultados das auditorias e dos controlos e o registo do respectivo acompanhamento no domínio das políticas internas, incluindo a investigação (31.12.2006).	Concluída	Executada	■□□□□	Não mensurável
9a.1N	Para supervisionar as fases iniciais da partilha de dados no ABAC, a Comissão irá acompanhar, para o 6.º Programa-Quadro, essa partilha e a elaboração de relatórios de gestão com vista a identificar os principais factores que permitirão integrar melhor a partilha de dados no processo global de controlo (31.12.2007).	Concluída	Em curso de execução		
9a.2	Avaliar as acções eventualmente necessárias para melhorar a partilha dos resultados das auditorias e dos controlos e o registo do respectivo acompanhamento no domínio dos Fundos Estruturais para o período 2007-2013 (31.5.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		
9a.3	Avaliar as acções eventualmente necessárias para melhorar a partilha dos resultados das auditorias e dos controlos e o registo do respectivo acompanhamento no domínio das outras políticas (31.12.2007).	Ver na subacção 9b	Ver na subacção 9b		
9b	No caso das despesas em gestão directa, criar um mecanismo ligado ao ABAC que permita, em toda a Comissão, o intercâmbio de informações sobre as visitas de controlo e de auditoria relativas a todas as entidades jurídicas (31.12.2007).	Concluída	Executada		
9c	Adjudicar um contrato relativo a um quadro contratual em toda a Comissão para dar assistência às Direcções-Gerais relativamente a questões de metodologia, à execução dos trabalhos de controlo e ao acompanhamento do desempenho dos controlos (30.4.2007).	Concluída	Executada		

Referência	Domínio/(sub)acções/prazo definido no plano de acção	Avaliação da conclusão pela Comissão em 31.12.2007	Avaliação do Tribunal sobre o adiantamento da execução em 31.12.2007	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2008) ⁽¹⁾	Avaliação preliminar do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2007 ⁽²⁾
10a.1	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: definir uma metodologia comum (31.5.2006).	Concluída	Executada	■□□□□	Não mensurável
10a.2	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: lançar uma iniciativa para convidar os Estados-Membros a fornecerem dados (30.9.2006).	Concluída	Executada		
10a.3	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: fornecimento de dados pelos Estados-Membros (28.2.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		
10a.4	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: análise das informações recebidas (30.9.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		
10b	Elaborar uma primeira estimativa dos custos dos controlos incorridos em despesas de gestão directa (30.6.2007).	Concluída	Executada		
10N	Para explorar mais exaustivamente a relação custo-benefício do controlo, a Comissão examinará o efeito da concepção dos programas e dos requisitos de elegibilidade nos custos do controlo para desenvolver uma análise pormenorizada do risco tolerável numa base concreta (31.12.2007).	Maioria concluída	Em curso de execução	□□□□□	Não mensurável
11	Proceder a uma avaliação-piloto dos benefícios no âmbito do controlo das políticas internas (30.6.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		
11N	Para determinar se os sistemas de recuperação e de compensação estão a funcionar com eficácia, identificando os montantes recuperados em 2005 e 2006 e a respectiva correspondência com os erros detectados durante os controlos, a Comissão desenvolverá, no caso das despesas em gestão directa, uma tipologia dos erros e procurará estabelecer a relação entre estes e as recuperações, as correcções financeiras e os ajustamentos efectuados nos pagamentos. Quanto às despesas em gestão partilhada, examinará a fiabilidade dos sistemas nacionais de acompanhamento e de elaboração de relatórios (31.12.2007).	Maioria concluída	Em curso de execução		
Lacunas específicas dos sectores (Acções 12-16)					
12	Aplicar medidas para colmatar estas lacunas através dos planos de gestão anuais, apresentando informações sobre os progressos realizados nos relatórios anuais de actividade (15.6.2007).	Concluída	Em curso de execução	■□□□□	Não mensurável
12N	Para obter com eficácia uma garantia suplementar, a Comissão irá realizar 300 auditorias no âmbito do 6.º Programa-Quadro em 2007, em comparação com as 45 realizadas em 2006. Além disso, tendo desenvolvido um método sistemático de análise e amostragem da população beneficiária do 6.º Programa-Quadro inserido na acção 16b, a Comissão irá proceder à identificação e correcção dos erros no caso dos beneficiários que recebem a parte mais significativa do orçamento. Este método irá igualmente proporcionar, no final de 2007, uma imagem representativa do nível e do tipo de irregularidades que afectam a globalidade do orçamento no domínio da investigação (31.12.2007).	Concluída	Executada		
13.1	Concluir, como solicitado pelo Ecofin, a análise dos controlos actuais relativos aos Fundos Estruturais ao nível sectorial e regional, bem como do valor das declarações existentes, tendo em conta os relatórios anuais que devem ser apresentados até Junho de 2006 ao abrigo do artigo 13.º e os resultados das auditorias da Comissão (31.3.2007).	Concluída	Executada	■□□□□	Não mensurável
13.2	Actualizar, no contexto dos relatórios anuais de actividade, a forma como as Direcções-Gerais obtêm garantias a partir das estruturas de controlo interno relativamente aos Fundos Estruturais e à agricultura para o período 2007-2013 (31.12.2007).	Concluída	Em curso de execução		

Referência	Domínio/(sub)acções/prazo definido no plano de acção	Avaliação da conclusão pela Comissão em 31.12.2007	Avaliação do Tribunal sobre o adiantamento da execução em 31.12.2007	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2008) ⁽¹⁾	Avaliação preliminar do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2007 ⁽²⁾
14a	Divulgar as boas práticas relativas aos controlos de primeiro nível para gerir o risco de erros que afectam as operações subjacentes e recomendar aos Estados-Membros que intensifiquem a comunicação de informações aos beneficiários, incluindo as relativas aos controlos e ao risco de anulação de fundos (30.6.2006).	Concluída	Executada	□□□□□	Não mensurável
14b	Fornecer aos beneficiários e/ou aos níveis intermédios, no âmbito dos Fundos Estruturais e da gestão centralizada indirecta para o período 2007-2013, linhas directrizes em matéria de controlos e responsabilidades na cadeia de controlo (31.12.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		
15	No domínio dos Fundos Estruturais, celebrar «contratos de confiança» com oito Estados-Membros, se existirem voluntários suficientes, que constituirão uma base sólida para preparar a aplicação da nova legislação e para melhorar a garantia quanto às despesas no âmbito da legislação actual (31.12.2007).	Quase concluída	Em curso de execução	■□□□□	Não mensurável
16a	Elaborar linhas directrizes, com base na experiência adquirida, relativas à acreditação, formação e acompanhamento de auditores externos no domínio da investigação e das outras políticas internas (30.6.2007).	Concluída	Executada	■□□□□	Não mensurável
16b	Desenvolver métodos comuns para a utilização de amostras baseadas no risco e de amostras representativas nos domínios da investigação, das outras políticas internas e das acções externas (31.12.2007).	Concluída	Executada		
16c	Coordenar as normas de controlo, a comunicação das taxas de erro, etc. no domínio dos Fundos Estruturais (31.12.2007).	Quase concluída	Em curso de execução		

⁽¹⁾ Baseada num sistema de graduação da Comissão, de 1 a 5 casas.

⁽²⁾ A Comissão indica igualmente que o impacto das diferentes sub(acções) sobre a redução dos erros ou o reforço da garantia só se fará sentir progressivamente porque incidem em primeiro lugar nos sistemas de controlo subjacentes.

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

... à excepção importante de uma subacção

2.31. Em Março de 2007, a subacção 11N foi introduzida tendo em vista avaliar se os sistemas de recuperação e de compensação funcionavam eficazmente, identificando os montantes recuperados em 2005 e 2006 e determinando a sua coerência em relação aos erros detectados durante os controlos.

2.32. Apesar dos esforços consideráveis empreendidos, a Comissão não pôde apresentar montantes exaustivos e fiáveis para 2005 e 2006. Além disso, não pôde demonstrar que os montantes finalmente apresentados se referiam aos anos em questão, que tomavam em consideração todos os procedimentos de recuperação iniciados pelos Estados-Membros e que podiam ser reconciliados com transparência com as demonstrações financeiras publicadas.

2.33. A iniciativa da Comissão de registar no sistema contabilístico e financeiro central dados exaustivos sobre as recuperações que efectuou a partir de 2008 constitui uma evolução positiva. O Tribunal observa, contudo, que esta oportunidade não foi aproveitada em 2007.

Primeira avaliação do impacto do plano de acção

2.34. A Comissão efectuou uma primeira avaliação do impacto do plano de acção em Fevereiro de 2008 ⁽²⁵⁾. No conjunto, considera que as acções começam a ter um impacto, com pequenas variações sensíveis entre as diferentes subacções (ver **quadro 2.3**). A fim de aumentar a transparência, a Comissão deverá precisar a base em que assenta a sua análise de impacto.

2.32. O capítulo 6 das notas às contas anuais de 2007 proporciona a melhor estimativa das recuperações (ver também a resposta ao ponto 3.29). Na área de política de coesão, a Comissão publica dados sobre as correcções financeiras resultantes da sua própria actividade de controlo, e foram já alcançadas melhorias no que respeita à fiabilidade destes dados. A Comissão está também a tomar medidas para melhorar as informações prestadas pelos Estados-Membros sobre as correcções efectuadas no âmbito das suas actividades de controlo, a fim de assegurar que, no futuro, sejam completas.

2.33. O custo da actualização retroactiva de todos os registos de notas de crédito e registos de ordem de cobrança para 2007 foi considerado proibitivo.

2.34. A partir de 2009, a ênfase das informações a prestar deixará de incidir sobre a execução e passará a concentra-se na avaliação do impacto. A Comissão facultará mais informações sobre o impacto avaliado de cada acção no seu primeiro relatório de impacto em princípios de 2009 com referências aos indicadores de impacto específicos para cada acção. Contudo, a Comissão está já em condições de demonstrar o impacto real de algumas acções como, por exemplo:

- (acção 3) os modelos de controlo interno e o processo reforçado de revisão pelos pares, conjuntamente com orientações mais claras às Direcções-Gerais, conduziram a uma melhoria mensurável nos relatórios anuais de actividades, como se pode ver no quadro do Tribunal 2.1,
- (acção 8N) o estudo de casos conduziu a melhorias nos relatórios apresentados às instituições superiores de controlo, o que fez com que as ISC o utilizem cada vez mais na sua actividade;
- (acção 12) a estratégia de auditoria para 6.º Programa-Quadro de Investigação foi reconhecida pelo Tribunal como «susceptível de contribuir para uma realização mais eficaz deste controlo (ex post)».

⁽²⁵⁾ COM(2008) 110 final, p. 2.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.35. Embora reconhecendo que o plano de acção foi em grande parte executado, o Tribunal não encontra provas relativas a uma melhoria relacionada de forma directa e quantificável às acções, especialmente às que se referem à legalidade e à regularidade das operações. Na medida em que o impacto pode ser objectivamente quantificável, o Tribunal considera que ele só pode ser avaliado a mais longo prazo.

2.36. O Tribunal verifica que a Comissão tenciona apresentar um primeiro relatório anual no início de 2009 sobre o impacto do plano de acção.

CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

2.37. O Tribunal verificou que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão continuaram a melhorar em 2007, em particular no que se refere ao processo de elaboração dos relatórios anuais de actividade e das declarações (ver ponto 2.8), à incidência das reservas na garantia fornecida pelas declarações dos Direcções-Gerais (ver pontos 2.10– 2.11) bem como à evolução para uma maior coerência em relação às conclusões das apreciações específicas formuladas no âmbito da DAS (ver ponto 2.12).

2.38. Quando das suas auditorias, o Tribunal constatou, todavia, em várias declarações e relatórios anuais de actividade insuficiências recorrentes relativas ao âmbito e à amplitude das reservas bem como à avaliação e ao funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo (ver pontos 2.13-2.14).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.35. *A simplificação das regras e as melhorias aos controlos da Comissão levarão tempo para produzirem efeitos a nível da prevenção dos erros. Além disso, muitas medidas referem-se a controlos ex post e à correcção de erros, anos depois de terem ocorrido. A Comissão concorda com o parecer do Tribunal de que o impacto só pode ser avaliado em relação a um período mais longo tal como referido no relatório de Fevereiro de 2008 da Comissão sobre o plano de acção [COM(2008) 110 final]; ver também a resposta ao ponto 2.29.*

Algumas das acções previstas no plano de acção serão também prosseguidas no quadro do plano de acção da Comissão destinada a melhorar a sua supervisão dos Estados-Membros no que se refere aos Fundos Estruturais.

2.37. *A Comissão acolhe positivamente o progresso reconhecido pelo Tribunal e está empenhada na continuação dos seus esforços. Por exemplo, o processo interno de «revisão pelos pares», antes da conclusão dos relatórios anuais de actividades, contribuiu para assegurar a coerência e o rigor dos relatórios. Este processo será reforçado nos relatórios anuais de actividades 2008, tal como é anunciado no relatório de síntese.*

2.38. *A Comissão deu instruções aos seus serviços para que tomem medidas rigorosas para corrigir as causas das reservas aos relatórios anuais de actividades 2007 e acompanhará de perto os progressos, com especial atenção para as reservas recorrentes. Em 2008, serão dadas orientações suplementares aos serviços para promover a coerência no tratamento dos riscos de reputação e da relação entre taxas de erros, critério da importância relativa e reservas.*

Os Directores-Gerais avaliam o funcionamento do quadro de controlo no seu conjunto e não só a sua eficácia na prevenção de erros. Para o efeito têm em conta as medidas destinadas à detecção e correcção de erros, tomando em consideração os custos e benefícios dos controlos, em particular no que se refere às verificações no terreno. A Comissão tomou

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.39. A Comissão pôde demonstrar que o nível de execução das normas de controlo interno tem sido constantemente elevado desde 2004 (ver ponto 2.25) e que executou até ao final de 2007 mais de dois terços das subacções do seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno (ver ponto 2.30).

2.40. O Tribunal constata, contudo, que a Comissão não consegue demonstrar que as suas acções para melhorar os sistemas de supervisão e de controlo permitiram atenuar eficazmente o risco de erro em domínios importantes do orçamento. O Tribunal ainda não encontra qualquer prova que confirme que o plano de acção teve o impacto reivindicado pela Comissão.

diversas medidas a fim de que os relatórios anuais de actividades 2007 demonstrassem da forma mais adequada a ligação entre a eficácia dos sistemas de controlo interno e a base da fiabilidade. Por exemplo, os Directores-Gerais foram convidados a descrever «os módulos de base» em que baseavam a sua fiabilidade e a explicarem as razões de eventuais divergências de pontos de vista face ao Tribunal. Estas divergências serão abordadas em 2008 e as Direcções-Gerais que prestarão informações seguidamente sobre estas questões no seu relatório anual de actividades de 2008.

As reservas feitas nos relatórios anuais de actividades de 2007 das Direcções-Gerais estavam, na opinião da Comissão, em conformidade com os critérios da importância relativa adoptados e abrangiam todos os sistemas onde se observavam deficiências significativas, tendo o impacto potencial das reservas sido adequadamente avaliado.

2.40. *Nos últimos anos, as melhorias introduzidos nos quadros legislativos dos programas comunitários de financiamento, a melhoria das condições de controlo, a simplificação das regras financeiras e a introdução dos resumos anuais na gestão partilhada e na gestão centralizada indirecta representaram iniciativas que foram concebidas para melhorar o quadro de controlo interno e limitar o risco de erros nas operações subjacentes.*

É difícil avaliar o impacto de cada uma das medidas tomadas em 2006 e 2007 ao nível do risco de erros. A simplificação das regras e as melhorias dos controlos da Comissão levarão tempo para produzir efeitos no que diz respeito à prevenção de erros. Além disso, muitas medidas referem-se a controlos ex post e à correcção de erros, anos depois de terem ocorrido. A Comissão concorda com a opinião do Tribunal de que o impacto só pode ser avaliado em relação a um período mais longo. A Comissão está plenamente consciente da necessidade de demonstrar o impacto do seu plano de acção: os relatórios de síntese concluem que a Comissão fará todos os esforços para demonstrar a eficácia dos seus controlos. O relatório de síntese sublinha igualmente que é vital abordar as causas dos erros e que os seus serviços darão orientações nesse domínio.

O plano de acção foi concebido para colmatar lacunas específicas e a Comissão está a adoptar muitas outras medidas para continuar a melhorar os seus sistemas de controlo interno. A própria avaliação do Tribunal indica que estão a ser feitas melhorias nos sistemas de controlo interno (nomeadamente, nalguns casos, melhorou a apreciação dos relatórios anuais de actividades).

A Comissão está em condições de demonstrar o impacto de algumas acções, mesmo nesta primeira fase, e apresentará o seu primeiro relatório anual de impacto no início de 2009. Ver também as respostas aos pontos 2.26 e 2.35 e aos pontos 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 e 8.32 e 9.25.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

2.41. O Tribunal recomenda que a Comissão prossiga os seus esforços no sentido de assegurar e demonstrar a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo das suas Direcção-Gerais concentrando-se especialmente nos seguintes domínios:

- a) garantir que os relatórios anuais de actividade e as declarações apresentem uma avaliação coerente dos sistemas de supervisão e de controlo, que seja compatível com as reservas (ver pontos 2.12-2.14);
- b) colaborar com os Estados-Membros para melhorar as informações apresentadas nas sínteses anuais e mostrar como estas informações foram utilizadas para obter uma garantia ou para conferir um valor acrescentado à garantia fornecida nos relatórios anuais de actividade (ver ponto 2.19);
- c) assegurar um acompanhamento adequado das medidas correspondentes do plano de acção para um quadro integrado de controlo interno, tendo em vista garantir um impacto real nos sistemas de supervisão e de controlo (ver ponto 2.35), em especial no que se refere à subacção 1 (simplificação), às subacções 10a e 10b (relação custo/eficácia) e à subacção 11N (sistemas de recuperação) (ver ponto 2.31).

2.42. O Tribunal recomenda que as autoridades legislativas e a Comissão se preparem para rever a concepção dos futuros programas de despesas considerando as possibilidades de:

- a) simplificar a base de cálculo dos custos elegíveis e utilizar em mais larga medida pagamentos de montantes fixos ou as taxas forfetárias em vez de reembolsar os «custos reais»;

2.41.

- a) *Embora o Director-Geral continue a ser o único responsável pelo relatório anual de actividades e por todas as reservas feitas, o exercício da «revisão pelos pares» dos projectos de relatórios anuais de actividades foi reforçado para o exercício de 2007. Globalmente, os relatórios anuais de actividades e as declarações passaram a apresentar uma avaliação coerente dos sistemas de supervisão e de controlo e não apenas em relação à sua eficácia na prevenção de erros, o que é compatível com as reservas. Além disso, a Comissão está a melhorar o processo de elaboração dos relatórios anuais de actividades em determinadas áreas, nomeadamente para assegurar a plena coerência entre os serviços e irá continuar os seus esforços nesse sentido.*

Ver também a resposta aos pontos 2.12-2.14.

- b) *A Comissão apresentará aos Estados-Membros uma nota revista de orientação, a qual irá conter recomendações para melhorar a qualidade dos seus resumos anuais para 2008.*

Ver também a resposta ao ponto 2.19.

- c) *No início de 2009 será apresentado um relatório sobre o impacto do plano de acção (relativamente à situação no final de Dezembro de 2008). A Comissão irá também assegurar o acompanhamento dos resultados das acções 4, 10 e 11 numa comunicação a publicar em Novembro de 2008 que terá como objectivo relançar o debate sobre o risco aceitável.*

A Comissão tem envidado esforços significativos, no âmbito da política de coesão, para melhorar a qualidade dos dados comunicados pelos Estados-Membros, estando actualmente a verificar se os dados são exactos e estão completos.

Ver também as respostas aos pontos 2.31 e 2.35.

2.42.

- a) *A Comissão concorda em que é necessário reforçar a simplificação no que se refere a questões de elegibilidade de custos.*

Ao abrigo do seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno, a Comissão já se comprometeu a apresentar propostas de regras simplificadas em ciclos legislativos futuros. Contudo, a Comissão não actua sozinha e terá de ter o apoio da Autoridade Legislativa para conseguir incluir as medidas de simplificação na legislação futura.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão comprometeu-se a assegurar que as futuras propostas legislativas incluam regras claras e simples no que se refere à utilização alargada dos pagamentos por quantias fixas ou a taxas fixas.

As regras actuais da política de coesão já permitem as taxas fixas em algumas circunstâncias e a Comissão irá explorar a possibilidade de estender esta prática, que, presentemente, é apenas aplicável a um número limitado de categorias de custos. Para os projectos de investimento, estes métodos não são adequados devido às regras dos procedimentos de contratos públicos e a considerações que se prendem com a relação qualidade/preço.

No que se refere à investigação, a Comissão concorda com a necessidade de uma maior simplificação no que diz respeito às questões de elegibilidade dos custos, em especial dos custos com o pessoal e dos encargos indirectos e chama a atenção para as limitações jurídicas do 7.º Programa-Quadro (7.º PQ) e para as dificuldades de definição de quantias fixas e taxas fixas representativas.

Além disso, a certificação ex ante da metodologia de cálculo dos custos, introduzida no âmbito do 7.º Programa-Quadro, constitui um passo importante no sentido da simplificação. A Comissão remete para as questões debatidas nas respostas aos pontos 7.20-7.21.

b) redefinir os sistemas de controlo em função dos resultados a atingir (o objectivo em matéria de risco e o nível de erro aceitável que daí resulta) mais do que dos seus *inputs* (o número de controlos a efectuar) como é actualmente o caso;

c) progredir no desenvolvimento do conceito de risco tolerável.

b) *A Comissão aceita esta recomendação e estudará a forma de a aplicar na prática.*

c) *A Comissão apresentará uma comunicação sobre esta questão no Outono de 2008 tendo em vista o relançamento do debate interinstitucional sobre o risco aceitável.*

CAPÍTULO 3

Gestão orçamental

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1-3.2
Observações	3.3-3.29
Subutilização das dotações gerida pelos orçamentos rectificativos	3.3-3.6
As autorizações orçamentais por liquidar aumentaram 5,2 % relativamente ao exercício anterior	3.7-3.11
A aplicação da regra «n + 2» acelera os pagamentos	3.12-3.17
Relatório da Comissão sobre a gestão orçamental e financeira	3.18-3.20
As correcções financeiras/recuperações fazem parte do processo orçamental: é necessário melhorar a gestão das correcções financeiras e as informações correspondentes	3.21-3.29
Quadro legal e institucional	3.21-3.24
Ausência de informações completas e fiáveis por parte dos Estados-Membros	3.25-3.29
Conclusões e recomendações	3.30-3.33

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

3.1. O presente capítulo analisa questões ligadas à execução do orçamento geral da União Europeia em 2007, o primeiro exercício do quadro financeiro plurianual de 2007-2013. Trata em especial da taxa de execução orçamental e do montante das autorizações orçamentais por liquidar, incidindo mais particularmente na aplicação da regra «n + 2». O capítulo aborda igualmente as correcções financeiras e as recuperações resultantes de deficiências dos sistemas ou de pagamentos incorrectos em exercícios anteriores, que devem ser tidas em conta no processo orçamental.

3.2. No âmbito da gestão orçamental, uma tarefa fundamental da Comissão consiste em garantir que as dotações afectadas pelo Conselho e pelo Parlamento, de acordo com as prioridades políticas da UE, são despendidas em conformidade com a regulamentação e segundo os princípios da boa gestão financeira. A análise da execução do orçamento é apenas um dos aspectos que permite garantir que a mesma é correcta. O orçamento deve igualmente respeitar os princípios da economia, da eficiência e da eficácia, um aspecto que é abordado sobretudo nos relatórios especiais publicados pelo Tribunal e não no presente relatório anual.

OBSERVAÇÕES

Subutilização das dotações gerida pelos orçamentos rectificativos

3.3. As dotações orçamentais adoptadas para 2007 (orçamento adoptado e orçamentos rectificativos) ascenderam a um total de 126,4 mil milhões de euros para as autorizações e de 113,8 mil milhões de euros para os pagamentos, um aumento de respectivamente 5 % e 6 % em comparação com o orçamento final de 2006. No conjunto, o total das dotações de autorização do exercício foi inferior ao limite do quadro financeiro em 2,5 mil milhões de euros e as dotações de pagamento em 10 mil milhões de euros (ver **gráficos III e IV do anexo I**).

3.4. Os sete orçamentos rectificativos adoptados durante o exercício provocaram uma redução global de 0,167 mil milhões de euros das dotações para autorizações e uma redução de 1,65 mil milhões de euros das dotações para pagamentos. Esta última resulta sobretudo de as despesas terem sido inferiores às previsões nos domínios da competitividade (0,5 mil milhões de euros), políticas de coesão (0,7 mil milhões de euros) e agricultura e recursos naturais (0,5 mil milhões de euros). Reduzir desta forma as dotações para pagamentos é sinal de uma boa gestão orçamental, uma vez que demonstra capacidade de reacção às alterações e reduz o excedente orçamental ⁽¹⁾ (permitindo que os recursos próprios sejam devolvidos aos Estados-Membros).

⁽¹⁾ O excedente orçamental (resultado da execução orçamental) resulta da execução do orçamento. Não é uma reserva e não pode ser acumulado e utilizado em exercícios futuros para financiar as despesas. As receitas não utilizadas, que constituem o excedente, são deduzidas dos recursos próprios a cobrar para o exercício seguinte.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.5. Os **gráficos III e IV do anexo I** apresentam informações pormenorizadas sobre as dotações para autorizações e para pagamentos, bem como os seus montantes reais em 2007, por rubrica do quadro financeiro e por domínio de política da orçamentação por actividades.

3.6. A Comissão elabora diversos documentos (que, em parte, se sobrepõem) que apresentam, entre outras, as seguintes informações sobre a execução do orçamento das Comunidades Europeias ⁽²⁾:

- o excedente orçamental diminuiu de 1,9 mil milhões de euros em 2006 para 1,5 mil milhões de euros em 2007;
- as taxas de utilização tanto para as autorizações como para os pagamentos, de 96 % e 98 % respectivamente, continuam elevadas, apresentando níveis semelhantes aos de 2006 (99 % e 96 %);
- não foram anuladas dotações de pagamento não utilizadas (excluindo as receitas afectadas) num montante de 1,2 mil milhões de euros, tendo sido transitadas de 2007 para 2008 ou reprogramadas, o que constitui um nível semelhante ao do exercício anterior;
- no domínio da coesão (abrangido pelos Títulos 04, 05, 11 e 13 ⁽³⁾), a diminuição das dotações de pagamento num montante de 0,745 mil milhões de euros resultou numa taxa de utilização final de quase 100 % (sem a adopção do orçamento rectificativo teria sido de 97 %). As previsões de pagamentos dos Estados-Membros melhoraram nos últimos anos. No geral, a sobreavaliação diminuiu de 33 % em 2006 para 18 % em 2007.

3.6. Os documentos a que o Tribunal faz referência são elaborados para diferentes efeitos (ver resposta ao ponto 3.20).

- Embora os Estados-Membros continuem a melhorar a exactidão das previsões, estas são ainda demasiado incoerentes para serem utilizadas para fins orçamentais. Contudo, com melhorias suplementares, as previsões podiam tornar-se um instrumento útil que contribuiria para garantir permanentemente taxas de utilização elevadas.

⁽²⁾ As informações pormenorizadas sobre a execução orçamental em 2007 são fornecidas na Parte II das contas anuais das Comunidades Europeias, exercício de 2007, no Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — exercício de 2007 da CE (DG Orçamento), bem como no relatório sobre a análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007, páginas 57-58. Convém, no entanto, salientar que os números indicados nos diferentes documentos não são completamente coerentes e variam ligeiramente.

⁽³⁾ Os títulos abrangem os domínios de política 04: Emprego e Assuntos Sociais; 05: Agricultura e Desenvolvimento Rural; 11: Pescas e Assuntos Marítimos; 13: Política Regional.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

As autorizações orçamentais por liquidar aumentaram 5,2 % relativamente ao exercício anterior

3.7. As autorizações orçamentais por liquidar são uma consequência directa das despesas diferenciadas, uma vez que são necessários vários anos para concluir os programas de despesas e que as autorizações são concedidas vários anos antes de serem efectuados os pagamentos correspondentes. Os aumentos excepcionais das autorizações (por exemplo, na sequência de alargamentos) e a subutilização das dotações (não utilização de todas as dotações de pagamento orçamentadas) podem provocar um aumento da taxa de autorizações por liquidar. Uma vez que as autorizações são liquidadas quando os pagamentos são efectuados, o facto de as primeiras excederem largamente os segundos provoca, a longo prazo, uma acumulação estrutural de autorizações por liquidar, situação que se vai agravando de ano para ano ⁽⁴⁾.

3.8. O montante das autorizações orçamentais por liquidar (isto é, autorizações não utilizadas transitadas para fazer face a futuras despesas), especialmente no caso dos programas plurianuais, aumentou 6,855 mil milhões de euros (5,2 %), tendo ascendido a 138,6 mil milhões de euros. No que se refere exclusivamente aos domínios de política financiados por dotações diferenciadas, o montante das autorizações por liquidar totaliza 136 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,9 anos de autorizações ou a 2,1 anos de pagamentos à taxa de execução de 2007 nos diferentes domínios de política.

3.9. A maior parte das autorizações por liquidar diz respeito aos Fundos Estruturais. Neste domínio, as autorizações por liquidar totalizaram 84 mil milhões de euros ⁽⁵⁾ (cerca de 66 % do montante total), o que representa 1,9 anos de autorizações ou 2,3 anos de pagamentos à taxa de execução de 2007. No entanto, 2007 foi o primeiro ano do novo período de programação. Por conseguinte, os adiantamentos representam cerca de 20 % do montante total dos pagamentos. Por esse motivo, uma comparação com os valores de referência de dois possíveis indicadores do ano anterior (as autorizações por liquidar no final do ano comparativamente às dotações de autorização ou aos pagamentos efectuados ao longo do exercício) não tem o mesmo significado que nos exercícios anteriores.

3.7-3.9. *As autorizações são normalmente mais elevadas do que os pagamentos devido a um período mais longo para os pagamentos do que para as autorizações. Estas últimas, por conseguinte, aumentam em geral de ano para ano.*

A regra « $n + 2/n + 3$ » aplicada na política de coesão garante a utilização total de grande parte das autorizações num prazo de 2 a 3 anos.

⁽⁴⁾ Ver igualmente os pontos 3.9 a 3.11 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006.

⁽⁵⁾ Relativamente à Coesão ver o relatório da CE (DG Orçamento) sobre a análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007, p. 35.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.10. 13 % das autorizações não utilizadas (18,1 mil milhões de euros) dizem respeito ao Fundo de Coesão, embora este represente apenas cerca de 5 % do total das dotações de autorização de 2007. Comparativamente a 2006, verifica-se um aumento de 2,7 mil milhões de euros, que corresponde a cerca de 15 %. Este elevado montante de autorizações orçamentais por liquidar respeitantes ao Fundo de Coesão representa 2,5 anos de autorizações ou 4,2 anos de pagamentos à taxa de 2007 e revela que a regra « $n + 2$ » não é aplicada relativamente a este fundo (ver pontos 3.12-3.17). A taxa de execução do Fundo de Coesão foi inferior ao previsto, especialmente no que se refere a projectos realizados em Espanha, na República Checa e na Eslovénia. As dotações de pagamento sofreram uma redução de 0,67 mil milhões de euros (14 %) através de um orçamento rectificativo.

3.11. Em relação às autorizações por liquidar dos Fundos Estruturais relativas ao antigo período de programação 2000-2006, uma diminuição de 41 % de 78 mil milhões de euros (2,4 anos de pagamentos à taxa de execução de 2007) para 46 mil milhões de euros (1,5 anos de pagamentos à taxa de execução de 2007 ⁽⁶⁾) deve ser assinalada ⁽⁷⁾. Porém, os beneficiários dos fundos deverão efectuar os pagamentos até ao final de 2008 para que a Comissão possa liquidar o remanescente. Neste contexto, a Comissão deve garantir que o encerramento do antigo período de programação 2000-2006 não sofra atrasos que possam reflectir-se de forma negativa na execução dos novos programas aprovados para 2007-2013. O Tribunal regista uma nítida melhoria no novo período de programação uma vez que, devido à adopção em tempo oportuno dos programas, mais de 98 % das dotações de 2007 foram autorizadas naquele domínio de política ⁽⁸⁾, comparativamente a cerca de 50 % em 2000 para o antigo período de programação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.10. *Em relação a numerosos projectos a título do Fundo de Coesão, a data limite para as despesas é 2010. Para o novo período de programação, o Fundo de Coesão está sujeito à regra « $n + 2/n + 3$ ».*

3.11. *A Comissão fará todo o possível para evitar atrasos no encerramento dos programas do período 2000-2006, que terá lugar essencialmente em 2010/2011. A fim de preparar o encerramento, a Comissão emitiu orientações em 2006 e organizou seminários sobre esta matéria em conjunto com os Estados-Membros. Procede igualmente a auditorias sobre os preparativos dos Estados-Membros para o encerramento [ver acção 3.1 do Plano de acção de 19 de Fevereiro de 2008 para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais, COM(2008) 97 final]. Se a data-limite para as despesas não for respeitada, a Comissão anulará os fundos não utilizados no momento do encerramento dos programas.*

⁽⁶⁾ Ver o relatório da CE (DG Orçamento) sobre a análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007, quadros 5 e 6, p. 13.

⁽⁷⁾ Ver o relatório da CE (DG Orçamento) sobre a análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007, quadro 10, p. 37.

⁽⁸⁾ Devido a atrasos na apresentação dos programas operacionais e/ou à morosidade das negociações com os Estados-Membros em questão, foram transitadas para 2008 dotações de autorização, num montante de 130 milhões de euros, relativas a um programa operacional de convergência, nove programas de cooperação territorial e seis programas de cooperação transfronteiriça IAP. Algumas acções de assistência técnica correspondentes foram também adiadas para 2008 e 2009. Ver o relatório sobre a gestão orçamental e financeira — exercício de 2007 da CE (DG Orçamento) e a análise sobre a execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007 (quadro 3, p. 12).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A aplicação da regra «n + 2» acelera os pagamentos

3.12. No caso das acções estruturais, que normalmente são executadas ao longo de vários anos, foi criado um sistema de anulação automática para o período 2000-2006, ao abrigo do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais ⁽⁹⁾, com o objectivo de evitar que uma crescente acumulação de autorizações por liquidar potencialmente anormais se repita de ano para ano. Este mecanismo é também conhecido por regra «n + 2».

3.13. Uma análise das autorizações por liquidar («RAL» ⁽¹⁰⁾) por ano de origem, publicada nas contas anuais ⁽¹¹⁾ mostra o impacto no domínio dos Fundos Estruturais dos esforços desenvolvidos para efectuar pagamentos antes que a regra da anulação automática seja aplicada às autorizações por liquidar. Nas contas anuais, cerca de 95 % do montante total das autorizações por liquidar dizem respeito aos três últimos anos do período 2000-2006. Em contrapartida, apenas 5 % das autorizações por liquidar no domínio dos Fundos Estruturais dizem respeito aos anos anteriores.

3.14. Embora a regra «n + 2» tenha acelerado o processo de pagamento (ver ponto 3.15), no domínio dos Fundos Estruturais, regista-se um aumento constante do montante acumulado das autorizações por liquidar (ver **gráfico 3.1**), que no final de 2007 atingiram 79 mil milhões de euros (ver igualmente ponto 3.7).

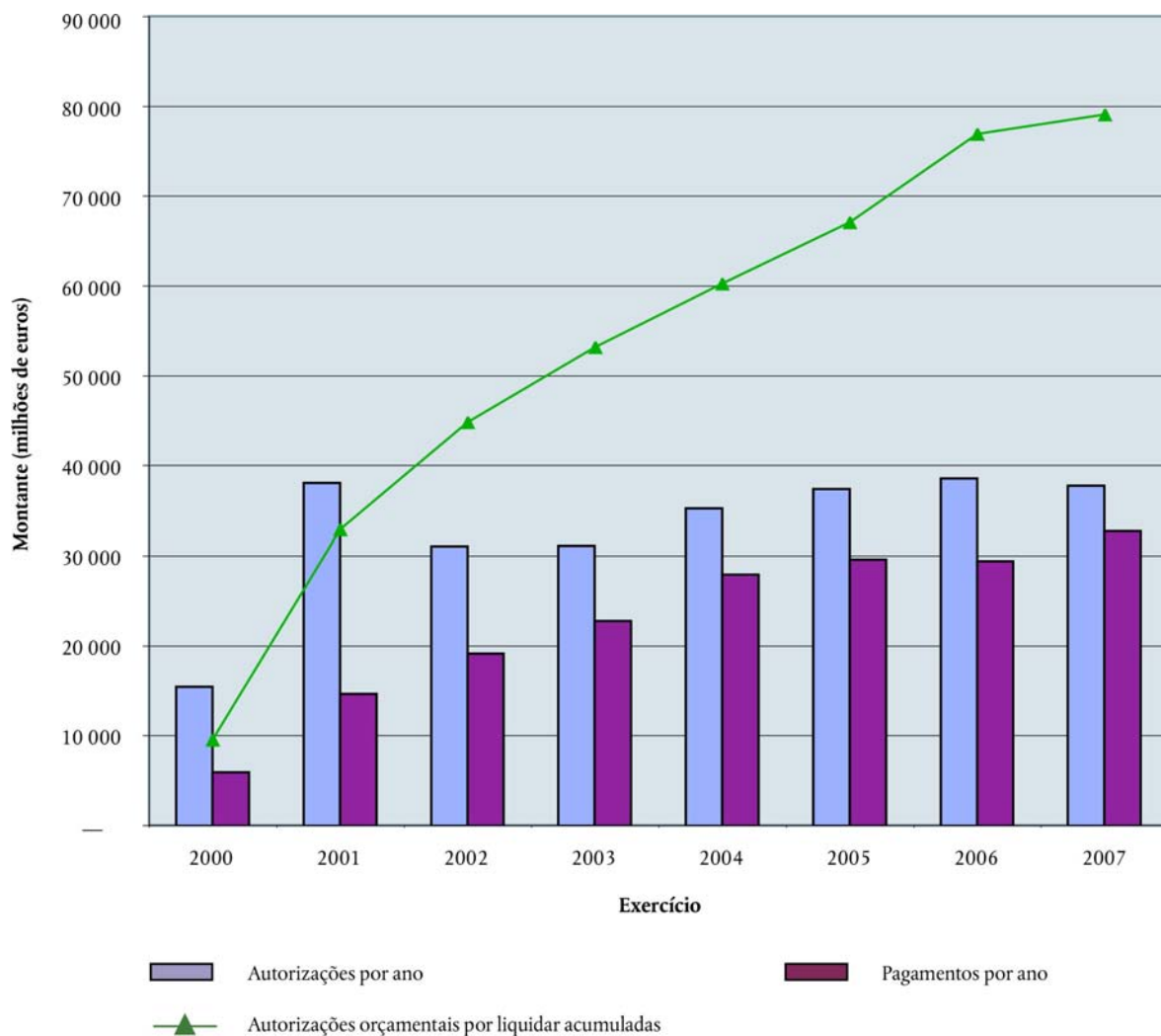
3.14. *Tal como referido nas respostas da Comissão ao relatório anual de 2006 (pontos 3.9 e 3.10), a acumulação de autorizações por liquidar no período desde 1994 também foi em parte devida à alteração do sistema de autorizações e de pagamentos no período 2000-2006 e ao alargamento. O efeito dos diferentes períodos de programação é claramente ilustrado no gráfico 21 da página 38 do relatório da Comissão de Maio de 2008 intitulado «Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007», que revela a diminuição natural das autorizações por liquidar (RAL) ao longo do tempo.*

⁽⁹⁾ JO L 161 de 26.6.1999, p. 1.

⁽¹⁰⁾ O acrónimo francês «RAL» (*restes à liquider*) é frequentemente utilizado para designar as autorizações por liquidar.

⁽¹¹⁾ Ver as contas anuais das Comunidades Europeias, exercício de 2007, quadro 13b.

Gráfico 3.1 — Evolução das autorizações por liquidar acumuladas no domínio dos Fundos Estruturais no período 2000-2007



Fonte: Contas anuais das Comunidades Europeias, Parte II: Mapas consolidados sobre a execução do orçamento das Comunidades Europeias.

3.15. A regra «n + 2» deu origem a apenas um reduzido número de casos de anulação automática de autorizações (em média, cerca de 200 milhões de euros nos três últimos anos). Por outras palavras, o sistema «n + 2», baseado na eminência de uma anulação automática das autorizações, teve o efeito pretendido de incentivar a liquidação em tempo útil das autorizações. Porém, poderá ter efeitos secundários indesejáveis se a aceleração do processo de pagamento, destinada a diminuir as autorizações por liquidar, for obtida mediante uma aplicação menos rigorosa dos procedimentos de controlo interno, o que aumentaria o risco relativo à legalidade e regularidade das operações subjacentes ⁽¹²⁾.

3.15. A Comissão tem em conta no seu trabalho de auditoria o risco referido, intervindo de forma adequada quando verifica que os Estados-Membros adoptaram medidas inaceitáveis para evitar as anulações por força da regra «n + 2».

⁽¹²⁾ Ver igualmente o ponto 2.25 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2004.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.16. A alteração do mecanismo de anulação automática no novo período de programação 2007-2013, que consiste na introdução de uma regra «n + 3» para determinados Estados-Membros, poderá inverter parcialmente esta tendência nos próximos anos ⁽¹³⁾. As alterações respeitantes aos Estados-Membros sujeitos à regra «n + 3» no âmbito do novo quadro financeiro representam 61 % da totalidade das autorizações entre 2007 e 2010.

3.17. Noutros domínios de política que integram projectos plurianuais, nos quais não existe um sistema semelhante à regra «n + 2» (por exemplo, nas Direcções-Gerais da Investigação, Sociedade da Informação e Média e da Energia e Transportes), a regularização das autorizações por liquidar não parece ser tão rápida ⁽¹⁴⁾.

Relatório da Comissão sobre a gestão orçamental e financeira

3.18. Como foi indicado em anos anteriores, o relatório da Comissão sobre a gestão orçamental e financeira fornece inúmeras informações sobre a execução orçamental pormenorizada, as autorizações orçamentais por liquidar, bem como as razões de uma utilização das dotações inferior às previsões. No entanto, poderá ainda ser melhorado, nomeadamente no que diz respeito à análise dos dados relativos às autorizações por liquidar («RAL»).

3.19. Além disso, as informações dadas deveriam apresentar uma distinção mais nítida entre os diferentes períodos de programação.

3.20. Outros documentos, como as contas anuais, fornecem igualmente informações relevantes sobre a execução do orçamento que não constam do relatório sobre a gestão orçamental e financeira (por exemplo, o resultado da execução orçamental). Deverá ser prestada uma maior atenção à coerência dos dados apresentados nos diferentes documentos ⁽¹⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.16. *Tal como referido no relatório do Tribunal para o exercício de 2006 (ponto 3.17), o efeito em causa é susceptível de ser atenuado pela aplicação da regra «n + 2/n + 3» a projectos do Fundo de Coesão no período 2007-2013. Para o novo Fundo de Desenvolvimento Rural, continua a ser aplicada a regra «n + 2».*

3.17. *No que diz respeito às acções de investigação financiadas pela UE, cada dotação de autorizações específica tem a sua própria «data limite de execução» em função da duração dos projectos. A duração dos projectos varia entre alguns meses e vários anos, em função da natureza da acção. Em conformidade com o artigo 77.º do Regulamento Financeiro, qualquer quantia não executada seis meses após a data limite de execução deve ser anulada. As quantias anuladas correspondem a uma subutilização das dotações atribuídas aos projectos e, em casos muito excepcionais, ao encerramento anormal de projectos devido a problemas científicos ou financeiros.*

3.18. *A Comissão concorda que é possível introduzir melhorias.*

3.19. *As informações na matéria figuram no relatório intitulado «Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2007».*

3.20. *A Comissão não considera que o resultado da execução orçamental deva figurar igualmente no relatório sobre a gestão orçamental e financeira, uma vez que a definição das dotações do exercício é logicamente diferente neste cálculo contabilístico (cujo objectivo consiste em calcular as quantias a restituir aos Estados-Membros) da análise tradicional da execução. Além disso, em termos de receitas, o relatório limita-se aos recursos próprios.*

⁽¹³⁾ N.º 2 do artigo 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁴⁾ Por exemplo, os valores relativos à execução orçamental apresentados nas contas anuais são diferentes dos valores apresentados no relatório sobre a gestão orçamental e financeira.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão esforça-se por garantir um elevado grau de coerência dos dados publicados nos seus diferentes documentos. Contudo, estes documentos são elaborados para fins diferentes. Uma análise válida da execução e dos ajustamentos orçamentais no quadro da gestão orçamental deve ser baseada no quadro financeiro, sendo concedida prioridade às dotações votadas e às dotações transitadas. Esta estrutura não é seguida nas contas anuais (incidência no relatório de execução quanto à utilização, anulação e transição de todas as dotações autorizadas) nem no orçamento (nomenclatura por domínios de política que incluem despesas tanto administrativas como operacionais). Isto significa que os dados relativos à execução têm de ser estruturados de formas diferentes nos documentos da Comissão e alguns números, que podem parecer cobrir o mesmo domínio, são na realidade baseados em definições (ligeiramente) diferentes.

As correcções financeiras/recuperações fazem parte do processo orçamental: é necessário melhorar a gestão das correcções financeiras e as informações correspondentes

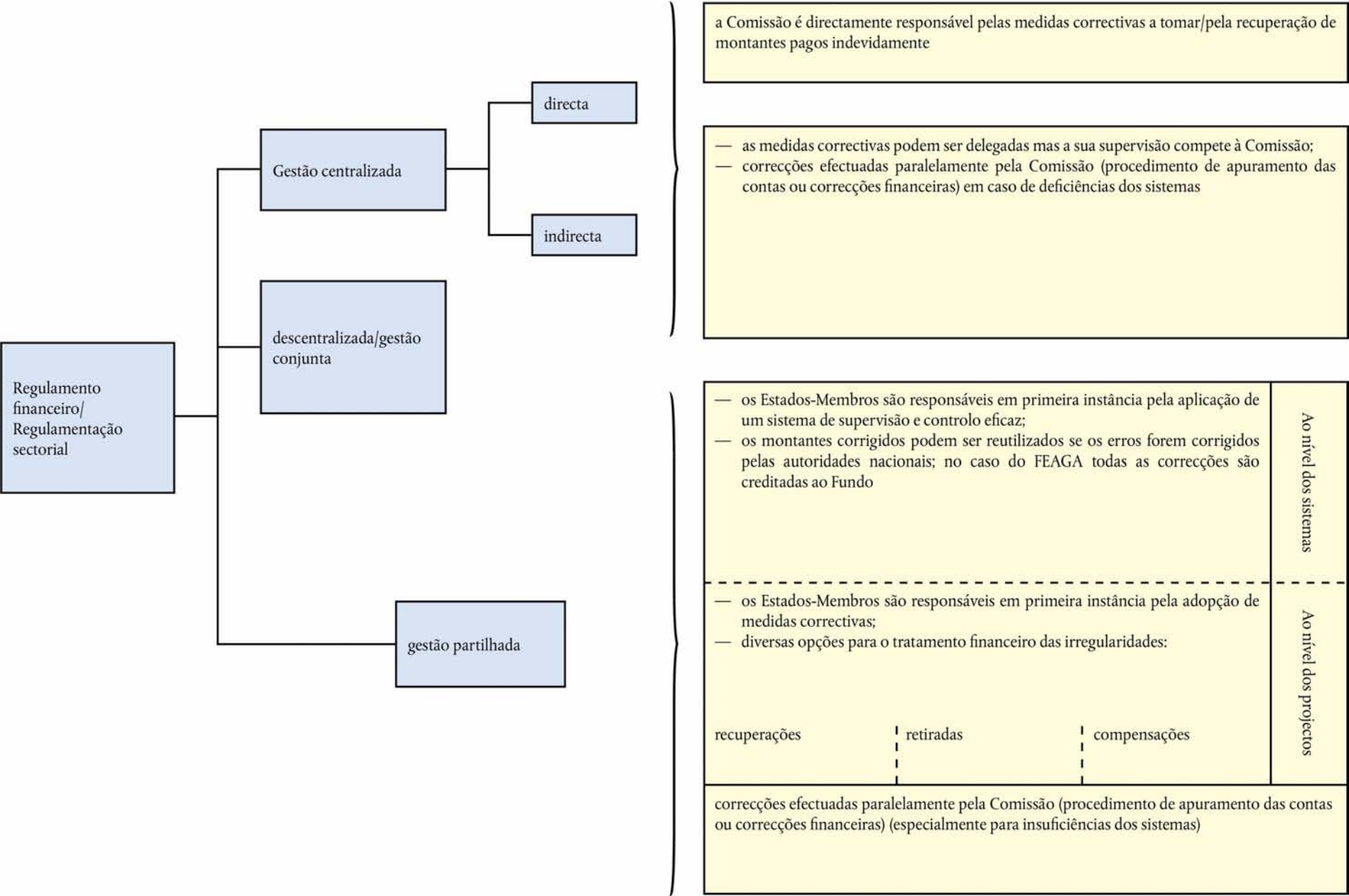
Quadro legal e institucional

3.21. O primeiro parágrafo do artigo 274.º do Tratado CE prevê que «a Comissão executa o orçamento (...) sob a sua própria responsabilidade (...) [e] os Estados-Membros cooperam com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira.» Por conseguinte, a Comissão é, em última instância, a responsável pela correcta execução do orçamento.

3.22. O Regulamento Financeiro distingue diferentes modos de gestão para a execução do orçamento, cada um deles com sistemas de supervisão e de controlo adequados para evitar ou detectar e corrigir erros ao nível dos pagamentos.

3.23. Devido à forma como as disposições jurídicas do Tratado, do Regulamento Financeiro e da regulamentação aplicável aos diferentes sectores estão interligadas no que se refere à gestão e ao controlo financeiros, torna-se extremamente complexa a repartição da responsabilidade e os diferentes instrumentos para aplicação das correcções financeiras que daí resultam. O **diagrama 3.2** apresenta um resumo dos diferentes elementos jurídicos e da sua interacção.

Diagrama 3.2 — Quadro jurídico e respectivos mecanismos para aplicação das correcções financeiras



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.24. No caso da gestão centralizada directa (execução do orçamento pelos serviços da Comissão, por exemplo para as despesas administrativas e determinadas partes da investigação, da energia e dos transportes) e da gestão centralizada indirecta (execução do orçamento por entidades delegadas, por exemplo as agências de execução) a Comissão é a única responsável pela execução do orçamento, incluindo a aplicação de medidas correctivas adequadas. No que se refere às despesas sujeitas à gestão partilhada — em especial, agricultura e coesão — a responsabilidade pela correcta execução do orçamento, incluindo a recuperação de pagamentos incorrectos, cabe em primeiro lugar aos Estados-Membros ⁽¹⁵⁾. Contudo, se os Estados-Membros não corrigem as despesas irregulares ou não aplicam sistemas de supervisão e de controlo eficazes para impedir o reembolso dessas despesas ou para efectuar correcções, a Comissão aplica correcções financeiras no âmbito do apuramento das contas ou de procedimentos semelhantes ⁽¹⁶⁾.

Ausência de informações completas e fiáveis por parte dos Estados-Membros

3.25. Como em anos anteriores, a auditoria do Tribunal encontrou provas de erros materiais que afectam importantes domínios de despesas da UE sujeitos à gestão partilhada e constatou que a maioria dos erros ocorre ao nível dos beneficiários finais. Os mecanismos de recuperação e o nível das recuperações deveriam reflectir a natureza e a dimensão dos riscos em questão. Embora seja difícil efectuar uma avaliação global do bom funcionamento dos mecanismos de correcção nos Estados-Membros, devido à complexidade e diversidade dos regimes de ajuda da UE, o Tribunal encontrou elementos insuficientes que provem que os mecanismos de correcção plurianuais de determinadas acções da UE (por exemplo, nos domínios do emprego e assuntos sociais e da política regional) estão à altura dos riscos incorridos.

3.25. *Uma recuperação só pode ser realizada depois de terem sido confirmados os resultados da auditoria no quadro de um procedimento contraditório com a entidade controlada, o que leva em alguns casos ao abandono ou à alteração desses resultados. Por conseguinte, é inevitável que as recuperações não estejam à altura dos riscos identificados pelas auditorias.*

A Comissão desenvolveu esforços consideráveis para melhorar a qualidade dos dados sobre recuperações fornecidos pelos Estados-Membros e está a proceder actualmente a uma verificação do carácter exaustivo e exacto desses dados. Registaram-se, portanto, progressos na comunicação de provas fiáveis sobre o funcionamento dos mecanismos de correcção plurianuais.

⁽¹⁵⁾ No caso do FEAGA, todas as correcções são creditadas ao Fundo. Em relação aos Fundos Estruturais, os Estados-Membros retiram as despesas irregulares detectadas pelos seus controlos e auditorias das despesas declaradas para o programa ou projecto em questão. Fazem-no logo que a despesa irregular é detectada ou após o pagamento indevido ter sido recuperado junto do beneficiário. Os recursos dos Fundos Estruturais assim disponibilizados podem ser reutilizados.

⁽¹⁶⁾ Aplicam-se regras semelhantes à da gestão partilhada nos casos de gestão descentralizada ou conjunta em que a Comissão executa o orçamento em conjunto com organizações internacionais ou outros organismos independentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.26. Actualmente, as informações fornecidas sobre os mecanismos de correcção aplicados pelos Estados-Membros relativamente às políticas de coesão não são completas nem fiáveis. No que se refere à agricultura, o Tribunal tem dúvidas sobre a fiabilidade das informações fornecidas (ver ponto 5.44). A Comissão ainda não dispõe de informações completas e/ou totalmente fiáveis sobre as suas consequências para os beneficiários das despesas da EU, bem como para os orçamentos comunitário e nacionais.

3.27. Os mecanismos de correcção não implicam forçosamente a recuperação de pagamentos em excesso ao nível de cada beneficiário. Por exemplo, se esses pagamentos têm um valor pouco elevado a sua recuperação poderá não ser rentável, ou os procedimentos de controlo podem não ter identificado os beneficiários responsáveis pela sobredeclaração (como nos casos em que as correcções se baseiam em taxas de erro extrapoladas a partir de amostras). Além disso, quando são aplicadas correcções financeiras aos Estados-Membros relativas a insuficiências dos seus sistemas de supervisão e de controlo, os respectivos montantes não são, geralmente, recuperados junto dos beneficiários.

3.28. Nos casos referidos no ponto 3.27, as correcções acabam por ser financiadas pelos contribuintes nacionais e não pelos beneficiários responsáveis pela sobredeclaração. Desta forma, o efeito dissuasivo directo dos sistemas de controlo e das sanções fica reduzido, pelo que os erros podem repetir-se. No entanto, a eficácia dos procedimentos de recuperação deve igualmente ser avaliada pelo seu impacto na melhoria dos sistemas de supervisão e de controlo (e, consequentemente, na redução dos riscos de erro no futuro).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.26. A Comissão inseriu nas notas que acompanham as contas anuais das Comunidades Europeias para o exercício de 2007 um novo capítulo consagrado à recuperação de pagamentos indevidos. Este capítulo visa apresentar uma perspectiva do procedimento para recuperar pagamentos indevidos e a melhor estimativa possível da quantia total recuperada.

As correcções financeiras a nível dos Estados-Membros no domínio da política de coesão são comunicadas anualmente à Comissão e os dados são publicados no relatório anual sobre os fundos estruturais. Tal como indicado na resposta ao ponto 3.25, a Comissão está a tomar medidas para que estas informações sejam mais fiáveis e completas. Os dados sobre recuperações efectuadas junto de beneficiários em casos específicos são fornecidos com base nos procedimentos de informação obrigatórios previstos pelo Regulamento (CE) n.º 1681/94, estando igualmente disponíveis nos sistemas de controlo dos Estados-Membros. A Comissão centra-se na obtenção de informações completas e fiáveis que permitam demonstrar que o orçamento da UE foi protegido através da exclusão de financiamentos irregulares.

No que diz respeito às despesas agrícolas, a Comissão considera que as informações que recebeu dos Estados-Membros são completas e suficientemente fiáveis, uma vez que não se detectou qualquer discrepância significativa. Contudo, a Comissão reconhece que podem ser introduzidas melhorias e reviu em conformidade as orientações na matéria para o exercício de 2008. Continuará igualmente a acompanhar de perto a situação (ver a resposta ao ponto 5.44).

3.27-3.28. Os Estados-Membros são obrigados a recuperar junto dos beneficiários as quantias indevidamente pagas cada vez que se considere necessário, estando provado que em geral procedem a essas recuperações. Quando os erros são imputáveis a deficiências dos sistemas de gestão e de controlo, pode não ser adequado proceder à recuperação junto do beneficiário que não se encontrava em falta. Quando se aplicam correcções forfetárias ou extrapoladas, as autoridades nacionais poderão apenas tomar medidas de recuperação contra beneficiários específicos em relação aos quais há provas de irregularidade. O principal objectivo do mecanismo de correcção consiste em excluir do financiamento comunitário despesas que não tenham sido efectuadas em conformidade com as regras comunitárias, protegendo assim o orçamento comunitário de despesas que não devem ser imputadas ao mesmo. Quando a administração do Estado-Membro suporta os custos, as correcções forfetárias ou extrapoladas protegem o orçamento comunitário e incentivam as autoridades a impedir que tais deficiências se repitam. As correcções forfetárias ou extrapoladas são, portanto, um meio importante para melhorar os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros e impedir pagamentos irregulares a favor de beneficiários finais ou assegurar a detecção e a correcção desses pagamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.29. Com base no seu exame dos sistemas e procedimentos de execução das recuperações e de informação respectiva, o Tribunal concluiu que a Comissão deverá ⁽¹⁷⁾:

- enumerar e descrever todos os procedimentos de recuperação aplicados pelos Estados-Membros e pela Comissão, a fim de aumentar a transparência dos mecanismos de correcção existentes;
- estabelecer claramente uma relação entre os erros detectados pelos controlos e a recuperação ou ajustamento (compensação) correspondentes dos montantes declarados pelos beneficiários, bem como garantir um acompanhamento adequado do processo e respectiva informação;
- relacionar as recuperações/ajustamentos e os montantes declarados com o ano em que os erros ou irregularidades ocorreram, o que constituiria uma base para avaliar a eficácia dos mecanismos de correcção plurianuais;
- quantificar os montantes recuperados juntos dos beneficiários finais responsáveis por sobredeclarações, bem como as correcções financeiras pagas pelos orçamentos nacionais, ou seja os contribuintes;
- assegurar que os Estados-Membros apresentam em tempo útil informações completas e fiáveis sobre as retiradas e as recuperações efectuadas ou em curso, especialmente no âmbito dos Fundos Estruturais;
- avaliar em que medida as correcções financeiras são eficazes para incentivar a melhoria dos sistemas de supervisão e de controlo nos Estados-Membros;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.29. A Comissão confirma a sua vontade de continuar a melhorar as informações disponíveis sobre as recuperações e as correcções financeiras efectuadas por si ou pelos Estados-Membros.

— *Informações nas contas da Comissão:*

As notas que acompanham as contas anuais para o exercício de 2007 incluem um capítulo sobre recuperação de pagamentos indevidos, que apresenta um panorama dos procedimentos em vigor para a recuperação de pagamentos indevidos.

O capítulo apresenta igualmente a melhor estimativa possível da quantia total de recuperações, com base nas informações actualmente disponíveis. Estas informações não têm ainda em conta todas as recuperações efectuadas por dedução em relação a um pagamento ulterior geridas directamente pela Comissão. Inclui apenas dados provisórios sobre as recuperações efectuadas pelos Estados-Membros no domínio da política de coesão.

A fim de melhorar adicionalmente as informações sobre erros corrigidos a nível da Comissão, esta introduziu em 2008 alterações ao sistema de contabilidade financeira «ABAC», de modo a estabelecer uma ligação clara entre os erros ou as irregularidades, detectados no quadro dos controlos, e as recuperações ou os ajustamentos consequentes de quantias reclamadas pelos beneficiários. Estas alterações permitirão igualmente relacionar as recuperações e os ajustamentos com as quantias reclamadas no ano em que os erros ou as irregularidades ocorreram, a fim de que a Comissão possa avaliar a eficácia dos sistemas de recuperação plurianuais, tal como recomendado pelo Tribunal.

— *Informações obtidas dos Estados-Membros:*

No domínio da agricultura, as quantias recuperadas junto dos destinatários finais são declaradas à Comissão e incluídas nas contas de 2007 e nas notas que acompanham estas últimas, juntamente com as correcções financeiras imputadas aos Estados-Membros. Todas as decisões relativas às correcções financeiras são publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, enquanto o relatório anual de actividade da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural inclui informações exaustivas sobre as relações financeiras entre a Comissão e os Estados-Membros e sobre a recuperação por estes últimos, junto dos beneficiários finais, dos pagamentos indevidos.

Também no que diz respeito às despesas a título das acções estruturais, as correcções financeiras decididas pela Comissão são inscritas nas contas. Em relação às correcções a nível nacional, os Estados-Membros são obrigados a apresentar à Comissão relatórios anuais sobre as correcções que efectuaram por meio da retirada e da recuperação de subvenções e as recuperações pendentes no final do ano. A Comissão apresentou as informações que obteve dos Estados-Membros para 2006 num anexo ao relatório anual de 2006 sobre os fundos estruturais [SEC(2007) 1456] e publicará

⁽¹⁷⁾ Alguns destes aspectos foram referidos na resposta do vice-presidente Kallas à pergunta escrita n.º 21 do Parlamento Europeu (COCOBU) no âmbito do procedimento de quitação para o exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

os dados para 2007 no relatório desse ano. Acções específicas que figuram no Plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais [COM(2008) 97 final] respondem à necessidade de melhorar a comunicação na matéria. Essas acções incluem controlos no local para avaliar se as informações apresentadas são fiáveis e completas.

A Comissão avalia continuamente a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros e apresenta as suas conclusões, em especial nos relatórios anuais de actividade das direcções-gerais em causa. Quando são detectadas deficiências graves, a Comissão procederá, como no passado, à suspensão dos pagamentos e imporá correcções financeiras se o Estado-Membro não tomar as medidas acordadas para melhorar os sistemas.

No que diz respeito às despesas agrícolas, o Tribunal reconheceu no passado que os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros melhoraram (ver Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2006). A Comissão considera que estes progressos são, pelo menos em parte, uma consequência da implementação das suas recomendações pelos Estados-Membros e das correcções financeiras que lhes foram impostas.

- avaliar a adequação do tipo de mecanismos de correcção a utilizar respectivamente pela Comissão e pelos Estados-Membros e a intensidade da sua aplicação, com base numa análise custo-eficácia ⁽¹⁸⁾.

- Custos do controlo:

A Comissão está em fase de conclusão da sua avaliação dos custos do controlo a nível da agricultura, do FEDER e da gestão centralizada directa. Os resultados constituirão a base de uma comunicação que a Comissão apresentará no final de 2008 visando relançar o debate interinstitucional sobre o risco aceitável.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.30. Comparativamente ao início do período de programação anterior, verifica-se uma nítida melhoria na utilização das dotações de autorização em 2007, que foi o primeiro ano do novo período de programação. As taxas de execução das despesas continuaram a ser elevadas em 2007. No caso da política de coesão, as dotações de pagamento iniciais foram reduzidas em 0,745 mil milhões de euros por orçamentos rectificativos.

⁽¹⁸⁾ Ver Parecer n.º 2/2004 do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias sobre o modelo de auditoria única («single audit») (e proposta para um Quadro do Controlo Interno Comunitário), (JO C 107 de 30.4.2004, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.31. Os Estados-Membros melhoraram as suas previsões de despesas no domínio dos Fundos Estruturais, tendo reduzido a taxa de sobreavaliação de 33 % em 2006 para 18 % em 2007 ⁽¹⁹⁾.

3.32. As autorizações orçamentais por liquidar relativas às dotações diferenciadas continuam a ser muito elevadas, ultrapassando o montante total das dotações de autorização inscritas no orçamento de 2007. O sistema de anulação automática produziu uma relativa melhoria neste âmbito no domínio das acções estruturais. No entanto, há o risco de a aceleração do ritmo dos pagamentos poder dar origem a uma aplicação menos rigorosa dos procedimentos de controlo interno em matéria da legalidade e regularidade das operações subjacentes. A Comissão deve ter em consideração este aspecto quando ponderar a introdução de regras semelhantes noutros domínios de actividades plurianuais, como a investigação, a energia e os transportes, bem como a sociedade da informação e os média.

3.33. As informações relativas à gestão das medidas correctivas e ao respectivo impacto devem ser melhoradas de forma significativa para que se possa avaliar a eficácia dos mecanismos de correcção plurianuais aplicáveis às despesas da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.31. Embora os Estados-Membros continuem a melhorar a exactidão das previsões, estas são ainda demasiado incoerentes para serem utilizadas para fins orçamentais. Contudo, com melhorias suplementares, as previsões podiam tornar-se um instrumento útil que contribuiria para garantir permanentemente taxas de utilização elevadas.

3.32. A Comissão tem em conta no seu trabalho de auditoria o risco referido, intervindo de forma adequada quando verifica que os Estados-Membros adoptaram medidas inaceitáveis para evitar as anulações por força da regra «n + 2».

3.33. A Comissão melhorou e continua a melhorar as informações disponíveis (ver ponto 6.5 das contas de 2007).

No que diz respeito aos fundos estruturais, informações exaustivas sobre as correcções aplicadas pela Comissão figuram nas contas de 2007. Informações completas foram igualmente apresentadas no anexo do relatório anual de 2006 sobre os fundos estruturais. Serão introduzidas novas melhorias no relatório de 2007, em especial no que diz respeito às correcções efectuadas pelos Estados-Membros.

No domínio agrícola, todas as informações relevantes são publicadas e podem ser examinadas e verificadas, incluindo as correcções impostas pela Comissão aos Estados-Membros e a recuperação por estes últimos, junto dos beneficiários finais, dos pagamentos indevidos.

⁽¹⁹⁾ Enquanto que no Fundo de Coesão a taxa de sobreavaliação aumentou de 32 % em 2006 para 54 % em 2007.

CAPÍTULO 4

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.3
Características específicas das receitas	4.1-4.3
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	4.4-4.45
Âmbito da auditoria	4.4-4.10
Recursos próprios tradicionais	4.4-4.7
Recursos próprios IVA e RNB	4.8-4.10
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	4.11-4.15
Recursos próprios tradicionais	4.11-4.14
Recursos próprios IVA e RNB	4.15
Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	4.16-4.39
Recursos próprios tradicionais	4.16-4.19
Recursos próprios IVA	4.20-4.25
Recursos próprios RNB	4.26-4.39
Conclusões e recomendações gerais	4.40-4.45
Recursos próprios tradicionais	4.42
Recursos próprios IVA	4.43
Recursos próprios RNB	4.44-4.45
Seguimento dado às observações anteriores	4.46

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

Características específicas das receitas

4.1. As receitas do orçamento da União Europeia são constituídas por recursos próprios e outras receitas. A diferença principal em comparação com 2006 reside no facto de em 2007 as correcções e recuperações no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia e do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural, bem como o montante temporário a título da reestruturação, estarem registados como receitas afectadas em vez de serem compensados por despesas (2 448 milhões de euros ou 2,1 % de receitas) ⁽¹⁾.

4.2. Como demonstram o **quadro 4.1**, o **gráfico 4.1** e o **gráfico 4.2**, os recursos próprios são, de longe, a principal fonte de financiamento das despesas orçamentais (93,5 %).

Quadro 4.1 — Receitas relativas aos exercícios de 2006 e 2007

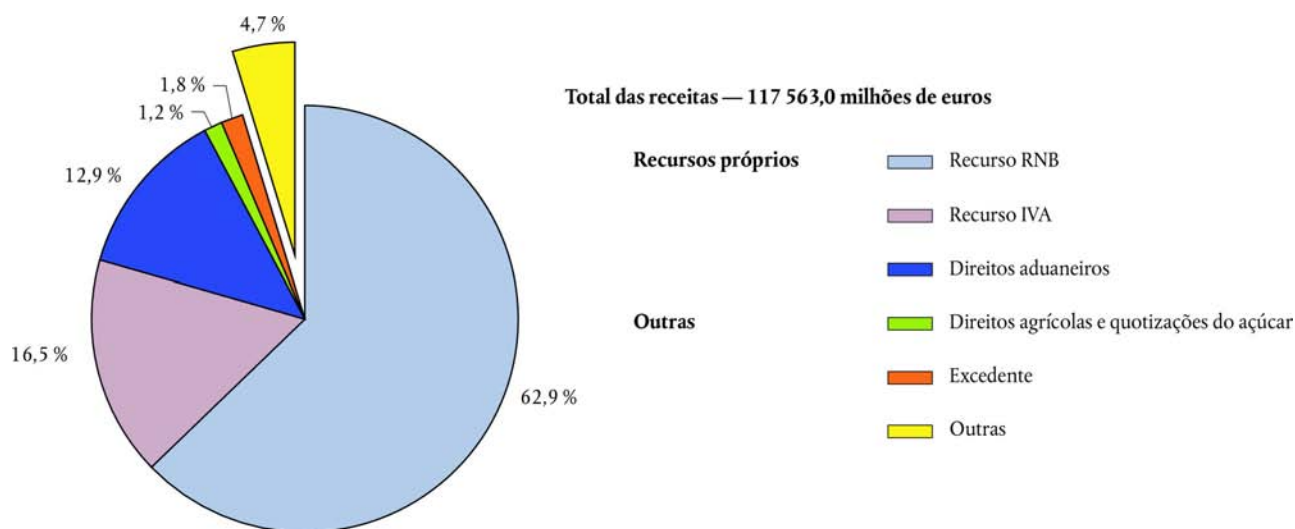
(milhões de euros)

Tipo de receitas e rubrica orçamental correspondente	Receitas efectivas em 2006	Evolução do orçamento relativo a 2007		Receitas efectivas em 2007	Evolução em % (2006 para 2007)
		Orçamento inicial	Orçamento final		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 <i>Recursos próprios tradicionais (líquidos de 25 % de despesas de cobrança)</i>	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Direitos agrícolas (capítulo 10)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Quotizações açúcar e isoglucose (capítulo 1 1)	151,6	533,1	- 37,7	- 31,0	- 120,4
— Direitos aduaneiros (capítulo 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 <i>Recurso IVA</i>	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Recurso IVA do exercício corrente (capítulo 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Saldos dos exercícios anteriores (capítulo 3 1)	- 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 <i>Recurso RNB</i>	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Recurso RNB do exercício corrente (capítulo 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Saldos dos exercícios anteriores (capítulo 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 <i>Correcção dos desequilíbrios orçamentais</i>	- 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Correcção a favor do Reino Unido (capítulo 1 5)	- 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Cálculo definitivo da correcção a favor do Reino Unido (capítulo 3 5)	- 4,0	0,0	0,0	- 2,0	50,0
— Cálculo intermédio da correcção a favor do Reino Unido (capítulo 3 6)	- 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 <i>Outras receitas</i>	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Excedentes, saldos e ajustamentos (capítulo 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	- 15,7
— Receitas diversas (títulos 4 a 9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Total geral	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Fonte: Orçamentos e orçamentos rectificativos para o exercício de 2007; contas anuais das Comunidades Europeias, 2007.

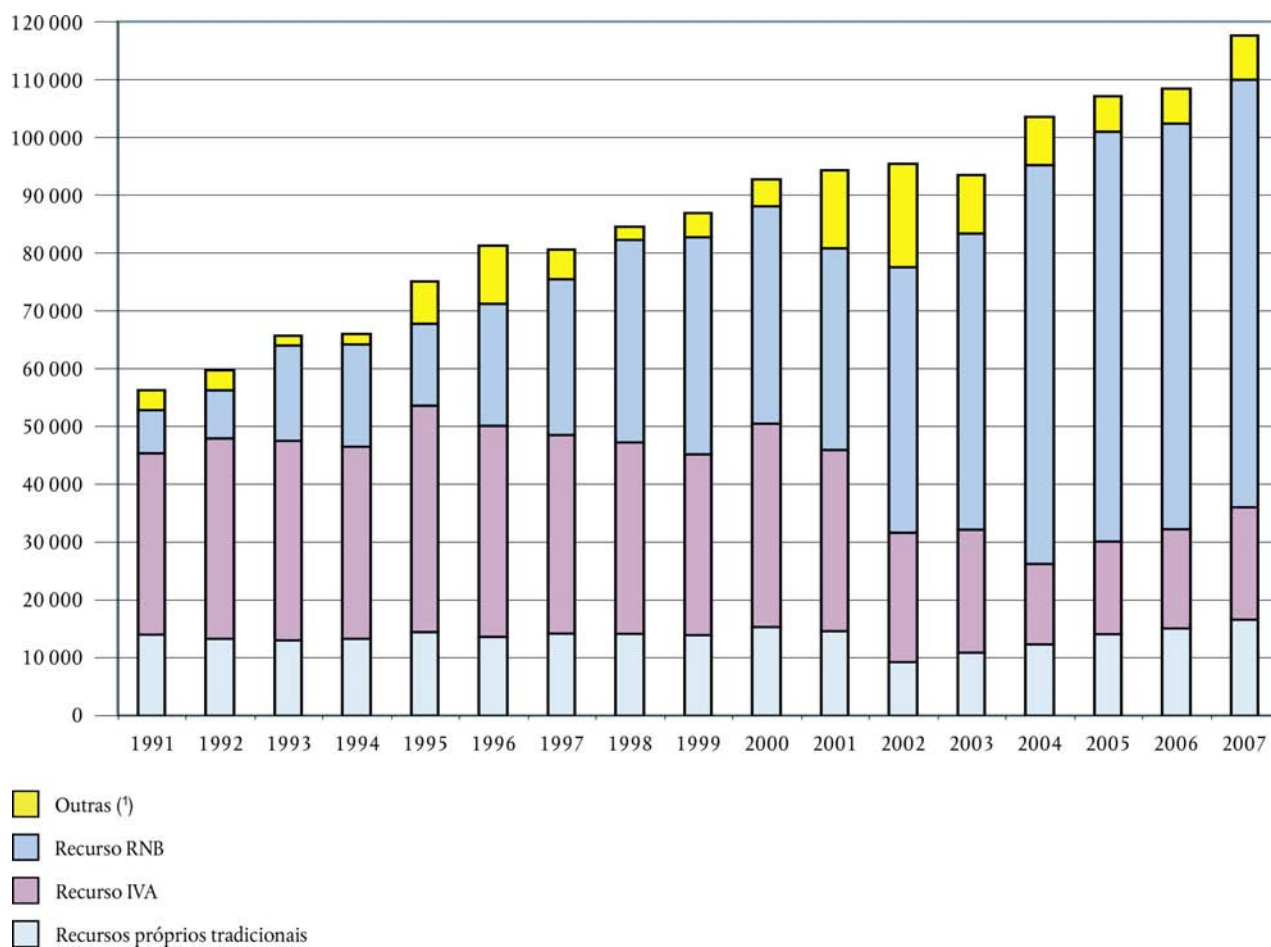
⁽¹⁾ Artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

Gráfico 4.1 — Repartição das receitas efectivas em 2007



Fonte: Contas anuais das Comunidades Europeias, 2007.

Gráfico 4.2 — Evolução das fontes de receitas efectivas de 1991 a 2007



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.3. Dividem-se em três categorias: recursos próprios tradicionais ⁽²⁾ (direitos aduaneiros, direitos agrícolas e quotizações do açúcar, 14,1 %), recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado pelos Estados-Membros (16,5 %) e recursos próprios derivados do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-Membros ⁽³⁾ (62,9 %).

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Âmbito da auditoria***Recursos próprios tradicionais***

4.4. Os principais riscos que afectam a cobrança dos recursos próprios tradicionais são a evasão fiscal do contribuinte, erros de cálculo ou incapacidade de apurar os direitos devido a erros não detectados e erros na contabilização dos direitos apurados por parte dos Estados-Membros, que reduzem ou atrasam a colocação dos montantes à disposição da Comissão. A auditoria do Tribunal às operações subjacentes às contas não pode cobrir as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

4.5. O Tribunal auditou uma amostra aleatória de 30 declarações de importação em cada um de seis Estados-Membros ⁽⁴⁾, tendo igualmente realizado uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo nesses Estados-Membros e na Comissão.

4.6. Essa auditoria incluiu uma análise da organização da fiscalização aduaneira e dos sistemas nacionais de contabilização dos recursos próprios tradicionais, bem como uma avaliação da função de supervisão do CCRP ⁽⁵⁾. A auditoria incluiu igualmente um exame das contas da Comissão relativas aos recursos próprios tradicionais e uma análise dos fluxos de direitos, a fim de obter uma garantia razoável da exaustividade e da correcção dos montantes registados.

⁽²⁾ Os recursos próprios tradicionais são cobrados pelos Estados-Membros em nome da União Europeia, retendo estes 25 % para cobrir as despesas de cobrança.

⁽³⁾ Os recursos próprios IVA e RNB são contribuições que resultam da aplicação de taxas uniformes à matéria colectável harmonizada do IVA ou ao RNB dos Estados-Membros, calculados em conformidade com as regras comunitárias.

⁽⁴⁾ O Tribunal selecciona os Estados-Membros para auditorias aprofundadas numa base cíclica, sendo os maiores contribuintes examinados mais frequentemente. Em 2007, os países auditados foram Bulgária, Dinamarca, Alemanha, Espanha, Roménia e Portugal.

⁽⁵⁾ Comité Consultivo dos Recursos Próprios, referido no artigo 20.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1). Este comité é composto por representantes dos Estados-Membros e da Comissão e constitui um elo de ligação entre a Comissão e os Estados-Membros sobre questões relativas aos recursos próprios. Examina as questões respeitantes à aplicação do sistema de recursos próprios, bem como as previsões dos recursos próprios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.7. Foi, além disso, efectuado um exame específico do regime de entreposto aduaneiro, tanto na Comissão como em sete Estados-Membros ⁽⁶⁾.

Recursos próprios IVA e RNB

4.8. Os principais riscos destes dois recursos ocorrem por as contas nacionais serem elaboradas com base em dados estatísticos e estimativas e devido à complexidade do quadro legislativo.

4.9. Os recursos próprios IVA e RNB baseiam-se em estatísticas macroeconómicas cujos dados subjacentes não se podem controlar directamente. Por essa razão, a auditoria relativa aos recursos IVA e RNB partiu da recepção pela Comissão dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros e avaliou posteriormente os sistemas que a Comissão utiliza para processar esses dados, até à sua integração nas contas definitivas. Assim, a auditoria incidiu na elaboração do orçamento anual e na correcção das contribuições dos Estados-Membros. Cobriu igualmente os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, destinados a fornecer garantias razoáveis de que estes recursos são correctamente apurados e cobrados, assim como as funções dos comités CCRP ⁽⁷⁾ e RNB ⁽⁸⁾.

4.10. Em 7 de Junho de 2007 o Conselho adoptou uma nova Decisão relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (2007/436/CE, Euratom) ⁽⁹⁾, que começará a vigorar, retroactivamente, em 1 de Janeiro de 2007. Essa decisão fixou uma taxa uniforme de mobilização do recurso próprio baseado no IVA (0,30 %) e introduziu reduções suplementares nas contribuições baseadas no IVA e no RNB de determinados Estados-Membros para o período 2007-2013 ⁽¹⁰⁾. Por consequência, as contribuições dos Estados-Membros baseadas no IVA relativas a 2007 serão recalculadas retroactivamente após a conclusão do processo de ratificação, que se espera ocorra no início de 2009.

⁽⁶⁾ Bélgica, República Checa, França, Itália, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

⁽⁷⁾ Ver nota 5.

⁽⁸⁾ O Comité do RNB é referido no artigo 4.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho: o Regulamento RNB (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1). É composto por representantes da Comissão e dos Estados-Membros. Analisa anualmente os dados do RNB enviados pelos Estados-Membros e emite um parecer sobre a adequação desses dados para efeitos dos recursos próprios no que respeita à fiabilidade, à comparabilidade e à exaustividade.

⁽⁹⁾ JO L 163 de 23.6.2007, p. 17.

⁽¹⁰⁾ Redução das taxas de mobilização do IVA na Áustria, Alemanha, Países Baixos e Suécia e reduções brutas das contribuições baseadas no RNB nos Países Baixos e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Legalidade e regularidade das operações subjacentes***Recursos próprios tradicionais***

4.11. Os recursos próprios tradicionais são cobrados pelos Estados-Membros, que os lançam no sistema contabilístico mantido pelo seu tesouro nacional (contabilidade A), colocando posteriormente os recursos à disposição das Comunidades. Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer caução ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os numa contabilidade separada (contabilidade B).

4.12. O Tribunal constatou que as declarações dos Estados-Membros à Comissão não continham erros materiais de legalidade e regularidade. Foram, contudo, constatadas algumas insuficiências que, embora não suficientemente materiais para afectar a conclusão geral, devem ser corrigidas.

4.13. No que se refere à contabilidade A, na Dinamarca a introdução de dados no sistema de desalfandegamento electrónico pelos operadores económicos frequentemente não reflectiu a realidade das importações, não sendo portanto fiável. Essa situação levou a um subpagamento líquido à Comissão. Em Portugal os direitos sujeitos a cobrança coerciva são contabilizados e colocados à disposição da Comissão com atrasos sistemáticos.

4.14. Como nos anos anteriores, a auditoria do Tribunal detecou problemas que afectavam a contabilidade B, a saber:

- verificaram-se casos de mercadorias introduzidas em livre prática sem que as dívidas aduaneiras tivessem sido pagas ou fossem cobertas por cauções;
- foram registadas na contabilidade B dívidas aduaneiras incontestadas cobertas pelo menos parcialmente por cauções, quando as partes caucionadas deveriam ter sido colocadas à disposição;

4.13. *A Comissão está a acompanhar estes resultados com as autoridades em causa. Serão tomadas as medidas necessárias para recuperar todos os recursos próprios não disponibilizados e os juros em dívida decorrentes de atrasos.*

4.14. *A contabilidade B é frequentemente mantida localmente pelas estâncias aduaneiras e pode como tal estar sujeita a um alto risco de erros pontuais. Por conseguinte um dos objectivos habituais das inspecções da Comissão é examinar a exactidão da contabilidade B. Adicionalmente, em 2007, a Comissão proporcionou aos Estados-Membros orientações específicas para a correcta utilização das contas.*

— *A Comissão abordará esta questão com o Estado-Membro em causa.*

— *Na sequência de uma inspecção em 2007, a Comissão já estava a analisar esta questão com o Estado-Membro onde se verificava esta situação de forma sistemática. Os outros três casos a que se refere o Tribunal serão abordados com os Estados-Membros em causa.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- uma garantia global dada por um depositário não foi considerada como tal, levando a que as dívidas de cobranças a posteriori fossem sistemática e erroneamente inscritas na contabilidade B.

Recursos próprios IVA e RNB

4.15. A auditoria do Tribunal considerou que o cálculo das contribuições dos Estados-Membros, bem como o seu pagamento, não continham erros materiais.

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo**Recursos próprios tradicionais**

4.16. As auditorias do Tribunal no próprio local confirmaram que, de uma maneira geral, os sistemas de supervisão e de controlo auditados em relação à contabilidade aduaneira e dos recursos próprios tradicionais funcionavam bem. O Tribunal examinou igualmente as inspecções efectuadas pela Comissão, as quais confirmaram que os sistemas de cobrança dos recursos próprios eram, de um modo geral, satisfatórios. Continuaram, no entanto, a ser identificadas pela Comissão algumas insuficiências em relação à gestão da contabilidade B.

Entrepósito aduaneiro

4.17. O regime suspensivo de entreposto aduaneiro permite o armazenamento de mercadorias não comunitárias sem estarem sujeitas a direitos de importação ou medidas de política comercial enquanto estiverem armazenadas em instalações ou inscritas num sistema de inventário autorizados como entreposto aduaneiro ⁽¹¹⁾.

4.18. Com base nas informações recebidas dos Estados-Membros, o Tribunal estima que 20 % dos recursos próprios tradicionais são cobrados em relação a mercadorias previamente armazenadas num entreposto aduaneiro comunitário. O principal risco é o de as mercadorias serem subtraídas à fiscalização aduaneira e desviadas para o mercado interno sem pagamento dos direitos devidos ou sem serem sujeitas a outras medidas relacionadas com a importação. Para limitar esse risco, apenas operadores comerciais fiáveis deverão ser autorizados a responsabilizarem-se pelo funcionamento de um entreposto aduaneiro ⁽¹²⁾, devendo esse funcionamento ser fiscalizado pelos serviços aduaneiros dos Estados-Membros. No entanto, as disposições legais comunitárias não definem um nível mínimo de verificações a efectuar para garantir o cumprimento da legislação aduaneira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- A Comissão abordará este ponto com o Estado-Membro em causa, mas considera possível que se trate de um erro local. A sua própria inspecção de 2005 ao entreposto aduaneiro não só não revelou erros semelhantes, mas confirmou que as instruções nacionais cumpriam a legislação comunitária nesta matéria.

4.18. O risco é mais limitado porque as autoridades aduaneiras podem exigir uma garantia (artigo 88.º do Código Aduaneiro Comunitário). Se um Estado-Membro decidir proceder de outra forma e subsequentemente se revelar incapaz de recuperar uma dívida aduaneira, então, a Comissão considerará o Estado-Membro responsável pelos recursos próprios.

Além disso, compete aos Estados-Membros decidir quanto aos métodos e frequência dos controlos aduaneiros. As disposições jurídicas comunitárias definem apenas os níveis de verificação mínimos num pequeno número de casos onde se considera que pode haver riscos específicos.

⁽¹¹⁾ Artigos 84.º a 90.º e 98.º a 113.º do Código Aduaneiro Comunitário [Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, JO L 302 de 19.10.1992, p. 1] e artigos 496.º a 535.º das disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário [Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, JO L 253 de 11.10.1993, p. 1].

⁽¹²⁾ Artigo 86.º do Código Aduaneiro Comunitário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.19. O Tribunal analisou os sistemas existentes de autorização e fiscalização de entrepostos aduaneiros, tendo constatado de uma maneira geral que estes sistemas funcionavam bem. Foram, no entanto, constatadas as seguintes deficiências:

- em um terço dos processos de autorização controlados não havia provas suficientes de que os sistemas de contabilidade de existências cumpriam os requisitos comunitários ⁽¹³⁾. O Tribunal constatou deficiências na contabilidade de existências e discrepâncias entre a contabilidade de existências e as existências reais em entrepostos aduaneiros;
- em quatro dos sete Estados-Membros visitados, a auditoria constatou que a selecção das mercadorias a examinar pelos serviços aduaneiros não se baseava no risco ⁽¹⁴⁾, não integrando perfis de risco no sistema informatizado de declaração aduaneira;
- foram detectadas as seguintes falhas nos sistemas de controlo interno, com risco de introdução não autorizada no mercado interno e consequente perda de receitas. Dois entrepostos aduaneiros usaram incorrectamente o mesmo número de licença, o que permitiu que as mercadorias importadas fossem armazenadas num entreposto diferente do que fora declarado aos serviços aduaneiros. Em outro caso, um depositário que deveria ter apresentado as mercadorias aos serviços aduaneiros em cada saída utilizava procedimentos simplificados de saída não autorizados, furtando-se assim aos controlos;
- o Tribunal considerou que a frequência de auditorias *a posteriori* nos entrepostos aduaneiros era tão baixa que aumentava o risco de perda de receitas devido a prescrição ⁽¹⁵⁾. Além disso, havia poucas provas da selecção, com base no risco, de entrepostos para serem sujeitos a este tipo de auditorias.

Recursos próprios IVA

Reservas

4.20. As reservas são um dispositivo para manter determinados elementos duvidosos das declarações de IVA apresentadas pelos Estados-Membros abertos a eventuais correcções para além do limite estatutário de quatro anos. Das 35 reservas levantadas em 2007 ⁽¹⁶⁾, oito diziam respeito a 1997 ou mesmo exercícios

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.19.

- *A Comissão abordará este tema com o Estado-Membro em causa. Sempre que se justifique, os Estados-Membros em causa serão convidados a tomar medidas correctivas nos casos em que as discrepâncias de existências não tenham sido resolvidas.*
- *Esta questão será abordada com os Estados-Membros em causa.*
- *A duplicação do número de licença foi corrigida pelo Estado-Membro e a sua auditoria identificou todas as mercadorias, constatando que todos os direitos devidos tinham sido correctamente contabilizados. O Estado-Membro também está a melhorar os seus sistemas de controlo interno para impedir uma repetição do erro. No que respeita à utilização dos procedimentos simplificados não autorizados, o Estado-Membro em causa foi convidado a adoptar medidas correctivas.*
- *A Comissão já abordou esta questão com um dos Estados-Membros em causa, na sequência de uma inspecção em 2006, e prossegue o seu acompanhamento. Abordará esta questão com os três outros Estados-Membros.*

4.20. *Espera-se que sejam em breve levantadas duas outras reservas anteriores a 1998 e, em 2008, prevê-se uma visita especial destinada especificamente a decidir, com o Estado-Membro em causa, uma estratégia para suprimir a reserva relativa a 1989.*

⁽¹³⁾ Artigos 515.º e 516.º das disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário, com a última redacção que lhes foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1875/2006 da Comissão (JO L 360 de 19.12.2006, p. 64).

⁽¹⁴⁾ Artigo 4.º-F das disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário.

⁽¹⁵⁾ Nos termos do n.º 3 do artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário, a comunicação ao devedor não se poderá efectuar após o termo de um prazo de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira.

⁽¹⁶⁾ Verificaram-se além disso seis casos, três na Alemanha e três em Itália, em que uma reserva foi levantada parcialmente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

anteriores. Em 31 de Dezembro de 2007 mantinham-se em aberto 21 reservas relativas a 2007 ou exercícios anteriores (incluindo duas relativas a 1989 e 1993) (ver **quadro 4.2**).

Quadro 4.2 — Reservas IVA em 31 de Dezembro de 2007

Estados-Membros	Número de reservas pendentes em 31.12.2006	Reservas emitidas em 2007	Reservas levantadas em 2007	Número de reservas pendentes em 31.12.2007	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	8	4	4	8	1989
Dinamarca	1	0	1	0	
Alemanha	17	9	8	18	1999
Grécia	16	3	9	10	1998
Espanha	5	1	0	6	1999
França	3	1	0	4	1993
Irlanda	12	0	0	12	1998
Itália	13	3	2	14	1995
Luxemburgo	1	0	0	1	1997
Países Baixos	1	1	0	2	2002
Áustria	8	1	1	8	1995
Portugal	10	2	5	7	1996
Finlândia	6	1	0	7	1995
Suécia	11	1	3	9	1995
Reino Unido	4	3	2	5	1998
Chipre	0	3	0	3	2004
República Checa	0	1	0	1	2004
Estónia	0	0	0	0	
Letónia	0	1	0	1	2004
Lituânia	0	2	0	2	2004
Hungria	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Polónia	0	3	0	3	2004
Eslováquia	3	2	0	5	2004
Eslovénia	0	0	0	0	
Bulgária	0	0	0	0	
Roménia	0	0	0	0	
Total	119	53	35	137	

Fonte: Comissão Europeia.

4.21. Não existe qualquer instrumento eficaz para garantir que os Estados-Membros forneçam informações adequadas em prazos claramente definidos, de modo a permitir que a Comissão decida do levantamento das reservas pendentes. Na sua recomendação sobre a quitação relativa ao exercício de 2006, o Conselho voltou a instar a Comissão para que, em cooperação com os Estados-Membros, continue a envidar esforços no sentido de garantir que as reservas sejam levantadas em prazos razoáveis.

4.21. As presentes disposições jurídicas representam um equilíbrio que reflecte a abordagem de cooperação que deve existir entre a Comissão e os Estados-Membros. Contudo, a Comissão está a reformular as suas disposições para a gestão das reservas, tornando-as mais dinâmicas. As reservas serão categorizadas, facilitando a identificação das que exigem mais atenção. Estão em fase de introdução as visitas administrativas destinadas unicamente a definir estratégias que permitam progredir no sentido do levantamento de reservas. A Comissão também terá uma atitude mais dinâmica sempre que tenha de analisar os benefícios que possam proporcionar os processos por infracção em casos específicos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.22. Durante o exercício de 2007, as alterações da matéria colectável IVA na UE-27 após o trabalho de controlo efectuado pela Comissão nos Estados-Membros resultou num aumento do recurso IVA total de cerca de 50 milhões de euros. Além disso, as revisões em alta do RNB da Grécia (ver ponto 4.28), que por sua vez afectaram o limite estabelecido ⁽¹⁷⁾, resultaram num aumento da contribuição desse Estado-Membro para o IVA de cerca de 300 milhões de euros.

4.23. O Tribunal analisou as provas em apoio do levantamento das 35 reservas em 2007. O trabalho efectuado pela Comissão em matéria de levantamento de reservas foi, de um modo geral, satisfatório. Foi, no entanto, assinalado o seguinte problema: quando a Comissão aceita os dados revistos de determinado Estado-Membro e por isso levanta a reserva correspondente, deverá inserir imediatamente esses dados revistos na sua base de dados financeira, ajustando o montante dos recursos próprios devidos. As correcções relativas ao levantamento de quatro reservas não foram inseridas nessa base de dados, não tendo portanto o recurso próprio baseado no IVA sido correctamente calculado.

Controlo da aplicação da directiva IVA

4.24. A DG TAXUD é responsável por garantir a correcta aplicação da directiva IVA. Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das suas obrigações nos termos desta directiva, pode recorrer ao Tribunal de Justiça após ter passado por uma fase de pré-contencioso (processo de infracção — artigo 226.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia). Em 2007 verificaram-se cinco desses casos, três dos quais tiveram um efeito negativo para os recursos próprios IVA. Nos dois casos efectivamente apresentados ao Tribunal de Justiça em 2007, o prazo médio decorrido entre o registo e o envio da carta de recurso foi, em média, de 29 meses. Os outros três casos, datando do período 2003-2005, não tinham sido apresentados ao Tribunal de Justiça até ao final de 2007, apesar de a decisão nesse sentido ter sido tomada em Junho de 2007.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.23. *As alterações às bases de dados já foram feitas e o impacto financeiro total é de menos de 12 milhões de euros, nos cinco anos das reservas. Além disso, foram introduzidos novos procedimentos que alargam a consulta interserviços aos conteúdos dos relatórios de controlo, que devem representar uma salvaguarda contra qualquer ocorrência futura.*

4.24. *O contexto jurídico nos Estados-Membros é frequentemente pormenorizado e complexo, exigindo uma análise aprofundada. A Comissão presta especial atenção à preparação de processos relativos à interpretação da legislação em matéria de fiscalidade indirecta, devido à quantia de «recursos próprios» envolvida e ao requisito de unanimidade para modificar a legislação. Ao mesmo tempo, a Comissão tem conseguido, nos processos que afectam os recursos próprios, uma taxa de progresso globalmente equivalente à de outros processos complexos e pormenorizados relativos à aplicação inadequada do direito comunitário. Embora isto não influencie a sua gestão dos processos, a Comissão exige as quantias em dívida, mais os juros pelo tempo decorrido, na correcção das infracções.*

A Comissão modificou recentemente os seus procedimentos, no sentido de permitir uma tomada de decisões mais frequente a fim de reduzir os atrasos que ocorrem quando as notificações dos Estados-Membros são recebidas pouco antes da adopção da medida processual subsequente, permitindo assim aos processos avançar logo que se conclui a análise das novas informações. A Comissão corre o risco de perder no quadro de um processo por razões processuais, se não tem na devida conta as informações proporcionadas pelos Estados-Membros. Por último, a preparação do processo a intentar no Tribunal de Justiça pode por vezes resultar difícil, devido à complexidade dos factos, à legislação aplicável ou às questões jurídicas em causa.

⁽¹⁷⁾ Nos termos do n.º 1, alínea c), do artigo 2.º da Decisão 2000/597/CE, Euratom (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42), a matéria colectável IVA a ter em conta para o cálculo das contribuições dos Estados-Membros para o IVA é limitada a 50 % do RNB/PNB para cada Estado-Membro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.25. Durante estes períodos, a directiva IVA não foi correctamente aplicada. Esse facto pode ter reduzido o montante de IVA recebido pelos Estados-Membros, tendo assim potencialmente afectado os recursos próprios baseados no IVA.

4.25. *Qualquer possível efeito sobre os recursos baseados no IVA será tido em conta retroactivamente quando o Tribunal de Justiça proferir a sua decisão sobre os casos correspondentes.*

Recursos próprios RNB**Dados RNB anuais**

4.26. Todos os anos, antes de 22 de Setembro, os Estados-Membros devem enviar à Comissão (Eurostat) os valores do RNB agregado e das suas componentes (questionário RNB) em relação ao ano anterior, bem como quaisquer alterações feitas aos valores dos anos que o precedem. Juntamente com esses valores, os Estados-Membros devem transmitir um relatório sobre a qualidade dos dados RNB (relatório de qualidade do RNB), mostrando de que forma se chegou ao agregado, descrevendo quaisquer alterações significativas dos procedimentos e estatísticas de base utilizados e explicando as revisões feitas a estimativas anteriores do RNB ⁽¹⁸⁾. Os dados RNB anuais fornecidos pelos Estados-Membros podem dar lugar a ajustamentos dos saldos do RNB apurados para os anos anteriores ⁽¹⁹⁾.

4.27. Na sua reunião de 25 de Outubro de 2007, o Comité do RNB considerou que, tomando em devida conta as reservas existentes, os dados relativos aos Estados-Membros da UE-15 eram adequados para efeitos dos recursos próprios. No que se refere aos Estados-Membros da UE-12, o Comité do RNB não teve possibilidades de formar uma opinião sobre os dados por a análise dos inventários do RNB ⁽²⁰⁾ se ter iniciado recentemente (ver ponto 4.38).

4.28. Os dados incluídos pela Grécia no questionário PNB ⁽²¹⁾/RNB relativo ao exercício de 2007 revelaram um aumento retroactivo de 8,5 % a 9,9 % em relação aos exercícios de 1995 a 2005. No questionário PNB/RNB relativo ao exercício de 2006, a Grécia incluíra dados revistos revelando aumentos de 13 % a 26 %, o que representa uma revisão excepcionalmente significativa. Devido à informação insuficiente sobre os valores revistos e às alterações metodológicas subjacentes comunicadas pela Grécia, o Comité do RNB considerou que os dados PNB/RNB não revistos apresentados deveriam ser utilizados para efeitos de recursos próprios até a Comissão verificar exaustivamente os novos dados e comunicar os resultados dessa verificação ao Comité do RNB ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ N.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do Regulamento RNB.

⁽¹⁹⁾ O n.º 8 do artigo 10.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 refere que as eventuais modificações introduzidas nos PNB/RNB dos exercícios anteriores darão lugar, para cada Estado-Membro em causa, a um ajustamento do saldo estabelecido. Refere ainda que após o dia 30 de Setembro do quarto ano seguinte a um dado exercício, as eventuais modificações do PNB/RNB deixam de ser consideradas, excepto em relação aos pontos notificados antes dessa data, quer pela Comissão quer pelo Estado-Membro.

⁽²⁰⁾ Artigo 3.º do Regulamento RNB: «Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão (Eurostat) [...] um inventário dos procedimentos e estatísticas de base utilizados para calcular o RNB e as suas componentes de acordo com o SEC 95. (...)».

⁽²¹⁾ Produto Nacional Bruto.

⁽²²⁾ Ver pontos 4.24 a 4.26 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.29. Em 2007, a Grécia apenas enviou um questionário PNB/RNB resumido, sem componentes PNB/RNB, e uma breve nota explicativa em vez de um relatório de qualidade. Embora o Comité do RNB tenha considerado que, tomando em devida conta as reservas existentes, os novos dados relativos ao PNB/RNB da Grécia notificados em 2007 eram adequados para efeitos de recursos próprios (ver ponto 4.27), instou o Instituto Nacional de Estatística (INE) da Grécia e a Eurostat a prosseguirem a sua cooperação relativamente às questões em aberto, incluindo alguns cálculos mais pormenorizados.

4.30. A Comissão efectuara anteriormente visitas ao próprio local, em Junho e em Setembro de 2007, para verificar o inventário grego, tendo calculado estimativas dos valores de PDB ⁽²³⁾ revistos para o exercício de referência de 2000. O aumento global foi coerente com a revisão incluída no questionário PNB/RNB relativo ao exercício de 2007.

4.31. A Comissão e o INE grego criaram um plano de acção visando prosseguir os trabalhos para finalizar o cálculo das componentes das contas nacionais. Em Novembro de 2007 a Comissão salientou a importância de verificar a reconciliação entre as revisões globais e as alterações relativas a reservas específicas, assim como a necessidade de o INE grego fornecer documentação completa sobre aquelas reconciliações. O plano de acção exigia ainda que o INE grego comunicasse os valores pormenorizados oficiais, ao abrigo da transmissão de dados das contas nacionais prevista no SEC 95 ⁽²⁴⁾, até 10 de Dezembro de 2007.

4.32. Na ausência das informações completas sobre o PNB/RNB exigidas pelo Regulamento do RNB (ver ponto 4.29) e dado os pormenores sobre as componentes de PNB/RNB e a documentação sobre as reservas exigidos pelo plano de acção (ver ponto 4.31) não estarem disponíveis até Fevereiro de 2008, o Tribunal não teve possibilidade de rever o cálculo do PNB/RNB relativo aos exercícios de 1995-2006 nem de verificar se as componentes de RNB revistas pela Grécia estão cobertas por reservas específicas emitidas para o período 1995-2001. Em consequência, o Tribunal não pôde avaliar a exactidão dos ajustamentos dos saldos do RNB relativos a esses anos anteriores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.29. a 4.32. As principais correcções aos valores do PIB gregos propostas pela Comissão são resultado da sua missão à Grécia e foram apresentadas em pormenor (em particular, no documento GNIC/094) e debatidas na reunião do Comité RNB de 6 de Setembro de 2007. Os peritos nacionais de contabilidade dos Estados-Membros do Comité RNB apoiaram as correcções propostas. Os valores do PNB/RNB para 1995-2006 notificados pela Grécia em Outubro de 2007 estão em conformidade com estas correcções. Na sua reunião de 25 de Outubro de 2007, o Comité RNB expressou o seu apoio ao processo, bem como aos resultados do trabalho de verificação realizado pelo Eurostat em colaboração com peritos RNB dos Estados-Membros e em estreita consulta com o Comité RNB. A Comissão está a acompanhar o plano de acção executado para concluir o cálculo dos componentes da contabilidade nacional grega. O INE grego enviou ao Eurostat os dados do programa de transmissão do SEC95 em 14 de Dezembro de 2007. O Eurostat comprovou os dados e formulou observações, após o que, em 4 de Março de 2008, o INE grego enviou dados revistos, tomando em consideração as observações da ESTAT e incluindo dados para 2007. O Eurostat comunicará os resultados das questões pendentes no quadro das suas verificações ao Comité RNB e ao Tribunal de Contas. Atendendo ao pedido do Comité RNB, a Comissão continuou a sua cooperação com o Instituto Nacional de Estatística grego sobre alguns cálculos mais pormenorizados, prevendo que a maioria das reservas possa ser levantada em breve. A Comissão continuará a informar o Comité RNB e o Tribunal de Contas relativamente aos progressos nesta questão.

⁽²³⁾ Produto Doméstico Bruto.

⁽²⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 1392/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho no que se refere à transmissão de dados das contas nacionais (JO L 324 de 10.12.2007, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Reservas

4.33. No início de 2007 havia 43 reservas PNB/RNB específicas em aberto ⁽²⁵⁾ relativas ao período 1995-2001. Durante o exercício, a Comissão levantou 18 reservas, o que deixa um saldo de 25 no final de 2007 (ver **quadro 4.3**). Estas reservas em aberto referem-se a fontes desactualizadas subjacentes a determinadas estimativas ou a aspectos metodológicos e de compilação ⁽²⁶⁾. À excepção do caso da Grécia (ver ponto 4.29), a maior parte dos elementos que estiveram na origem de reservas já foi tratada pelos Estados-Membros por ocasião do envio dos dados RNB anuais em 2007 ou nos exercícios anteriores.

Quadro 4.3 — Reservas PNB/RNB específicas em 31 de Dezembro de 2006

Estados-Membros	Número de reservas específicas pendentes em 31.12.2006	Reservas específicas emitidas em 2007	Reservas específicas levantadas em 2007	Número de reservas específicas pendentes em 31.12.2007
Bélgica	0	0	0	0
Dinamarca	3	0	3	0
Alemanha	0	0	0	0
Grécia	7	0	0	7
Espanha	5	0	5	0
França	3	0	3	0
Irlanda	4	0	4	0
Itália	4	0	0	4
Luxemburgo	8	0	0	8
Países Baixos	0	0	0	0
Áustria	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Finlândia	3	0	3	0
Suécia	0	0	0	0
Reino Unido	6	0	0	6
Total	43	0	18	25

Fonte: Comissão Europeia.

4.34. No que se refere ao período 2002-2004, existem reservas gerais nos dados RNB dos Estados-Membros da UE-15 na pendência da análise dos inventários do RNB actualizados. Até ao final de 2007 não tinham sido emitidas reservas gerais em relação aos Estados-Membros da UE-10 por os seus dados RNB relativos a 2004 se manterem em aberto para efeitos dos recursos próprios até Setembro de 2008.

4.34. Em Junho de 2008, a Comissão formulou reservas gerais sobre os dados do RNB dos 10 novos Estados Membros da UE relativos ao período de referência 2004-2006.

⁽²⁵⁾ As reservas relativas ao recurso próprio RNB permitem a correcção dos dados RNB findo o prazo de quatro anos. Uma reserva geral abrange a totalidade dos dados de determinado Estado-Membro, ao passo que uma reserva específica incide em elementos discretos do inventário do RNB.

⁽²⁶⁾ Por exemplo não conformidade com o Sistema Europeu de Contas (SEC) 95 (a partir de 2002) ou SEC 79 (1995-2001), problemas relativos à transição do SEC 95 para o SEC 79 e métodos pouco adequados para a avaliação de determinadas componentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.35. O Tribunal analisou uma amostra de dez reservas específicas levantadas em 2007 relativas a Espanha, à Dinamarca e a França, tendo constatado que o trabalho da Comissão no sentido de permitir o levantamento das reservas não abrangeu controlos documentais para corroborar a fiabilidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros através da comparação com fontes externas nem visitas de controlo no próprio local destinadas a verificar directamente os agregados das contas nacionais. Pelas razões expostas, o Tribunal considera que esses controlos não foram suficientes para fornecer garantias razoáveis da exactidão dos dados subjacentes corrigidos.

4.36. A Comissão demonstrou em muitos casos lentidão em solicitar informações ou dados complementares dos Estados-Membros e em analisar as informações recebidas.

4.37. O procedimento adoptado pela Eurostat para a gestão das reservas RNB não prevê regras específicas sobre critérios de materialidade para que a emissão das reservas específicas tenha sistematicamente em conta o princípio dos custos-benefícios ⁽²⁷⁾.

Verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros

4.38. Alguns Estados-Membros ⁽²⁸⁾ não enviaram à Comissão a versão completa (incluindo os quadros de processo) dos inventários do RNB actualizados ou novos até ao final de 2007, embora o prazo expirasse em 31 de Dezembro de 2006 ⁽²⁹⁾. Este atraso afectou a planificação das missões de verificação da Comissão no próprio local previstas para o período 2007-2009. Foram efectuadas visitas a três Estados-Membros (Grécia, Malta e Estónia) em 2007.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.35. A Comissão realizou controlos documentais que proporcionaram suficientes informações para levantar as reservas específicas referidas. Estes controlos documentais não revelaram a necessidade de missões no local, nem a necessidade de comparação com fontes externas.

4.36. O levantamento das reservas específicas relativas ao RNB referidas pelo Tribunal tem sido bastante lento devido à escassez de recursos. Desde então, intensificou-se o trabalho relativo às reservas e espera-se que as que restam possam ser em breve levantadas.

4.37. A Comissão formula reservas em questões específicas com base na avaliação dos seus peritos, que é realizada tendo em conta toda a informação qualitativa e quantitativa disponível. A Comissão considera que esta abordagem é prudente e inteiramente em conformidade com o princípio dos custos-benefícios a que se refere o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho. Nos exemplos mencionados pelo Tribunal na nota 27, o impacto só poderia ser quantificado no termo dos trabalhos dos Estados-Membros relativamente às reservas e nunca antes.

4.38. A Comissão teve de adaptar o seu plano de verificação do RNB, devido à entrega tardia do inventário do RNB por parte de alguns Estados-Membros. A Comissão solicitou constantemente aos Estados-Membros, em particular no quadro do Comité RNB, que transmitam os seus inventários do RNB e quadros de processo nos prazos estabelecidos. O facto de o plano das missões relativas ao RNB ter sido adaptado não teve qualquer impacto sobre a qualidade do RNB, nem sobre a sua utilização nos processos orçamentais, dadas as reservas formuladas respeitantes a esse agregado.

⁽²⁷⁾ Por exemplo, o impacto potencial das reservas relativas a encargados no sector da construção e a comissões pagas a agentes imobiliários não foi significativo. Após o trabalho efectuado pelo Estado-Membro, o impacto foi avaliado em cerca de 0,01–0,02 % do PNB. Estes casos não respeitam o princípio de evitar que se atribuam recursos desproporcionados para o cálculo de elementos insignificantes, como estipulado no n.º 2, alínea b), do artigo 5.º do Regulamento RNB.

⁽²⁸⁾ O Luxemburgo não enviou o inventário nem os quadros de processo; a Áustria, Chipre, França, Malta e o Reino Unido não enviaram os quadros de processo.

⁽²⁹⁾ 31 de Dezembro de 2007 para a Suécia (que enviou o inventário e os quadros de processo no final de Janeiro de 2008) e 31 de Dezembro de 2009 para a Roménia e a Bulgária.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.39. Em 2007 apenas se efectuou uma verificação directa dos agregados RNB no caso específico da Grécia. O objectivo das visitas a Malta e à Estónia foi principalmente obter esclarecimentos sobre as fontes e métodos utilizados para o cálculo do RNB. No passado, o Tribunal instou a Comissão para que esta efectuasse verificações directas de modo a certificar-se de que os Estados-Membros utilizam efectivamente os procedimentos que descrevem nos seus inventários do RNB ⁽³⁰⁾.

Conclusões e recomendações gerais

4.40. Com base nos seus trabalhos de auditoria e tendo na devida consideração o âmbito dessa auditoria (ver pontos 4.4 e 4.9), o Tribunal conclui que:

- as declarações e os pagamentos de recursos próprios tradicionais dos Estados-Membros,
- os cálculos que a Comissão efectuou das contribuições dos Estados-Membros com base nos dados IVA e RNB recebidos desses Estados-Membros, bem como
- outros tipos de receitas

não contêm erros materiais.

4.41. Os sistemas de supervisão e de controlo são considerados eficazes (ver **anexo 4.1**). O Tribunal chama, contudo, a atenção para as insuficiências assinaladas no presente capítulo, as quais, embora não significativas para a eficácia dos sistemas no seu conjunto, deverão ser tomadas na devida consideração.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.39. O método de validação escolhido pela Comissão tem principalmente por base a verificação e melhoria da fiabilidade e adequação das fontes e métodos utilizados para a compilação do RNB, bem como a sua conformidade com o Sistema Europeu de Contas (SEC95). Em 2008 e 2009, a Comissão continuará a proceder a uma verificação directa no sentido indicado pelo Tribunal.

4.41. Apesar da avaliação do Tribunal de que, no seu conjunto, os sistemas são satisfatórios, segundo a avaliação que figura no anexo 4.1, a gestão das reservas relativas ao IVA é apenas parcialmente eficaz. As suas razões para esta qualificação referem-se principalmente à gestão de antigas reservas pendentes. A Comissão, em estreita colaboração com os Estados-Membros em causa, está a adoptar medidas para resolver esta questão. Considera, contudo, severa a avaliação do Tribunal.

Embora o Tribunal considere eficazes os sistemas globais do RNB, é do parecer, no quadro-resumo do anexo 4.1, de que, durante as verificações do RNB dos Estados-Membros, deve ser aplicada uma verificação mais directa. A Comissão considera que a sua acção para levantar as reservas relativas ao RNB dos Estados-Membros tem por base uma verificação completa dos dados e informações de apoio (ver resposta ao ponto 4.35). No entanto, em 2007 a Comissão começou a verificação directa aconselhada pelo Tribunal, no âmbito do seu novo ciclo trienal de verificação do RNB, e prosseguirá igualmente esta abordagem durante os anos de 2008 e 2009.

⁽³⁰⁾ Ver anexo 4.1 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios tradicionais

4.42. A Comissão deverá continuar a envidar esforços para que a contabilidade B seja adequadamente utilizada (pontos 4.14 e 4.16). A auditoria do regime de entreposto aduaneiro demonstrou que os controlos subjacentes devem ser reforçados (ponto 4.19).

Recursos próprios IVA

4.43. A Comissão continua a não dispor de meios eficazes para garantir que os Estados-Membros forneçam informações adequadas e oportunas que lhe permitam levantar reservas pendentes em relação ao cálculo dos recursos próprios IVA. A Comissão deverá continuar a analisar quais as possibilidades que tem de pressionar os Estados-Membros que mantêm reservas pendentes há bastante tempo (ver ponto 4.21).

Recursos próprios RNB

4.44. Os valores actualizados relativos à Grécia não foram suficientemente pormenorizados para que o Tribunal pudesse verificar a exactidão dos ajustamentos dos saldos do RNB, em especial em relação ao período 1995-2001 (ponto 4.32).

4.45. Foram levantadas 18 reservas em 2007 sem que se tenha procedido a controlos documentais sobre a fiabilidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros através da comparação com fontes externas ou a visitas de controlo no próprio local destinadas à realização de verificações directas (ponto 4.35). A Comissão deverá aplicar este método de controlo às suas visitas no próprio local para a verificação dos inventários em 2008, obtendo desse modo uma melhor imagem da comparabilidade, fiabilidade e exaustividade dos dados RNB dos Estados-Membros (ponto 4.39).

4.42. A Comissão verifica regularmente os sistemas de controlo aduaneiro dos Estados-Membros e a sua gestão da contabilidade B. Abordará com os Estados-Membros em causa as insuficiências encontradas pelo Tribunal e, sempre que necessário, adoptará medidas para recuperar quaisquer quantias de recursos próprios ou de juros em dívida.

4.43. As presentes disposições jurídicas representam um equilíbrio que reflecte a abordagem de cooperação que deve existir entre a Comissão e os Estados-Membros. A Comissão estabelecerá categorias para as reservas, efectuará visitas administrativas destinadas unicamente a definir estratégias que permitam progredir no sentido de levantar reservas e terá uma atitude mais dinâmica sempre que tenha de analisar os benefícios que possam proporcionar os processos por infracção em casos específicos.

4.44. A Comissão realizou uma missão à Grécia em Junho de 2007. Nela participaram peritos de outros Estados-Membros. As correcções pormenorizadas aos valores do PIB gregos foram inteiramente explicadas na reunião do Comité RNB de 6 de Setembro de 2007. Os peritos nacionais de contabilidade dos Estados-Membros do Comité RNB apoiaram as correcções propostas (ver a resposta completa aos pontos 4.29 a 4.32).

4.45. A Comissão realizou controlos documentais que proporcionaram suficientes informações para levantar as reservas específicas referidas no ponto 4.35. Os resultados destes controlos documentais não revelaram a necessidade de visitas de controlo no local, nem a necessidade de comparação com fontes externas.

A validação dos dados RNB dos Estados-Membros pela Comissão tem principalmente por base a verificação e melhoria da fiabilidade e adequação das fontes e métodos utilizados para a compilação do RNB, bem como a sua conformidade com o Sistema Europeu de Contas (SEC95). Em 2008 e 2009, a Comissão continuará a proceder a verificações directas no sentido indicado pelo Tribunal.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

4.46. O **anexo 4.2** apresenta os resultados do seguimento dado às observações formuladas pelo Tribunal nos últimos relatórios anuais.

ANEXO 4.1

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽¹⁾

Tipo de receitas	Controlo interno principal					Avaliação geral
	Controlos da Comissão nos Estados-Membros ⁽²⁾	Controlos documentais da Comissão	Gestão das receitas	Gestão das reservas ⁽³⁾	Fiscalização aduaneira nacional nos Estados-Membros auditados	
RPT				N/A		
IVA					N/A	
RNB					N/A	

⁽¹⁾ Ver a limitação de alcance referida nos pontos 4.4 e 4.9.

⁽²⁾ No que se refere aos controlos do RNB efectuados pela Comissão nos Estados-Membros, a análise das fontes e dos métodos utilizados nos inventários é considerada eficaz, ao passo que a verificação directa é insuficientemente utilizada e portanto apenas parcialmente eficaz.

⁽³⁾ São necessários melhoramentos em relação à gestão das reservas do IVA, nomeadamente para possibilitar o levantamento de reservas há muito pendentes.

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável

Seguimento dado às observações anteriores do Tribunal

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
<i>Recursos próprios tradicionais: contingentes pautais agrícolas</i>			
No ponto 4.13 do seu relatório anual relativo ao exercício de 2006, o Tribunal referiu que as garantias constituídas com vista à importação ou exportação de produtos agrícolas no âmbito do regime de contingentes pautais, geridas por uma licença de importação ou de exportação e posteriormente executadas, passam a constituir um recurso do Estado-Membro em causa. O Tribunal considera que tais garantias deverão fazer parte dos recursos próprios comunitários e os montantes em causa deverão ser colocados à disposição da Comissão. Solicitou-se à Comissão o esclarecimento desta questão.	A Comissão forneceu ao Tribunal dados pormenorizados relativos às garantias constituídas com vista à importação ou exportação de produtos agrícolas por uma licença de importação ou de exportação e posteriormente executadas nos últimos sete anos. Com base nessa informação, o Tribunal estima que a média anual se eleva a cerca de 16 milhões de euros, dos quais 3 milhões de euros no âmbito do regime de contingentes pautais.	A Comissão deverá, tal como afirma na sua resposta ao ponto 4.13, referir-se a esta observação do Tribunal em instância adequada, de modo a esclarecer a questão, o que está actualmente planeado para 2008.	<i>Esta questão foi introduzida na ordem de trabalhos do Comité Consultivo dos Recursos Próprios, de Julho de 2008, a fim de a debater com os Estados-Membros.</i>
<i>Recursos próprios tradicionais: direitos potenciais objecto de discussão entre a Comissão e a Alemanha</i>			
No ponto 3.23 do seu relatório anual relativo ao exercício de 2004, o Tribunal referiu que a Alemanha retirou da sua contabilidade B lançamentos que totalizam 40,1 milhões de euros, sem ter apresentado uma explicação integral para esta redução. Em 2005, o Tribunal afirmou que 22,7 milhões de euros de direitos potenciais continuam a ser objecto de discussão entre a Comissão e a Alemanha. Essa situação manteve-se em 2006.	O saldo de 22,7 milhões de euros continuou a ser objecto de discussão em 2007. A Comissão solicitara à Alemanha que indicasse a diferença entre dívidas garantidas e não garantidas na contabilidade B e utilizasse esse dado para avaliar a garantia nos montantes susceptíveis de virem a ser recuperados.	Deve determinar-se o montante final a recuperar, de modo a encerrar definitivamente este assunto.	<i>Tal como indicou o Tribunal, solicitou-se à Alemanha que indicasse o rácio entre dívidas garantidas e não garantidas na contabilidade B para garantir não haver quantias adicionais em dívida.</i>
<i>Recurso próprio RNB: política de revisões (incluindo o seguimento dado à revisão efectuada pela Grécia)</i>			
No seu relatório anual relativo ao exercício de 2006, o Tribunal incluiu algumas observações sobre a revisão efectuada pela Grécia (pontos 4.24-4.26), tendo recomendado no ponto 4.32 que a Comissão: a) estabeleça regras para o envio das revisões e seja antecipadamente informada, juntamente com o Comité do RNB, sobre as principais revisões; b) institua uma política coordenada em matéria de revisão de dados das contas nacionais, incluindo a exigência de uma aferição regular;	a) b) Em 26 de Abril de 2007 o Comité do RNB expressou uma opinião global positiva sobre as orientações propostas pelo Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB), especialmente no que se refere à coordenação e comunicação sobre as principais revisões devidas a alterações de conceitos, definições ou classificações na União Europeia (incluindo uma aferição comum de cinco em cinco anos). No entanto, alguns Estados-Membros pretendem manter o direito a efectuar revisões fora do prazo acordado. Em 13 de Novembro de 2007, o Conselho ECOFIN acolheu favoravelmente as orientações sobre o envio das principais revisões estatísticas, tal como estabelecido pelo CMFB, e solicitou aos Estados-Membros que seguissem essas orientações.	a) b) Apesar dos progressos obtidos no estabelecimento de regras para o envio das principais revisões, ainda não está implementada na União Europeia uma política de revisões comum. O Eurostat deverá continuar a discutir o assunto com os Estados-Membros.	a) b) A Comissão acompanhará a aplicação das orientações propostas pelo Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB) no que se refere à comunicação das principais revisões pelos Estados-Membros. A Comissão prossegue os debates com os Estados-Membros sobre uma política comum de revisões. O Eurostat apresentou outro documento na reunião do Grupo de Trabalho «Contas Nacionais» (GTCN) em Maio de 2008. O GTCN acolheu positivamente os princípios apresentados no documento, que será igualmente apresentado na reunião do CMFB de Junho de 2008.

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
c) garanta que as conclusões do controlo do inventário grego se encontrem disponíveis atempadamente, de modo a permitir a inclusão dos dados corrigidos nas contas relativas ao exercício de 2007.	c) Ver os pontos 4.28-4.32 do presente capítulo.	c) Embora os novos dados PNB/RNB da Grécia notificados em 2007 tenham sido considerados pelo Comité do RNB como adequados para efeitos dos recursos próprios, os valores ainda não são definitivos (existem reservas específicas para o período 1995-2001 e reservas gerais para os anos 2002-2004, aplicando-se a regra dos 4 anos aos anos seguintes). Os trabalhos da Eurostat deverão prosseguir, em colaboração com a Grécia, em 2008, de modo a completar a verificação do inventário do RNB e dos dados da Grécia, bem como a levantar as reservas específicas.	c) <i>Atendendo ao pedido do Comité RNB de Outubro de 2007, o Eurostat continuou a sua cooperação com o Instituto Nacional de Estatística grego e espera que a maioria das reservas possa ser levantada em 2008. A Comissão continuará a informar o Comité RNB e o Tribunal de Contas relativamente aos progressos nesta questão.</i>

CAPÍTULO 5

Agricultura e recursos naturais

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.7
Características específicas do grupo de políticas «Agricultura e recursos naturais»	5.3-5.7
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	5.8-5.58
Âmbito da auditoria	5.8-5.11
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	5.12-5.16
Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	5.17-5.49
Domínio de política Agricultura e Desenvolvimento Rural	5.17-5.48
Domínios de política Ambiente, Pescas, Saúde e Defesa dos Consumidores	5.49
Conclusões gerais e recomendações	5.50-5.58
Seguimento dado às observações anteriores	5.59-5.67
Organização Comum de Mercado no sector do tabaco em rama	5.59-5.60
Gestão e supervisão efectuadas pela Comissão das medidas de luta contra a febre aftosa	5.61-5.65
Avaliação do rendimento agrícola efectuada pela Comissão	5.66-5.67

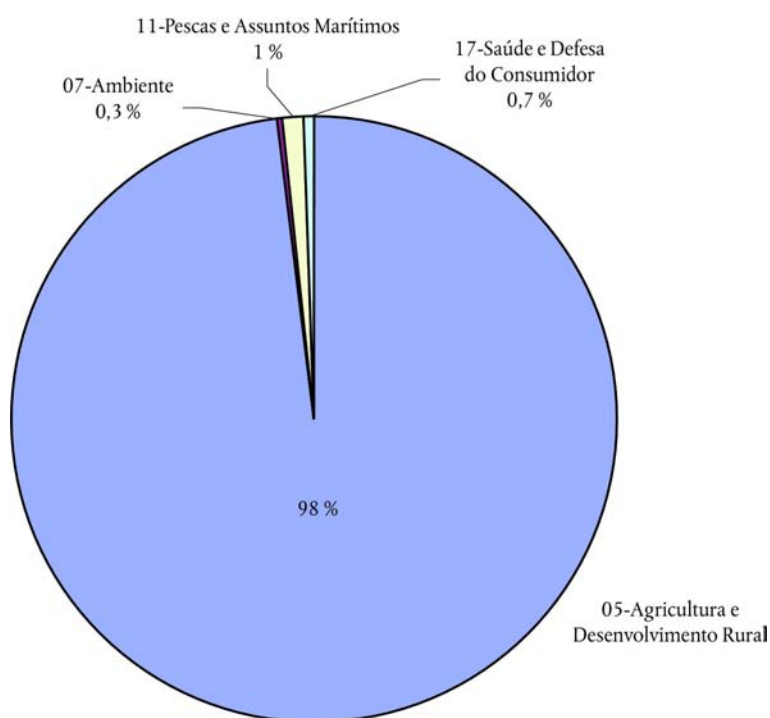
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

5.1. O presente capítulo engloba as observações efectuadas pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Agricultura e Recursos naturais, que inclui os seguintes domínios de política: 05-Agricultura e Desenvolvimento Rural; 07-Ambiente; 11-Pescas e Assuntos Marítimos e 17-Saúde e Defesa do Consumidor. Em 2007 as autorizações totalizaram 53 253 milhões de euros e os pagamentos 51 044 milhões de euros ⁽¹⁾. O **gráfico 5.1** apresenta a distribuição dos pagamentos por domínio de política. No **anexo I** do presente relatório são fornecidas informações mais pormenorizadas sobre as despesas do exercício. Estas despesas enquadram-se principalmente na rubrica «Preservação e gestão dos recursos naturais» ⁽²⁾ do quadro financeiro. No capítulo 6 (Coesão) são apresentados os resultados de auditoria relativos às despesas do FEOGA-Orientação efectuadas durante o exercício de 2007 relativamente ao período de programação 2000-2006 (3 449 milhões de euros).

Gráfico 5.1 — Agricultura e Recursos Naturais (excluindo as despesas administrativas) — repartição dos pagamentos por domínio de política



Total dos pagamentos em 2007: 51 044 milhões de euros

Fonte: Contas anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2007, Volume II, Anexo B.

⁽¹⁾ Fonte: Contas anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2007, volume II, Anexo B.

⁽²⁾ O domínio de política Saúde e Defesa do Consumidor inclui igualmente as despesas referentes às rubricas 2 e 3b do quadro financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.2. Nos termos do Tratado, a Comissão assume a responsabilidade geral pela execução do orçamento da União Europeia. Praticamente todas as despesas relativas à agricultura e ao desenvolvimento rural decorrem no âmbito da gestão partilhada. No caso dos outros domínios, as dotações orçamentais estão sujeitas à gestão centralizada directa ou indirecta, com excepção do Fundo Europeu das Pescas que é objecto de uma gestão partilhada com base em programas plurianuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.2. A legislação comunitária prevê um sistema abrangente de gestão e controlo das despesas agrícolas que assenta em quatro níveis complementares:

- a) Uma estrutura administrativa obrigatória ao nível dos Estados-Membros centrada na criação de organismos pagadores acreditados;
- b) Sistemas pormenorizados de controlo e sanções dissuasivas;
- c) Controlos ex post, realizados por organismos de auditoria independentes, das contas anuais dos organismos pagadores e do funcionamento dos seus procedimentos de controlo interno e das medidas de auxílio à excepção dos pagamentos directos abrangidos pelo Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), realizados por serviços especiais;
- d) Apuramento das contas pela Comissão (quer o apuramento financeiro anual, quer o apuramento de conformidade plurianual).

Considerados em conjunto, estes quatro níveis constituem a base a partir da qual a Comissão poderá garantir a eficácia da gestão do risco de erro no que diz respeito à legalidade e regularidade das operações subjacentes ao sector agrícola.

Características específicas do grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais

5.3. *Regime de Pagamento Único* (RPU) financiado pelo FEAGA: a introdução do RPU destinou-se a quebrar a relação entre a produção agrícola e os pagamentos efectuados aos agricultores («dissociação»). Para poderem beneficiar do RPU, os agricultores devem inicialmente obter «direitos». O número e o valor de cada direito dos agricultores são calculados pelas autoridades nacionais segundo um dos modelos previstos pela legislação comunitária ⁽³⁾. Cada direito, associado a um hectare de terreno elegível, declarado pelo agricultor e mantido em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA), dá origem a um pagamento do RPU pelo menos até 2013. A importância do RPU tem vindo a aumentar e este representa actualmente 55 % das despesas (28 199 milhões de euros) comparativamente a 12 % (6 260 milhões de euros)

⁽³⁾ Segundo o *modelo histórico* são atribuídos direitos a cada agricultor com base no valor médio da ajuda recebida e da superfície cultivada durante o período de referência 2000-2002. O *modelo regional* prevê que, numa determinada região, todos os direitos tenham o mesmo valor fixo e é atribuído a cada agricultor um direito por cada hectare elegível declarado no primeiro ano de candidatura. O *modelo híbrido* combina o elemento histórico com um montante fixo e, quando é *dinâmico*, o elemento histórico diminui todos os anos até o sistema se tornar predominantemente forfetário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

para os pagamentos associados directos e a 10 % (4 869 milhões de euros) para as medidas de intervenção nos mercados agrícolas. É aplicado em 17 Estados-Membros, tendo os restantes 10 ⁽⁴⁾ Estados-Membros previsto aplicar o RPU a partir de 2010.

5.4. *Pagamentos associados directos* financiados pelo FEAGA: a introdução do RPU levou a que a maioria dos agricultores seja paga independentemente do volume da sua produção efectiva. No entanto, alguns regimes de ajuda continuam a ser ⁽⁵⁾ ou podem ser ⁽⁶⁾ associados à produção, a fim de evitar o abandono da produção. Os montantes em questão diminuem à medida que o RPU é alargado a outros produtos e Estados-Membros.

5.5. *Medidas de intervenção nos mercados agrícolas* financiadas pelo FEAGA: as principais medidas são a armazenagem de intervenção e as restituições à exportação. As despesas diminuíram significativamente nos últimos anos devido a opções políticas efectuadas no âmbito das recentes reformas da PAC e também porque a procura de produtos agrícolas e os respectivos preços de mercado aumentaram.

5.6. As despesas relativas ao *desenvolvimento rural* são financiadas no âmbito do FEADER e abrangem um grande número de medidas, tais como as ajudas agro-ambientais, os montantes compensatórios para a agricultura em zonas desfavorecidas, os investimentos agrícolas e as infra-estruturas em zonas rurais.

5.7. Os domínios do *Ambiente, Pescas e Assuntos marítimos, bem como Saúde e Defesa do consumidor* são geridos pela Comissão através de sistemas de controlo específicos. Incluem medidas de protecção do ambiente e dos consumidores, medidas relativas ao bem-estar dos animais, bem como acordos internacionais de pesca e o Fundo Europeu das Pescas.

⁽⁴⁾ Os Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e em 2007, com excepção da Eslovénia e de Malta, aplicam actualmente uma versão simplificada do RPU designada por Regime de Pagamento Único por Superfície (RPUS), uma vez que os agricultores não receberam subsídios comunitários durante o período de referência.

⁽⁵⁾ O prémio específico à qualidade para o trigo duro, o prémio às proteaginosas, o pagamento específico para o arroz, o pagamento por superfície para os frutos de casca rija e a ajuda às culturas energéticas continuam associados. A ajuda ao algodão e à batata para fécula continuam parcialmente associados.

⁽⁶⁾ Os regimes em questão dizem respeito, nomeadamente, às culturas arvenses, aos ovinos e caprinos, à carne de bovino, ao lúpulo e às sementes. A ajuda relativa ao tabaco continua parcialmente associada à produção e pode ser concedida uma ajuda específica à manutenção dos olivais se os Estados-Membros o decidirem.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

APRECIÇÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Âmbito da auditoria

5.8. Para obter garantias quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da UE, o Tribunal testou uma única amostra estatística representativa de 196 operações que abrangiam a totalidade das despesas examinadas no presente capítulo (ver ponto 5.1).

5.9. No âmbito da sua avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo, o Tribunal realizou uma auditoria alargada da determinação dos direitos ao RPU, bem como dos pagamentos correspondentes em todos os Estados-Membros que aplicam o RPU, com excepção da Eslovénia e de Malta. Em 2007, examinou a fiabilidade dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados aos pedidos relativos ao regime de pagamento único pelos organismos pagadores seleccionados na Finlândia, em França, na Grécia, nos Países Baixos, na Itália, em Portugal, na Suécia, em Espanha (Andaluzia) e no Reino Unido (Inglaterra) (7).

5.10. O Tribunal verificou igualmente os sistemas de supervisão e de controlo aplicados aos pagamentos directos associados em seis Estados-Membros (8). A auditoria incidiu sobre a avaliação do funcionamento dos controlos administrativos de todos os pedidos de pagamento e a selecção e execução pelos organismos pagadores de controlos no local relativamente a uma amostra de, no mínimo, 5 % dos pedidos de pagamento, consoante o regime de ajuda. Além disso, os auditores do Tribunal procederam à repetição de um determinado número de controlos no local.

5.11. O Tribunal examinou igualmente os certificados e os relatórios dos organismos de certificação, bem como as declarações de fiabilidade dos directores de 34 organismos pagadores e as opiniões correspondentes dos organismos de certificação. Em relação a cinco outros organismos pagadores que dispunham de certificados com reservas, foram examinados os motivos da emissão das reservas. Foram visitados quatro organismos de certificação para avaliar o âmbito e a qualidade do seu trabalho. O Tribunal auditou ainda as três decisões de apuramento de conformidade tomadas em 2007 (9).

(7) Em 2006, foram auditados os primeiros 10 Estados-Membros a aplicar o RPU. Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 5.15-5.38.

(8) Alemanha (Baviera), Itália (AGEA) e Portugal que introduziram o RPU em 2005; França, Grécia e Espanha (Castela e Leão) que introduziram o RPU em 2006.

(9) Decisão 2007/243/CE da Comissão (JO L 106 de 24.4.2007, p. 55), Decisão 2007/647/CE da Comissão (JO L 261 de 6.10.2007, p. 28) e Decisão 2008/68/CE da Comissão (JO L 18 de 23.1.2008, p. 12).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

5.12. Com base nos resultados dos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as operações subjacentes ao grupo de políticas são, no seu conjunto, afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. A auditoria do Tribunal detectou que a intensidade e o impacto dos erros referentes aos pagamentos não estão repartidos de maneira uniforme por todos os domínios de política. O Tribunal reafirma que as despesas relativas ao desenvolvimento rural são particularmente propensas a erros e constata que, neste contexto, o relatório anual de actividade do Director-Geral responsável pela DG Agricultura inclui uma reserva global relativamente às referidas despesas.

5.13. Das 196 operações auditadas, 61 apresentavam erros. Cerca de dois terços dos erros (40) foram classificados como «graves». Verifica-se uma incidência significativa de erros que afectam a elegibilidade, a exactidão ou a realidade e estima-se que a taxa de erro global se situe entre 2 % e 5 %. Esta estimativa não é muito diferente do valor obtido no exercício anterior, mas não tem em conta certos erros graves que não puderam ser quantificados. Os erros foram muito mais frequentes nas operações relativas ao desenvolvimento rural examinadas pelo Tribunal do que nas operações financiadas pelo FEAGA e examinadas pelo Tribunal. Uma parte desproporcionadamente elevada da taxa de erro global diz respeito ao desenvolvimento rural: no caso das despesas relativas ao FEAGA, o Tribunal estima que o valor da taxa de erro seja ligeiramente inferior a 2 %. Os exemplos seguintes ilustram a natureza dos principais erros encontrados.

5.12-5.13. A Comissão tem em vista assegurar que os sistemas de supervisão e de controlo sejam eficazes na detecção e na correcção dos erros, tendo devidamente em conta os custos e benefícios das verificações que tenham de ser efectuadas no local.

No que diz respeito à agricultura e ao desenvolvimento rural, a Comissão chama a atenção para a conclusão do Tribunal de Contas, nos termos da qual a taxa global de erro mais provável não difere significativamente da indicada no ano passado, na sua declaração de fiabilidade de 2006. As estatísticas de controlo recebidas dos Estados-Membros indicam também que a taxa de erro encontrada a nível dos beneficiários finais no quadro do FEAGA, que corresponde a cerca de 85 % da despesa total com a agricultura e o desenvolvimento rural, está abaixo do limiar de relevância.

A Comissão partilha do parecer do Tribunal segundo o qual as despesas relativas ao desenvolvimento rural, especialmente devido às medidas agro-ambientais, são particularmente propensas a uma maior ocorrência de erros se comparadas com a despesa no âmbito do FEAGA. Apesar de os Estados-Membros terem, a pedido explícito da Comissão e pela primeira vez, fornecido estatísticas de controlo pormenorizadas, estes dados estão incompletos e ainda não foram verificados nem validados pelos organismos de certificação. Por este facto, o Director-Geral da Agricultura exprimiou uma reserva quanto ao desenvolvimento rural no relatório anual de actividade 2007 (RAA de 2007), na pendência de novos debates com as diferentes instituições sobre o nível de erro que pode ser tolerado.

O montante estimado para 2007 das despesas com a agricultura e o desenvolvimento rural, susceptíveis de serem excluídas do financiamento comunitário por futuras decisões em matéria de conformidade, eleva-se a um valor estimado em 429 milhões EUR, aos quais se juntam 152 milhões de recuperações junto dos beneficiários finais ⁽¹⁾.

Tal como descrito na sua RAA de 2007, a Direcção-Geral da Saúde e dos Consumidores (DG SANCO) considera que as suas operações não devem ser afectadas por um nível relevante de erros no que diz respeito à legalidade e regularidade, dado que a taxa residual de erro é de 1,6 %, situando-se assim abaixo do limiar de relevância de 2 %.

Tal como descrito no RAA de 2007 da Direcção-Geral do Ambiente (DG ENV), os sistemas de controlo e os mecanismos de identificação de deficiências têm evoluído de forma contínua, sendo complementados nos casos aplicáveis. Estes mecanismos de alerta não revelaram quaisquer deficiências, erros ou riscos aos quais possa ser atribuída relevância, dando origem a reservas de acordo com as orientações relativas aos critérios de relevância fixadas na circular RAA, excepto na área das auditorias ex post em que o nível de ordens de cobrança recomendado pelos auditores ex post e o seu aumento nos últimos anos levaram à manifestação de uma reserva a respeito das despesas declaradas pelos beneficiários de subvenções de acção, tendo em conta que o nível de relevância foi excedido em 0,63 %.

⁽¹⁾ Em 2007, as recuperações elevaram-se a 607 milhões de EUR relativamente às correcções financeiras e a 247 milhões no que diz respeito aos montantes recuperados pelos Estados-Membros (ver Capítulo 6 das notas às contas anuais de 2007).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.14. No âmbito do FEAGA, na amostra do Tribunal constatarem-se os seguintes erros:

- a) RPU: os agricultores solicitaram pagamentos excessivos e/ou os direitos foram mal calculados, o que deu origem a pagamentos incorrectos;
- b) RPU: pagamentos excessivos efectuados a determinados produtores de azeite em consequência de lhes terem sido atribuídos direitos suplementares provenientes da reserva nacional para os quais os mesmos não eram elegíveis (Espanha); o beneficiário auditado recebeu um montante que excede consideravelmente o pagamento médio durante o período de referência (1999-2002), embora não tivesse cumprido os critérios em matéria de investimento previstos pelo programa ao abrigo do qual os direitos suplementares foram concedidos;
- c) RPU: no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 ⁽¹⁰⁾, o Tribunal assinalou que, na Grécia, em Espanha e em Itália, os dados constantes do SIG oleícola não eram completos nem fiáveis, o que poderia ter incidências sobre a integração do regime de ajuda à produção de azeite no RPU. Estas insuficiências persistem em Itália e na Grécia, onde quatro das cinco operações auditadas apresentavam erros, alguns dos quais deram origem a pagamentos excessivos significativos;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.14. *Uma vez que a selecção das operações auditadas tem por objectivo assegurar a representatividade do grupo de políticas na sua totalidade, os erros detectados não permitem necessariamente que sejam tiradas conclusões sobre o funcionamento do auxílio individual. A Comissão e os Estados-Membros envolvidos só concordam em parte com os erros que o Tribunal apontou e que a seguir se indicam.*

- a) *As auditorias realizadas pelos serviços da Comissão revelaram que, em geral, o cálculo dos direitos foi realizado em conformidade com a legislação aplicável e que, regra geral, as verificações administrativas e no local funcionam bem em geral. Os problemas são acompanhados na fase do apuramento de conformidade.*

No que respeita aos pagamentos resultantes de atribuições erradas de direitos, as disposições aplicáveis prevêm que o produtor agrícola não terá de reembolsar o montante em questão se o erro na atribuição dos direitos teve origem na administração nacional e se o mesmo não poderia ser detectado, dentro de limites da razoáveis, pelo produtor agrícola. A Comissão considera que o apuramento de conformidade é um bom instrumento para cobrir o risco do Fundo, respeitando ao mesmo tempo as legítimas expectativas dos agricultores.

- b) *As conclusões do Tribunal a este respeito foram dadas a conhecer à Comissão com base nas suas próprias missões de auditoria e estão já sujeitas a um apuramento de conformidade.*

- c) *Com base nos seus próprios resultados de auditoria, a Comissão já deu início ao apuramento de conformidade a respeito das deficiências sistémicas do sistema de controlo grego, incluindo o cálculo dos direitos ⁽²⁾.*

Os dados referentes ao Sistema de Informação Geográfica (SIG) da olivicultura são apenas usados para efeitos de verificação da coerência, antes do pagamento da produção de azeite. Dado que os direitos atribuídos se baseiam nos pagamentos associados à produção de azeite, não há uma ligação directa entre o SIG e o valor dos direitos distribuídos. Os direitos são regulares e legais se calculados com base no montante pago durante o período de referência ⁽³⁾. O sistema de auditoria do Tribunal no âmbito da fixação de direitos na Grécia concluiu que os direitos do sector do azeite eram, sistematicamente, subavaliados.

⁽¹⁰⁾ Pontos 5.82-5.84.

⁽²⁾ Cartas de Junho de 2006 e de Abril de 2007.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) pagamentos directos associados: verificaram-se pagamentos excessivos significativos em consequência de diferenças na declaração das superfícies relativamente aos frutos de casca rija e às uvas secas (Espanha e Grécia) e, num determinado caso, detectaram-se grandes diferenças não justificadas entre o número de ovelhas inscrito no registo do agricultor, com base no qual a ajuda comunitária foi paga, e o número efectivo constatado (Espanha);
- e) outros regimes de ajuda: os erros consistem em deduções ilegais nos pagamentos efectuados aos agricultores ⁽¹¹⁾ e na falta de cobrança de juros relativos aos montantes em dívida (diversos Estados-Membros), em insuficiências verificadas nos controlos às restituições à exportação (Portugal), bem como em quantidades em falta no caso do arroz de armazenagem pública (Grécia).

5.15. No que se refere às operações de desenvolvimento rural, o Tribunal verificou os seguintes tipos de erro:

- a) medidas agro-ambientais: em 9 dos 13 casos auditados, os agricultores não cumpriram todas as condições de elegibilidade (França e Irlanda);
- b) taxas de juros bonificadas: os procedimentos em vigor não garantem a existência de uma pista de auditoria adequada pelo que não é possível verificar a regularidade do pagamento dos subsídios comunitários efectuado aos beneficiários finais (França); além disso, as irregularidades detectadas pelas inspecções dos Estados-Membros não foram tidas em conta no cálculo dos pedidos de pagamento apresentados à Comissão, o que resultou na declaração de despesas indevidas que foram imputadas às contas comunitárias.

5.16. No caso do ambiente, das pescas, bem como da saúde e defesa do consumidor, os pagamentos auditados revelaram os seguintes erros:

- a) os projectos financiados através do instrumento LIFE incluíam despesas não elegíveis;
- b) foi apresentada documentação inadequada para demonstrar que os trabalhos facturados tinham efectivamente sido realizados (Espanha);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) *A execução do regime de auxílio relativo às uvas secas na Grécia está sujeita a procedimentos repetidos e contínuos de apuramento de conformidade.*

- e) *A Comissão e o Estado-Membro envolvido não partilham do parecer do Tribunal de que as deduções nos pagamentos aos agricultores eram ilegais.*

No que respeita ao caso das restituições à exportação, a Comissão sublinha que a transacção não foi afectada por um erro quantificável.

5.15.

- a) *Grande parte dos erros com um impacto financeiro importante diz respeito à manutenção de registos sobre a redução de nitratos a nível da exploração agrícola e não ao nível das parcelas e à ausência de vedações permanentes para protecção dos cursos de água. No que toca a esta última questão das vedações, a Comissão considera que o objectivo da medida que consiste em evitar os movimentos dos animais também pode ser alcançado com vedações móveis.*
- b) *A Comissão está consciente da questão a que o Tribunal se refere e reconhece a importância da boa gestão financeira dos regimes de bonificação de juros e a existência de uma pista de auditoria adequada, estando a dar seguimento a este assunto em conjunto com as autoridades francesas, inclusive, se necessário, no âmbito do procedimento de apuramento das contas.*

5.16.

- a) *Tais despesas não elegíveis só poderão ser detectadas aquando do pagamento final ou através de uma auditoria ex post.*
- b) *Tais erros só poderão ser detectados através de auditorias ex post.*

⁽¹¹⁾ Ver artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1227/2000 da Comissão (JO L 143 de 16.6.2000, p. 1), que prevê que os pagamentos serão integralmente liquidados aos beneficiários.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) foi efectuado um pagamento relativo a um programa de erradicação de uma doença sem a documentação comprovativa adequada; além disso, não foram respeitados os limites por teste definidos para os custos elegíveis, nem realizados os controlos técnicos recomendados (Alemanha).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) A Comissão adoptou recentemente uma decisão ⁽⁴⁾ que reforça os requisitos de informação financeira ⁽⁵⁾. A Comissão considera que o referido limite máximo é aplicável ao teste ELISA ⁽⁶⁾, implementado ao nível dos Estados-Membros. A Comissão não partilha o parecer do Tribunal segundo o qual esse limite deveria ser aplicado em cada teste realizado. Apesar de o Estado-Membro envolvido ter direito a um financiamento de 50 % no âmbito do programa em questão, o montante real do financiamento foi fixado, por decisão da Comissão, num nível substancialmente mais baixo do que o montante estimado do pedido. Foi feita a verificação recomendada (para evitar o pagamento a dobrar das despesas associadas aos testes nos programas de emergência e erradicação) que revelou de imediato que os custos não eram elegíveis ao abrigo do programa de emergência. Por essa razão, não foram necessárias mais verificações pormenorizadas.

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo**Domínio de política Agricultura e Desenvolvimento Rural**

5.17. As despesas relativas à agricultura e ao desenvolvimento rural são efectuadas no âmbito da gestão partilhada e estão sujeitas aos seguintes sistemas de controlo principais:

- a) controlos relativos aos pedidos e aos pagamentos efectuados no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) ⁽¹²⁾;
- b) controlos específicos dos diferentes sectores, por exemplo do desenvolvimento rural;
- c) controlos físicos de produtos agrícolas exportados ao abrigo de um regime comunitário de subvenção das exportações ⁽¹³⁾;
- d) controlo posterior ao pagamento de documentos comerciais nas instalações de operadores e de transformadores de produtos agrícolas ⁽¹⁴⁾;
- e) procedimento de apuramento de contas realizado *a posteriori* sob a responsabilidade da Comissão (ver ponto 5.39).

5.17. Ver resposta ao ponto 5.2

⁽¹²⁾ Regulamentos (CEE) n.º 3508/92 do Conselho (JO L 355 de 5.12.1992, p. 1) e (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (JO L 270 de 21.10.2003, p. 1) relativos aos prémios «animais» e «superfície».

⁽¹³⁾ Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho (JO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

⁽¹⁴⁾ Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho (JO L 388 de 30.12.1989, p. 18) relativo aos pagamentos superiores a um limiar específico para as restituições à exportação, as ajudas à transformação, o algodão, o azeite, o tabaco e determinadas medidas de desenvolvimento rural.

⁽⁴⁾ Sanco 1182/2008 ver.3.

⁽⁵⁾ Actualmente fixada na Decisão 2002/677/CE da Comissão.

⁽⁶⁾ Ensaio de imunoabsorção enzimática (teste ELISA) que permite diagnosticar a peste suína clássica.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.18. O SIGC abrange os dois principais regimes auditados ao nível dos Estados-Membros — o RPU e os pagamentos directos associados. Determinados elementos são específicos de cada regime, enquanto que outros são comuns a ambos. As disposições específicas que se aplicam a domínios como o desenvolvimento rural (em relação ao qual alguns elementos são também controlados pelo SIGC), as restituições à exportação e os controlos *ex post* dos pagamentos são igualmente da responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão é responsável pelos procedimentos de apuramento das contas para determinar os montantes que serão imputados definitivamente à contabilidade comunitária. A avaliação de cada um destes sistemas de controlo efectuada pelo Tribunal é brevemente apresentada nos pontos 5.19-5.49.

Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)

5.19. Em cada Estado-Membro o SIGC inclui uma base de dados das explorações e dos pedidos de ajuda, sistemas de identificação das parcelas agrícolas e de registo dos animais no caso dos prémios associados, bem como um registo dos direitos ao pagamento nos Estados-Membros que aplicam o RPU, que constitui uma nova componente do SIGC. O sistema prevê diversos controlos de elegibilidade: um controlo administrativo de todos os pedidos, controlos cruzados com as bases de dados para evitar que o mesmo terreno/animal seja objecto de mais de um pedido e uma taxa mínima de 5 % de controlos no local a efectuar pelos organismos pagadores.

5.20. O SIGC reduz eficazmente o risco de despesas irregulares desde que sejam introduzidos dados exactos e fiáveis e que o sistema seja correctamente aplicado. Assim, o SIGC é a principal ferramenta de gestão e de controlo para:

- o Regime de Pagamento Único (RPU) (ver pontos 5.21-5.26),
- os pagamentos directos associados (ver pontos 5.27-5.28),
- os elementos comuns (ver pontos 5.29-5.30).

Actualmente aplica-se a quase 85 % do FEAGA devido à integração no RPU de novos regimes de ajuda. Este alargamento do SIGC destina-se a melhorar a gestão financeira de áreas de elevado risco. No caso do FEADER, especialmente no caso das medidas agro-ambientais e das zonas desfavorecidas, alguns elementos básicos, como a superfície ou o número de animais, estão cobertos pelo SIGC e outros por controlos específicos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Regime de Pagamento Único (RPU)

5.21. A correcção do *cálculo dos direitos ao pagamento* e da respectiva atribuição pelas autoridades nacionais constitui um requisito prévio para que os pagamentos RPU efectuados aos beneficiários no primeiro ano e nos anos posteriores sejam correctos. Os Estados-Membros devem igualmente respeitar os seus limites nacionais globais. O Tribunal constatou novamente ⁽¹⁵⁾ que vários Estados-Membros não aplicaram correctamente alguns elementos fundamentais do regime relativamente à determinação e gestão dos direitos que são incluídos no SIGC. Assim, o Tribunal considera que os sistemas de cálculo dos direitos foram apenas parcialmente eficazes e que ainda não fornecem uma garantia razoável de que os pagamentos anuais efectuados no âmbito do RPU, com base nos direitos atribuídos, são correctos.

5.22. A título de exemplo, indicam-se as seguintes deficiências verificadas no cálculo dos direitos, cujo impacto financeiro é difícil de estimar:

- a) no Reino Unido (Inglaterra) os quatro direitos auditados foram calculados incorrectamente, sobretudo por não terem sido tidas em conta as alterações nas parcelas agrícolas; embora estes erros não tenham tido um impacto significativo nos pagamentos de 2007, como a Inglaterra aplica o modelo «dinâmico» ⁽¹⁶⁾, se estes direitos iniciais não forem corrigidos darão origem no futuro a pagamentos por excesso ou por defeito significativos;
- b) os Países Baixos inicialmente atribuíram direitos que ultrapassavam o limite nacional em 4,9 milhões de euros e efectuaram pagamentos individuais nessa base. Embora o total dos pagamentos efectuados tenha sido inferior ao limite nacional, alguns agricultores receberam pagamentos excessivos. À data da visita de auditoria do Tribunal (Janeiro de 2008) não tinha sido iniciada qualquer acção formal de recuperação;

5.21. No casos em que cálculos errados dos direitos originaram um risco para o Fundo, a Comissão irá acompanhar esse assunto aquando do apuramento de conformidade. Devido à existência de expectativas legítimas a nível do operador, poderá nem sempre ser possível corrigir as atribuições erradas de direitos. Acresce ainda que, devido à negociação de direitos e às subsequentes reformas, é necessária segurança jurídica quanto aos direitos atribuídos. Por isso, esta questão é abordada no quadro do Exame de Saúde.

5.22.

- a) O problema já era do conhecimento da Comissão, graças às suas próprias auditorias, tendo já sido sujeito a um apuramento de conformidade, iniciado em 2006.

As medidas de correcção tomadas pelas autoridades do Reino Unido para minimizar ou evitar as consequências indicadas pelo Tribunal fazem parte deste procedimento.

- b) De acordo com as informações a que a Comissão teve acesso, o total de pagamentos feitos aos agricultores foi de 294 milhões de EUR, não excedendo, assim, o limite máximo nacional de 312 milhões de EUR. Quanto a pagamentos excessivos específicos, as autoridades neerlandesas comprometeram-se a recuperar os montantes indevidos junto dos beneficiários.

⁽¹⁵⁾ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2006, ponto 5.66.

⁽¹⁶⁾ Segundo este modelo o pagamento de cada direito é composto por dois elementos: i) um montante baseado no período de referência histórico para cada agricultor e ii) um montante forfetário que é idêntico para todos os agricultores. Em 2005, o rácio era de 90:10, mas o montante forfetário aumenta todos os anos até atingir 100 % em 2012. Se forem atribuídos demasiados direitos a um agricultor, este receberá montantes cada vez mais elevados ao abrigo da componente forfetária, que serão superiores à perda da componente individual.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) quando calcularam os montantes de referência dos agricultores, as autoridades neerlandesas e gregas incluíram bovinos que não eram elegíveis para o prémio durante o período de referência; além disso, as autoridades gregas atribuíram montantes de referência a agricultores com terras aráveis, sem ter em conta as reduções efectuadas durante o período de referência;
- d) quando calcularam o número de direitos, as autoridades gregas e espanholas ignoraram sistematicamente os requisitos aplicáveis às superfícies forrageiras para agricultores que, durante o período de referência, beneficiaram exclusivamente de prémios que não estavam ligados aos terrenos, tendo-lhes atribuído *direitos especiais* ⁽¹⁷⁾ em vez de *direitos baseados na superfície* ⁽¹⁸⁾, o que aumentou o valor dos pagamentos por hectare e, em contrapartida, reduziu as superfícies onde as BCAA devem ser aplicadas;
- e) retirada injustificada de direitos, privando assim da ajuda potenciais beneficiários (Grécia).

5.23. Os Estados-Membros devem constituir uma *reserva nacional* ⁽¹⁹⁾, a partir da qual concedem direitos aos agricultores que iniciem a sua actividade agrícola, aos que se encontrem numa situação especial e aos agricultores afectados por programas de reestruturação ou desenvolvimento.

5.24. A auditoria verificou várias insuficiências na utilização da reserva nacional:

- a) vários casos de má utilização da reserva nacional (França): dois programas não elegíveis (num total de 42,4 milhões de euros), incumprimento do prazo regulamentar no caso de quatro outros programas, aceitação de investimentos baseados na locação de equipamentos a curto prazo, aplicação não sistemática das disposições obrigatórias relativas aos agricultores que iniciaram a sua actividade agrícola durante o período de referência, causando a atribuição excessiva de 20,8 milhões de euros;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *Quanto ao Regime de Pagamento Único na Grécia e nos Países Baixos, o apuramento de conformidade foi lançado, respectivamente, em Abril de 2007 e Maio de 2008.*
- d) *As conclusões do Tribunal a este respeito eram do conhecimento da Comissão graças às suas próprias auditorias e já foram sujeitas a um apuramento de conformidade, que teve início, no caso da Grécia, em Abril de 2007 e, no caso da Espanha, em Julho de 2007.*
- e) *O problema já foi alvo de um apuramento de conformidade que teve início em Abril de 2007.*

5.24.

- a) *A Comissão, tendo por base as conclusões das suas próprias auditorias, já iniciou, por carta de Abril de 2008, um apuramento de conformidade a respeito das mesmas.*

⁽¹⁷⁾ Os direitos ao pagamento sujeitos a condições especiais estão definidos pelos artigos 47.º e 48.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 especialmente nos casos em que o agricultor beneficiou de prémios «animais» mas não possuía hectares ou nos casos em que o direito por hectare corresponda a um montante superior a 5 000 euros.

⁽¹⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 1782/2003, Capítulo 3, Secção 1.

⁽¹⁹⁾ Ver artigo 42.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) atribuição irregular de direitos relativos a novas oliveiras plantadas após o prazo previsto e não abrangidas por um programa específico (Itália).

5.25. Quando atribuíram direitos aos produtores de azeite, as autoridades italianas aceitaram 153 000 casos de dificuldades excepcionais exclusivamente com base no reconhecimento por parte da região ou da província de que o território em questão fora afectado pelas mesmas. As informações disponíveis não permitem estimar o valor total dos pagamentos irregulares.

5.26. Relativamente à *gestão e controlo dos direitos ao RPU*, verificaram-se as seguintes insuficiências:

- a) aplicação incorrecta de sanções pela apresentação tardia dos pedidos (Países Baixos, Portugal e Reino Unido — Inglaterra);
- b) no Reino Unido (Inglaterra) a mesma parcela pode ser objecto de pedidos de ajuda apresentados por dois «agricultores» ao abrigo de diferentes regimes comunitários de ajudas «superfície». Em 9 de 12 visitas no local efectuadas a «novos beneficiários» das ajudas directas comunitárias que o Tribunal assinalou no seu relatório anual relativo ao exercício de 2006 ⁽²⁰⁾, a superfície declarada para efeitos do RPU não era elegível, no total ou parcialmente, porque não se encontrava em boas condições agrícolas, não se destinava principalmente a fins agrícolas ou o beneficiário não era elegível porque não exercia qualquer actividade agrícola na parcela em questão;
- c) Portugal atribuiu direitos e efectuou pagamentos no âmbito do RPU a agricultores que declararam superfícies relativas a terrenos baldios. Trata-se habitualmente de terrenos públicos com pastagens muito pobres e, na sua maioria, cobertos por arbustos e árvores. Não há um limite aplicável ao número de árvores autorizado nesses terrenos e os agricultores não são obrigados a respeitar as boas condições agrícolas e ambientais. Em 2007, foram pagos em Portugal 3,5 milhões de euros relativos a terrenos baldios. Em Itália verificou-se que a superfície aceite como pastagens permanentes no âmbito dos pagamentos do RPU era superior à parte elegível efectivamente coberta por ervas ou forragens herbáceas;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão irá acompanhar este assunto no quadro do procedimento de apuramento de conformidade.

5.25. A Comissão, tendo por base os resultados das suas próprias auditorias, já deu início, por carta de Agosto de 2006, a um procedimento de apuramento de conformidade a respeito das mesmas.

5.26.

- a) As sanções aplicadas a Portugal foram demasiado severas: não se trata de um risco para o Fundo.
- b) A Comissão, tendo por base as conclusões das suas próprias auditorias, já deu início, por carta de Julho de 2007 e Abril de 2008, a um apuramento de conformidade a respeito das mesmas.

Quanto à questão dos «novos beneficiários», no seguimento do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2006, a Comissão iniciou inquéritos especiais a respeito dos Estados-Membros que optaram por modelos regionais e que possam, por essa razão, ser afectados pela questão levantada pelo Tribunal. Estas auditorias ainda estão a decorrer e os riscos para o Fundo serão cobertos através de correcções financeiras. Saliente-se ainda que a questão da exclusão de certos beneficiários dos pagamentos directos é também tratada no âmbito das propostas da Comissão para o Exame de Saúde.

- c) No que diz respeito a Portugal, a Comissão acompanha este assunto no quadro do procedimento de apuramento de conformidade. Quanto à Itália, a Comissão, tendo por base os resultados das suas próprias auditorias, já deu início a um apuramento de conformidade a respeito desses resultados.

⁽²⁰⁾ Pontos 5.25-5.27.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) Foram efectuados pagamentos a 275 agricultores em França e a 33 em Espanha (Andaluzia) que não dispunham de direitos ao pagamento, não tendo sido iniciada qualquer acção de recuperação.

Pagamentos directos associados

5.27. Em 2007, os pagamentos directos associados geridos no âmbito do SIGC totalizaram aproximadamente 5 500 milhões de euros. No caso das ajudas «animais», de uma maneira geral, os sistemas funcionam de forma satisfatória e reflectem a fiabilidade do SIGC neste domínio. No entanto, o Tribunal constatou algumas insuficiências dos sistemas ao nível dos controlos administrativos e no local relativos às ajudas «superfície» (ver **anexo 5.1.1**):

- a) insuficiências dos controlos administrativos que deram origem a erros como os seguintes: introdução errada dos dados dos pedidos (Grécia), pagamento de diversos regimes de ajuda incompatíveis relativamente à mesma parcela (Itália) e aplicação incorrecta de penalidades e sanções, o que deu origem a pagamentos excessivos (Grécia, Itália, Espanha e Portugal);
- b) falta de documentação sobre as razões pelas quais certos critérios de análise de risco foram seleccionados e ausência de uma reavaliação anual dos parâmetros de risco efectuada pelos organismos pagadores, no âmbito da selecção dos 5 % de controlos no local (Portugal e Espanha).

5.28. O Tribunal repetiu determinados controlos, tendo verificado algumas insuficiências específicas na qualidade dos controlos no local e identificado superfícies ou parcelas não elegíveis que deveriam ter sido excluídas pelos inspectores nacionais (Grécia, Itália, Espanha e Portugal). Em Itália, um agricultor recebeu ajudas relativas a uma parcela com pistácias. Embora a parcela tenha sido objecto de um controlo no local efectuado pelas autoridades italianas em 2005, a auditoria do Tribunal verificou que a parcela estava declarada desde há muito como estando ocupada por floresta e, por conseguinte, não era elegível para ajuda.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, as diferenças que o Tribunal detectou em relação à França devem-se aos parâmetros diferentes utilizados na extracção dos dois ficheiros que o Tribunal comparou, não tendo sido realizados quaisquer pagamentos a agricultores que não fossem titulares de direitos. No caso da Espanha, não foram realizados quaisquer pagamentos a agricultores que não fossem titulares de direitos. Na maioria dos casos, esses agricultores já haviam dirigido um pedido de rectificação que ainda se encontrava pendente à data do pagamento. Em caso de retirada dos direitos, o organismo pagador solicitou o reembolso.

5.27. Quanto ao Quadro 5, a Comissão não concorda com a avaliação do Tribunal quanto aos sistemas usados em Itália.

Tal como o Tribunal reconheceu, a maioria das deficiências do sistema identificadas foi-o igualmente no quadro do apuramento das contas da Comissão e foram tomadas as medidas de seguimento adequadas.

- a) A respeito da aplicação incorrecta de sanções em Itália, Espanha e Portugal, a Comissão, com base nos seus próprios resultados de auditoria, já iniciou o apuramento de conformidade.
- b) A necessidade de uma avaliação realizada anualmente encontra-se prevista no Regulamento (CE) n.º 796/2004. No âmbito do processo de auditoria, a Comissão aprecia a melhoria da análise de risco ao longo dos anos e a sua eficácia no ano em causa. Nos casos em que se considera existirem disfuncionamentos continuados na análise de risco, que impliquem um risco para o Fundo, solicita-se ao Estado-Membro que tome medidas correctivas e é aplicado o apuramento de conformidade.

Além disso, a Comissão simplificou o regulamento e, a partir de 2008, os factores de risco deixaram de ser fixados pelo Regulamento da Comissão.

5.28. A Comissão submete os sistemas de controlo dos Estados-Membros a um processo de auditoria e as deficiências que se apresentam como um risco para o Fundo são acompanhadas no âmbito do apuramento de conformidade. É este o caso dos Estados-Membros mencionados pelo Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas de supervisão e de controlo no âmbito do SIGC

5.29. Como foi referido no ponto 5.19, a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo incluídos no SIGC constitui um dos elementos principais da eficácia global do sistema. O mesmo se aplica a cada um dos principais regimes de ajuda abrangidos pelo SIGC. No **anexo 5.1.2** e no **anexo 5.1.1** é efectuada uma apreciação geral da fiabilidade do sistema nos Estados-Membros visitados (relativamente aos dois principais regimes, a saber, o RPU e os pagamentos directos associados).

5.30. *Controlos administrativos para determinar a elegibilidade das superfícies:* a eficácia dos controlos administrativos depende da qualidade das informações constantes do sistema de identificação das parcelas agrícolas ⁽²¹⁾, da utilização de técnicas informáticas de informação geográfica para a componente gráfica do sistema de identificação das parcelas agrícolas, que é o sistema de informação geográfica (SIG), bem como da utilização de ortoimagens aéreas ou espaciais actualizadas:

- a) no Reino Unido (Inglaterra), os controlos administrativos não dão garantias de que as ajudas comunitárias são pagas correctamente e não são utilizadas ortoimagens aéreas ou espaciais em apoio do SIG. O sistema de identificação das parcelas agrícolas inglês não inclui informações sobre a superfície elegível da parcela de referência;
- b) na Grécia, os controlos administrativos também são deficientes; o sistema de identificação das parcelas agrícolas está incompleto e apresenta erros importantes ao nível das referências das parcelas;
- c) em França e nos Países Baixos, os organismos pagadores não deduzem suficientemente os elementos inelegíveis, visíveis nas ortoimagens, das superfícies elegíveis registadas no sistema de identificação das parcelas agrícolas e não actualizam o sistema com base nos resultados dos controlos no local. Em Portugal a actualização é efectuada com atrasos significativos. A França e a Suécia utilizam ortofotos, tendo algumas mais de cinco anos;
- d) em França, Portugal e Suécia a elegibilidade dos terrenos declarados para activação dos direitos por retirada de terras da produção ⁽²²⁾ não é verificada de forma fiável.

5.29. A Comissão não partilha a avaliação geral quanto à eficácia do SIGC referida no Quadro 5 no caso de França, Países Baixos e Reino Unido.

5.30. A qualidade do Sistema de Identificação de Parcelas (SIP) é, de facto, crucial. A Comissão trabalha constantemente com o Centro Comum de Investigação (CCI) com vista a garantir a utilização dos melhores recursos técnicos para actualizar o sistema SIPA nos Estados-Membros e, concomitantemente, otimizar a eficácia das verificações administrativas.

- a) A utilização de ortoimagens não é exigida por lei. Quanto às restantes deficiências do SIPA-SIG na Inglaterra a que o Tribunal fez referência, a Comissão, com base nos seus próprios resultados de auditoria, já iniciou um apuramento de conformidade.
- b) As deficiências do SIPA na Grécia são objecto de decisões de conformidade periódicas. A pedido da Comissão, as autoridades gregas adoptaram um plano de acção que prevê, nomeadamente, a implementação de um novo SIPA-SIG até 31 de Dezembro de 2008.
- c) Os resultados a que o Tribunal se refere também foram identificados pelas auditorias da Comissão. É solicitado aos Estados-Membros que tomem medidas correctivas, sendo iniciado o apuramento de conformidade para cobrir o risco financeiro resultante dessas deficiências.
- d) A Comissão assegurará um acompanhamento adequado no âmbito do apuramento de conformidade, assim que o Tribunal lhe transmitir todas as informações relevantes.

⁽²¹⁾ O sistema de identificação das parcelas agrícolas é uma base de dados na qual a totalidade da superfície agrícola de um Estado-Membro está registada com um número de identificação único.

⁽²²⁾ O artigo 53.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 define a determinação dos direitos por retirada de terras da produção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlos efectuados pelos Estados-Membros no âmbito do SIGC e resultados das inspecções

5.31. Os resultados das inspecções efectuadas no âmbito do SIGC comunicados à Comissão pelos organismos pagadores, que permitem avaliar a legalidade e regularidade dos pedidos apresentados pelos agricultores, foram verificados pelos organismos de certificação pela primeira vez em 2007. Porém, os trabalhos dos organismos de certificação para verificação e validação das estatísticas do SIGC não incluem os beneficiários finais. A Comissão também não verificou a fiabilidade destas estatísticas. Além disso, a análise efectuada pelo Tribunal dos trabalhos de 28 organismos de certificação, no âmbito dessas verificações, revelou que a avaliação de dois desses organismos era negativa e que um deles não pôde avaliar a situação. O Tribunal constatou ainda que as reconciliações previstas pela linha directriz correspondente da Comissão não tinham sido efectuadas ou não tinham sido efectuadas da maneira prevista e ainda que as informações fornecidas não permitiam formular uma conclusão sobre a qualidade dos trabalhos.

Desenvolvimento rural

5.32. Uma definição pouco precisa de algumas condições de elegibilidade constantes da legislação nacional, bem como regras muitas vezes complexas, em especial as que se aplicam às medidas agro-ambientais, prejudicaram a qualidade dos controlos efectuados para verificar se os agricultores cumpriam os requisitos aplicáveis. Verificou-se mais uma vez que esses controlos eram deficientes. As principais insuficiências constatadas foram as seguintes:

- a) os controlos relativos à validade das propostas apresentadas para contratos do sector privado não foram suficientes. Os controlos realizados não dão uma garantia razoável quanto à legalidade do procedimento de concurso previsto, o que, por conseguinte, pode afectar a elegibilidade do projecto no seu conjunto (Roménia);

5.31. A partir do exercício de 2007, as orientações da Comissão exigem que os organismos de certificação analisem de forma mais sistemática a eficácia dos sistemas de controlo interno dos organismos pagadores, incluindo as verificações no local, e que verifiquem e validem essas estatísticas. A Comissão implementou, desta forma, a recomendação do Tribunal apresentada no quadro do relatório anual relativo ao exercício de 2005 (ponto 5.46), segundo a qual os organismos de certificação deveriam intensificar a sua acção com vista a validar e verificar as estatísticas.

Quanto à extensão dos trabalhos por forma abranger os beneficiários finais, os organismos de certificação analisaram uma amostra dos relatórios de inspecção no terreno e verificaram que os ajustamentos necessários dos pedidos (em resultado da verificação) são realizados a nível dos dados do beneficiário final no SIGC.

Em praticamente 90 % dos casos, os organismos de certificação realizaram uma avaliação e chegaram a uma conclusão positiva em aproximadamente 85 % dos casos, o que deverá ser entendido como um resultado aceitável no primeiro ano de aplicação desta nova obrigação de controlo. A Comissão reconhece que ainda há margem para melhorias nesta área e reviu em conformidade as suas orientações para o exercício de 2008.

A Comissão analisa sistematicamente as estatísticas do SIGC para apurar a coerência e a conformidade com as disposições regulamentares. A fiabilidade dos dados é verificada pelas auditorias de conformidade da Comissão.

5.32. No tocante à definição das condições de elegibilidade no quadro da legislação nacional e à sua complexidade, a Comissão partilha o parecer do Tribunal de que devem ser o mais simples possível, por forma a reduzir o risco de erro e limitar os custos de controlo. Contudo, as medidas agro-ambientais são especialmente complexas, pela sua própria natureza, e existe uma margem reduzida para a simplificação, sem que a finalidade dessas medidas seja comprometida.

Quanto ao sistema de controlo, foram tomadas medidas para reforçar as regras de controlo nesta área e todos os critérios de elegibilidade devem poder ser controlados de acordo com um conjunto de indicadores verificáveis, a definir pelos Estados-Membros⁽⁷⁾. Acresce ainda que a Comissão elaborou orientações sobre o carácter verificável das medidas agro-ambientais.

- a) Os resultados a que o Tribunal se refere nas suas observações serão acompanhados pela Comissão no âmbito do apuramento de conformidade.

⁽⁷⁾ Artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) ausência de controlos cruzados com bases de dados específicas relativas aos animais (raças raras) para validar o número de animais declarados pelos agricultores, que constitui a base dos pagamentos agro-ambientais (França);
- c) verificação inadequada da superfície elegível no âmbito das medidas agro-ambientais nos casos em que a superfície não correspondia aos dados constantes da base de dados do SIGC. Assim, não puderam ser verificadas todas as condições previstas para atribuição da ajuda (Irlanda);
- d) não é sistematicamente verificado se os compromissos agro-ambientais especificamente definidos para uma exploração agrícola respeitam os requisitos globais da medida (por exemplo o nível máximo de produtos químicos autorizado);
- e) os controlos administrativos e no local não são conclusivos e estão mal documentados, depositando-se uma confiança excessiva nas declarações dos beneficiários antes da aprovação dos pagamentos finais (Irlanda);
- f) não foram devidamente tidos em conta os factores de risco previstos na legislação comunitária relativamente à selecção de uma amostra de agricultores a controlar no local (França e Irlanda);
- g) verificação inadequada da existência de co-financiamento privado. Os projectos foram muitas vezes aprovados sem o necessário certificado de uma instituição financeira, o que aumenta o risco de os fundos da UE serem pagos a beneficiários que não possam pagar a sua parte do investimento (Roménia);
- h) a inexistência de uma pista de auditoria adequada relativamente a projectos financiados com bonificação de juros tornou impossível identificar os beneficiários finais que receberam o financiamento da UE. Consequentemente, os auditores não puderam verificar se os montantes declarados estavam correctos ou se os beneficiários respeitaram todas as condições de elegibilidade (ver igualmente alínea b) do ponto 5.15 — França).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *Os resultados a que o Tribunal se refere nas alíneas (c), (d) e (e) serão acompanhados no contexto do procedimento de conformidade.*
- f) *Quanto aos parâmetros de risco, a Comissão simplificou a legislação e, a partir de 2008, os factores de risco deixaram de ser fixados.*
- g) *O risco é minimizado, dado que, para cada projecto que preveja o autofinanciamento, é anexada ao pedido uma declaração bancária emitida, no máximo, n.º 5 dias úteis que antecedem a apresentação do pedido de pagamento.*
- h) *A Comissão está consciente da questão a que o Tribunal se refere e reconhece a importância da boa gestão financeira dos regimes de bonificação de juros e a existência de uma pista de auditoria adequada, estando a acompanhar este assunto junto das autoridades francesas, incluindo, se necessário, no âmbito do procedimento de apuramento das contas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlos ex post dos pagamentos efectuados a operadores comerciais e transformadores

5.33. Os Estados-Membros são obrigados a efectuar programas anuais de controlo posteriores ao pagamento dos documentos comerciais relativos às restituições à exportação, às subvenções ao processamento e à transformação, bem como a determinadas despesas de desenvolvimento rural. Os Estados-Membros têm de verificar se as operações foram efectuadas, e se o foram correctamente, e têm de tomar medidas para recuperar os montantes perdidos em consequência de irregularidades ou de negligência. Estes controlos são efectuados ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4045/1989. A Comissão desempenha uma função de supervisão e coordenação.

5.34. A execução em tempo oportuno do programa de controlo registou melhorias em 2007. Porém, existe ainda um reduzido número de controlos não concluídos de cada um dos períodos de controlo anteriores que remontam a 2000/2001 ⁽²³⁾. Há o risco de esses controlos não serem devidamente executados, uma vez que os beneficiários só têm obrigação legal de manter a documentação correspondente durante um período limitado e dado que os pagamentos examinados durante um período de controlo normalmente dizem respeito a pagamentos efectuados dois anos antes. Como tal, os controlos pendentes do período 2000/2001 dizem respeito a pagamentos efectuados até 1998/1999. Além disso, os resultados dos controlos realizados relativamente a pagamentos efectuados em 2006/2007 só estarão à disposição da Comissão a partir de 31 de Dezembro de 2009.

5.35. O Tribunal constatou uma reduzida cobertura das medidas de desenvolvimento rural tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros, embora, no período de controlo 2006/2007, o desenvolvimento rural represente 11 % das despesas abrangidas pelo regulamento e 57 % de todas as potenciais irregularidades comunicadas.

5.36. A análise que o Tribunal efectuou dos relatórios dos organismos de certificação revelou igualmente que os organismos pagadores devem melhorar a verificação do acompanhamento dos casos de potenciais irregularidades comunicados, bem como a elaboração dos relatórios correspondentes.

5.34. A nível comunitário (com base nos relatórios de controlo de 2006/07), o número mínimo de controlos exigido foi atingido em cada um dos períodos de controlo anteriores, com excepção de 2002/03 e 2004/05. Tal deveu-se principalmente a um atraso em Itália.

De acordo com as informações recebidas das autoridades italianas em 29 de Maio de 2008, o número mínimo de controlos a nível comunitário foi atingido em cada um dos períodos anteriores de controlo. Contudo, permanece a obrigação de os Estados-Membros eliminarem o atraso.

5.35. Em 2007, a unidade de desenvolvimento rural realizou principalmente auditorias de medidas não abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 4045/89, por exemplo no âmbito das medidas agro-ambientais. Contudo, a unidade horizontalmente responsável pelo Regulamento (CE) n.º 4045/89 realizou duas missões no início de 2008, que abrangeram o desenvolvimento rural, juntamente com a unidade de desenvolvimento rural, no âmbito do programa de trabalho de 2007.

Um aspecto mais importante a nível dos Estados-Membros consiste no facto de cerca de 18 % do número total de controlos realizados no período de controlo de 2006/2007 se referirem a medidas de desenvolvimento rural, o que se considera constituir um nível de cobertura apropriado.

5.36. No caso dos organismos pagadores envolvidos, os organismos de certificação realizaram uma avaliação em 90 % dos casos e a apreciação do acompanhamento por parte dos organismos pagadores é positiva em 80 % dos casos.

As orientações revistas relativamente ao exercício de 2008, apresentadas aos Estados-Membros, contemplam a observação do Tribunal.

⁽²³⁾ No final de 2007, de quase 20 000 controlos programados, 916 estavam incompletos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Restituições à exportação

5.37. As restituições à exportação pagas aos exportadores de produtos agrícolas da UE cobrem a diferença entre os preços do mercado interno da UE e os do mercado mundial. Em 2007, foram pagos 1 445 milhões de euros, menos 42 % do que no ano anterior, devido a opções políticas efectuadas no âmbito das recentes reformas da PAC e também à subida dos preços no mercado mundial. O Regulamento (CEE) n.º 386/90 prevê que os Estados-Membros efectuem controlos físicos de 5 % das exportações para garantir que estas estão descritas correctamente e têm direito à restituição à exportação solicitada. Devem igualmente efectuar controlos de substituição no ponto de saída da UE, quando este é diferente do local onde as mercadorias foram apreendidas para controlo físico. A Comissão deve controlar a qualidade e o número destes controlos.

5.38. No seu Relatório Especial n.º 4/2007 ⁽²⁴⁾, o Tribunal assinalou deficiências ao nível do sistema de controlos físicos e de substituição aplicáveis aos lotes de mercadorias sujeitos a restituições à exportação. O Conselho e a Comissão reagiram rapidamente às recomendações efectuadas, tendo alterado a legislação aplicável ⁽²⁵⁾. No entanto, ainda não foi resolvido o problema específico da reintrodução no território da UE de mercadorias exportadas que tenham sido transportadas em carreiras marítimas não regulares.

Procedimentos de apuramento das contas aplicados pela Comissão

5.39. Uma vez que a gestão das despesas no sector da agricultura é, na sua maioria, partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, a ajuda é paga pelos Estados-Membros, que posteriormente são reembolsados pela Comissão. Estes reembolsos são considerados adiantamentos, embora estejam inscritos como pagamentos nas demonstrações financeiras apresentadas pela Comissão. A aceitação final das despesas resulta de um procedimento com duas fases designado por apuramento das contas. As duas fases consistem numa decisão financeira anual e em decisões de conformidade plurianuais tomadas pela Comissão.

5.37. *A qualidade e o número das verificações físicas e de substituição são verificados através de operações de auditoria no local e da análise dos relatórios anuais pormenorizados, fornecidos por todos os Estados-Membros.*

5.38. *A Comissão considera que, caso se estabeleça que os produtos objecto de restituições tenham deixado o território aduaneiro dentro de 60 dias, o resto da viagem para o país terceiro de destino continua a decorrer em território internacional ou de países terceiros, o que poderá incluir um transbordo de acordo com os artigos 9.º e 10.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999, com o trânsito conexo através de partes do território aduaneiro comunitário sob supervisão aduaneira, o que se afigura bastante provável depois dos alargamentos da UE verificados desde 2004. Do ponto de vista jurídico, não é possível que os bens ou produtos em questão permaneçam em território aduaneiro sob um regime aduaneiro diferente, não obstante terem beneficiado de restituições.*

5.39. *Os reembolsos colocados à disposição dos Estados-Membros pela Comissão, de acordo com as disposições jurídicas, são definidos como pagamentos mensais e não como adiantamentos ⁽⁸⁾.*

⁽²⁴⁾ Adoptado em 21 de Junho de 2007 pelo Tribunal (JO C 252 de 26.10.2007, p. 1).

⁽²⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 14/2008 do Conselho (JO L 8 de 11.1.2008, p. 1) e Regulamento (CE) n.º 159/2008 da Comissão (JO L 48 de 22.2.2008, p. 19).

⁽⁸⁾ O n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho referia que «os recursos financeiros necessários para cobrir as despesas (...) serão colocados à disposição dos Estados-Membros pela Comissão, sob forma de adiantamentos ...». Contudo, o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum revogou o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e o n.º 1 do artigo 14.º, que substitui o n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 5.º, estipula que «as dotações necessárias para financiamento das despesas (...) são colocadas à disposição dos Estados-Membros pela Comissão sob a forma de reembolsos mensais, a seguir designados “pagamentos mensais”, com base nas despesas efectuadas pelos organismos pagadores acreditados durante um período de referência.»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apuramento financeiro

5.40. Em 30 de Abril de 2008, a Comissão tomou três decisões de apuramento financeiro relativas às despesas efectuadas no âmbito do FEAGA, FEADER e do ITDR (Instrumento Temporário de Desenvolvimento Rural), tendo apurado as contas de todos os organismos pagadores, com excepção dos que constam do **anexo 5.3**. Estas decisões baseiam-se em certificados fornecidos por auditores independentes (organismos de certificação). A auditoria do Tribunal não identificou despesas apuradas pela Comissão que devessem ter sido recusadas (dissociadas) nas decisões de apuramento financeiro.

5.41. As decisões financeiras limitam-se, contudo, a confirmar se as contas dos organismos pagadores são autênticas, completas e exactas. A legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes («critérios de conformidade») não estão incluídas no âmbito dos testes substantivos efectuados pelos organismos de certificação e os pedidos de ajuda comunitária não são normalmente objecto de controlos no local por parte destes organismos. Por conseguinte, as decisões financeiras não garantem que as despesas «apuradas» estejam isentas de pagamentos irregulares.

5.42. Em 2007, o âmbito dos trabalhos dos organismos de certificação foi alargado. Além das novas funções de verificação e validação das estatísticas do SIGC (ver ponto 5.31), foi solicitado o seu parecer sobre as declarações de fiabilidade dos directores dos organismos pagadores e sobre os procedimentos de controlo interno. A auditoria do Tribunal revelou que, até à data, estes novos elementos têm um valor acrescentado reduzido. Além disso, em três casos subsistia uma contradição entre as declarações de fiabilidade dos directores do organismo pagador e o certificado de auditoria com reservas emitido pelo organismo de certificação.

5.41. *A garantia de auditoria dada não se encontra limitada apenas a questões contabilísticas. Cada certificado emitido apresenta também um parecer sobre se o sistema de controlo interno do organismo pagador funcionou ou não de forma satisfatória no exercício em questão e, neste contexto, as verificações no local são também avaliadas.*

Além disso, os organismos de certificação fornecem um parecer distinto sobre a declaração de fiabilidade («DAS») dada por cada administrador do organismo pagador, bem como uma análise da eficácia dos controlos no local e da exactidão das estatísticas relativas à verificação.

5.42. *Juntamente com os restantes elementos a que o Tribunal fez referência na sua observação, os trabalhos de verificação e validação realizados pelos organismos de certificação introduzidos no seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal no seu relatório anual relativo aos exercícios de 2005 (ponto 5.46) e 2006 (ponto 5.8) constituem um passo em frente no sentido de melhorar a responsabilização dos organismos pagadores, gerando uma maior transparência e apropriação dos resultados do controlo. Este facto é também reconhecido pela conferência dos directores dos organismos pagadores e por organismos de certificação independentes.*

Cada organismo de certificação analisa e elabora relatórios sobre o grau de conformidade de cada organismo pagador com os critérios de acreditação definidos no Regulamento (CE) n.º 885/2006, emitindo um parecer nesse sentido. As diferenças entre o parecer do DAS e o do organismo de certificação atestam o valor acrescentado do parecer do DAS, na medida em que o organismo de certificação avaliou o DAS à luz do seu próprio trabalho de auditoria, tal como previsto. Os 3 organismos pagadores envolvidos encontram-se actualmente em fase de teste. No caso dos restantes 79 organismos, os dois documentos eram coerentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.43. Embora os organismos pagadores espanhóis tenham, pela primeira vez, efectuado pagamentos no âmbito do RPU neste exercício, os trabalhos dos organismos de certificação espanhóis não incluíram a verificação prevista dos direitos ao pagamento.

5.44. Com base no exame dos trabalhos dos organismos de certificação ⁽²⁶⁾, o Tribunal reitera ⁽²⁷⁾ as suas dúvidas relativamente à exactidão das contas de devedores: dois organismos de certificação incluem reservas nos seus certificados e 15 outros assinalam deficiências ao nível dos procedimentos de gestão das dívidas utilizados pelos organismos pagadores; finalmente, 12 organismos de certificação não forneceram informações suficientes sobre o trabalho efectuado e 2 outros não verificaram convenientemente as contas. A Comissão iniciou o procedimento para aplicação de medidas correctivas ⁽²⁸⁾ relativamente às deficiências comunicadas. Porém, o impacto financeiro dessas medidas ainda não é conhecido. Além disso, o Tribunal constata que as diferentes medidas aplicadas pelos organismos pagadores no que se refere à data de validação das dívidas dão origem a uma apresentação incoerente do seu montante global.

5.45. A Comissão, na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2006 ⁽²⁹⁾, comprometeu-se a assegurar ela própria o acompanhamento dos montantes relativos aos quadros das contas de devedores imputados ao orçamento da UE no âmbito da primeira decisão de apuramento financeiro relativa a 2006, tomada em 27 de Abril de 2007. As três auditorias efectuadas pela Comissão em 2007 abrangeram cerca de 7 % dos montantes incluídos nesta decisão de apuramento financeiro.

Apuramento de conformidade

5.46. As decisões de conformidade são tomadas depois de a Comissão efectuar verificações adicionais das despesas declaradas pelos Estados-Membros. Estas decisões abrangem vários anos e têm por objectivo excluir do financiamento da UE despesas relativamente às quais a Comissão concluiu que «não foram efectuadas de acordo com as regras da UE» ⁽³⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.43. Os organismos de certificação verificaram os dados fornecidos pelas comunidades autónomas para o cálculo de direitos, mas não o cálculo global realizado a nível nacional. A Comissão procedeu à revisão das suas orientações para o exercício de 2008, a fim de clarificar o facto de o organismo de certificação do organismo pagador central dever abordar esta questão no seu relatório, no caso de o sistema ser gerido de forma central a nível nacional, apesar de o organismo pagador central não estar encarregado da gestão do RPU (tal como acontece na Espanha).

5.44. A Comissão considera que, pelo menos num dos dois casos, foi desenvolvido trabalho suficiente. A Comissão também considera que obteve informações suficientes sobre os devedores para fins de liquidação e de contabilidade. Em caso algum foi considerado que o impacto financeiro foi substancial a nível contabilístico geral (e, por isso, em relação à Decisão).

Todavia, a Comissão reconhece que ainda há margem para melhorias nesta área e procedeu em conformidade à revisão das suas orientações para o exercício de 2008. Por outro lado, irá também continuar a vigiar de perto a situação (através de 7 missões de auditoria junto dos organismos pagadores e de 6 missões junto dos organismos de certificação a realizar em 2008).

5.45. Em 2007, o organismo pagador italiano AGEA foi submetido a duas auditorias no âmbito de dívidas. A decisão relativa ao apuramento das contas da AGEA, dissociadas no exercício de 2006, foi tomada no dia 30 de Abril de 2008. Isso significa que as auditorias realizadas em 2007 abrangeram 41 % dos valores incluídos na primeira e segunda decisão de apuramento do exercício de 2006 (tendo esta última sido tomada após a auditoria do Tribunal).

⁽²⁶⁾ Anexo III do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão (JO L 171 de 23.6.2006, p. 90).

⁽²⁷⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 5.61.

⁽²⁸⁾ Artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006.

⁽²⁹⁾ Ponto 5.61.

⁽³⁰⁾ Artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.47. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2006 e nos anteriores, o Tribunal assinalou as limitações que constituem parte inerente do sistema de apuramento, como o carácter retro-activo e plurianual do apuramento de conformidade e o facto de serem os Estados-Membros, e não os beneficiários finais, que efectivamente suportam o custo das correcções financeiras. Além disso, o método utilizado pela Comissão para cálculo das correcções no âmbito das decisões de conformidade, em grande parte baseado na utilização de correcções forfetárias, não permite estabelecer uma relação válida entre os montantes desta forma recuperados e os montantes reais dos pagamentos irregulares ⁽³¹⁾. Verificou-se que estas limitações se mantinham em 2007.

5.48. A auditoria do Tribunal relativa às decisões de conformidade tomadas em 2007 constatou que:

- a) não foram excluídas do financiamento da UE despesas que efectivamente deveriam ter sido excluídas e outras despesas não foram objecto de uma auditoria de conformidade em tempo oportuno, que permitisse recuperar o montante total correspondente às possíveis irregularidades verificadas;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.47. O que o Tribunal descreve como limitações é inerente ao sistema fixado na legislação comunitária e não mereceu quaisquer objecções da sua parte no âmbito da adopção do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho.

Ao passo que as consequências financeiras só são determinadas no final dos procedimentos, as conclusões preliminares das auditorias da Comissão realizadas num dado ano são dadas a conhecer no final desse ano. Dado que as auditorias abrangem os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, estes não só fornecem informações relativamente às despesas auditadas, como também, de forma indirecta, às despesas futuras. Mais ainda, as correcções têm em consideração, normalmente, as despesas realizadas após a data da auditoria e, por isso, não são apenas retroactivas.

O apuramento de conformidade é concebido de maneira a excluir do financiamento comunitário as despesas não efectuadas de acordo com as regras comunitárias. Por outro lado, não se trata de um mecanismo de recuperação dos pagamentos irregulares feitos aos beneficiários, o que, de acordo com o princípio da gestão partilhada, é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

Nos casos em que os pagamentos indevidos aos beneficiários podem ser identificados em resultado do apuramento de conformidade, os Estados-Membros têm de os acompanhar através de acções de recuperação junto dos mesmos beneficiários. Porém, mesmo nos casos em que não são necessárias acções de recuperação junto dos beneficiários, pelo facto de a correcção financeira se relacionar apenas com deficiências no sistema de gestão e controlo dos Estados-Membros e não com pagamentos indevidos, estas correcções são importantes para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e, desta forma, prevenir ou detectar e recuperar pagamentos irregulares junto dos beneficiários.

As taxas fixas têm em consideração a gravidade das deficiências detetadas nos sistemas de controlo nacionais, por forma a reflectir o risco financeiro enfrentado pela Comunidade. Assim, a Comissão considera haver uma relação válida entre este tipo de correcção e o valor dos pagamentos irregulares feitos aos beneficiários finais.

5.48.

- a) A Comissão considera que as despesas excluídas do financiamento comunitário devido às suas auditorias de conformidade são suficientes para cobrir o risco enfrentado pelos fundos.

A regra jurídica que limita a possibilidade de correcções financeiras ao longo do tempo (a regra dos 24 meses) é uma escolha deliberada do legislador comunitário com o intuito de garantir aos Estados-Membros a segurança jurídica. É inerente à aplicação desta regra que certas despesas não possam estar sujeitas a correcções financeiras apesar de poderem ser afectadas por deficiências. A Comissão sugeriu, várias vezes, que este prazo fosse alargado, mas as propostas neste sentido foram recusadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

⁽³¹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 5.63.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) relativamente a duas das correcções examinadas, decorreram seis anos entre a auditoria inicial e a decisão de apuramento, pelo que as despesas não elegíveis só foram excluídas das contas no final deste procedimento.

Domínios de política Ambiente, Pescas, Saúde e Defesa dos Consumidores

5.49. As medidas relativas ao ambiente, às pescas e aos assuntos marítimos, bem como à saúde e à defesa dos consumidores são geridas pela Comissão através de sistemas de controlo específicos. A auditoria do Tribunal relativa a estes domínios detectou as seguintes insuficiências dos sistemas:

- a) no caso das medidas ambientais, alguns projectos financiados pelo fundo principal (projectos LIFE) incluíam despesas não elegíveis e continuavam a registar-se atrasos consideráveis na conclusão das auditorias. Contudo, a situação melhorou em 2007. No seu relatório anual de actividade, a Direcção-Geral do Ambiente (DG ENV) reconhece estas insuficiências, tendo emitido uma reserva específica;
- b) no domínio das pescas, a ausência de regras jurídicas apropriadas e a insuficiente documentação das despesas respeitantes à recolha de dados relativos à gestão das pescas aumentam o risco de serem efectuados pagamentos irregulares. Por outro lado, as responsabilidades financeiras decorrentes de casos específicos de renovação de acordos de pesca bilaterais não foram cobertas em tempo oportuno pela autorização das dotações correspondentes;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) Os dois casos a que o Tribunal se refere eram extremamente complexos e não são representativos dos trabalhos no âmbito do apuramento da conformidade da Comissão.

5.49.

- b) As regras jurídicas a que o Tribunal alude relativamente à recolha de dados para a gestão das pescas sofreram alterações em 2008 ⁽⁹⁾. O regulamento e a decisão de aplicação da Comissão correspondentes serão adoptados em 2008. A nova base jurídica contém regras explícitas e deve dar resposta às preocupações do Tribunal. Quanto à situação actual, foram aplicados procedimentos que dão resposta às deficiências identificadas pelo Tribunal a respeito da documentação.

As autorizações orçamentais que cobrem os acordos de pesca só podem ser executadas após a adopção da base jurídica (decisão e/ou regulamento do Conselho), o que explica que as autorizações orçamentais sejam posteriores ao compromisso jurídico (aplicação provisória do novo protocolo), quando a adopção da base jurídica não pode ser assegurada antes da entrada em vigor provisória do novo protocolo (frequentemente o caso, apesar da antecipação dos prazos longos de negociação e de adopção). A Comissão continuará a ponderar a possibilidade de seguir outras vias processuais para ter em conta a observação do Tribunal, dentro das limitações específicas relacionadas com os acordos de pesca.

⁽⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 199/2008 do Conselho

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) no domínio da saúde e defesa do consumidor foram efectuados pagamentos relativos a medidas veterinárias na ausência de toda a documentação comprovativa necessária.

O Conselho alcançou um acordo político em 24 de Junho relativo à proposta da Comissão sobre as autorizações de pesca dos navios da Comunidade fora das águas comunitárias. O novo regulamento prevê a continuidade das operações piscatórias numa base transitória, antes da adopção formal do novo protocolo pelo Conselho.

- c) A declaração do Tribunal refere-se à recepção de vacinas e testes para os quais a Comissão não solicitou uma confirmação escrita da entrega. Não obstante, a Comissão considera que, com base nos contactos estabelecidos com os Estados-Membros e nos seus procedimentos internos de controlo (incluindo a assinatura do «Conforme aux faits» por dois membros do pessoal), esta ausência de documentação formal relacionada com a recepção destes bens e testes não coloca em risco os seus pagamentos.

Foi recentemente adoptada uma decisão⁽¹⁰⁾ da Comissão que reforça os requisitos de relato financeiro fixados na Decisão 2002/677/CE da Comissão.

Conclusões gerais e recomendações

5.50. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as operações subjacentes às despesas declaradas relativamente ao grupo de políticas são, no seu conjunto, afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade (ver pontos 5.12 e 5.13).

5.50-5.51. A Comissão tem em vista assegurar que os sistemas de supervisão e de controlo sejam eficazes na detecção e correcção dos erros, tendo devidamente em conta os custos e benefícios das verificações que tenham de ser efectuadas no local.

No que diz respeito à agricultura e desenvolvimento rural, a Comissão chama a atenção para a conclusão do Tribunal de Contas, nos termos da qual a taxa global de erro mais provável não difere significativamente da indicada no ano passado, na sua declaração de fiabilidade de 2006. As estatísticas de controlo recebidas dos Estados-Membros indicam também que a taxa de erro detectada a nível dos beneficiários finais no quadro do FEAGA, que corresponde a cerca de 85 % da despesa total com a agricultura e o desenvolvimento rural, está situada abaixo do limiar de relevância.

O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), que abrange a maioria das despesas agrícolas, tem revelado a sua eficácia na limitação do risco de operações irregulares, desde que nele sejam introduzidos dados correctos e fiáveis e o sistema beneficie de uma manutenção adequada.

As despesas agrícolas e as relativas ao desenvolvimento rural de 2007 susceptíveis de serem excluídas do financiamento comunitário por força de decisões futuras de conformidade, correspondem a um valor estimado em 439 milhões de EUR, juntamente com 152 milhões de EUR de recuperações junto dos beneficiários finais.

⁽¹⁰⁾ Sanco 1182/2008 ver.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tal como descrito no relatório anual de actividades (RAA) de 2007, a Direcção-Geral da Saúde e dos Consumidores considera que as suas operações não devem ser afectadas por um nível significativo de erros no que diz respeito à legalidade e regularidade. Além disso, tal como se explica no RAA de 2007, a taxa residual de erro é de 1,6 %, situando-se abaixo do limiar de relevância de 2 %.

Tal como indicado no RAA de 2007 da Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e da Pesca, pode ser dada uma garantia razoável quanto à regularidade e legalidade das despesas da DG Assuntos Marítimos e Pesca e a relevância das deficiências detectadas não se afigura suficiente para justificar uma reserva.

A Direcção-Geral do Ambiente (DG ENV) manifestou uma reserva no relatório anual de actividade quanto à elegibilidade das despesas declaradas pelos beneficiários de subvenções de acções.

5.51. A avaliação global que o Tribunal efectuou dos sistemas de supervisão e de controlo aplicáveis aos domínios cobertos pelo presente capítulo revela que estes são parcialmente eficazes.

5.51. *Conforme declarado no relatório anual de actividades (RAA) de 2007 da Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e da Pesca nas conclusões sobre a eficácia do sistema de controlo interno, há uma garantia razoável de que os sistemas de controlo interno da DG funcionam de forma eficiente.*

No seu RAA de 2007, a equipa gestora da Direcção-Geral do Ambiente está confiante quanto ao estado geral do controlo interno e da gestão operacional e financeira da DG Ambiente. Esta conclusão também é confirmada pelos resultados das análises dos gestores orçamentais sub-delegados e pelos relatórios de gestão dirigidos ao Director-Geral, todos eles solicitados em Janeiro de 2008. A Estrutura de Auditoria Interna da DG Ambiente não encontrou deficiências substanciais nos sistemas de controlo financeiro ou deficiências graves nos sistemas de gestão aquando das auditorias de 2007. As deficiências assinaladas pela equipa gestora em 2007 deveram-se a circunstâncias específicas, pelo que esta questão será retomada em 2008.

5.52. Porém, o Tribunal conclui que o SIGC continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados exactos e fiáveis relativamente aos pagamentos do RPU efectuados com base nos direitos atribuídos (ver pontos 5.20 e 5.21). A recente integração no RPU de regimes de ajuda, como o do azeite (ver ponto 5.14), constitui um aspecto positivo, embora a curto prazo possa originar uma maior incidência de erros.

5.52-5.53. *As auditorias realizadas pelos serviços da Comissão revelaram que, em geral, o cálculo dos direitos foi realizado em conformidade com a legislação aplicável e que, regra geral, as verificações administrativas e no local funcionam bem. Nos casos em que foram detectados problemas, estes são abordados no quadro do apuramento de conformidade.*

5.53. Cerca de 20 % dos pagamentos auditados ao nível dos beneficiários finais revelaram novamente pagamentos incorrectos, dos quais um pequeno número com um elevado impacto financeiro. Além disso, o Tribunal verificou erros em matéria de interpretação das disposições dos regulamentos. Se não forem corrigidos, esses erros terão efeitos cumulativos significativos nos próximos anos.

Quanto à frequência e ao impacto dos erros, as estatísticas SIGC recebidas dos Estados-Membros (à excepção da Grécia), verificadas e validadas pelos organismos de certificação, indicam que a frequência de erros, incluindo o exercício de 2007, tem vindo a diminuir e que o impacto financeiro dos erros se limita apenas a 0,83 % das despesas em questão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.54. Embora os sistemas de apuramento das contas (bem como os controlos posteriores ao pagamento) tenham por objectivo excluir despesas que não tenham sido efectuadas segundo as regras da UE, actualmente não o fazem ao nível dos pagamentos efectuados aos beneficiários finais; na verdade, as despesas são suportadas pelos Estados-Membros, pelo que não é possível estabelecer uma relação válida entre os montantes excluídos e o montante efectivo dos pagamentos irregulares.

5.55. As decisões de conformidade da Comissão estão incompletas para todos os exercícios posteriores a 2000. Uma vez que ainda não foram tomadas as decisões relativas a 2007, as despesas podem ainda ser objecto de eventuais correcções nos exercícios posteriores na sequência das verificações efectuadas pela Comissão. No entanto, na globalidade, as correcções efectuadas nos exercícios posteriores normalmente não alteram a ordem de grandeza dos pagamentos comunicados pelos Estados-Membros.

5.56. O Tribunal recomenda que se corrijam as insuficiências dos sistemas que dão origem a esses erros. Neste contexto, as questões mais urgentes a abordar relativamente à fiabilidade dos pagamentos efectuados no âmbito do RPU consistem na:

- a) melhoria da identificação, registo e gestão dos direitos;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.54. O apuramento de conformidade é concebido de maneira a excluir do financiamento comunitário as despesas não efectuadas de acordo com as regras comunitárias. Por outro lado, não se trata de um mecanismo de recuperação dos pagamentos irregulares feitos aos beneficiários, o que, de acordo com o princípio da gestão partilhada, é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

Nos casos em que os pagamentos indevidos aos beneficiários podem ser identificados em resultado do apuramento de conformidade, os Estados-Membros têm de os acompanhar através de acções de recuperação junto dos mesmos beneficiários. Porém, mesmo nos casos em que não são necessárias acções de recuperação junto dos beneficiários porque a correcção financeira se relaciona apenas com deficiências no sistema de gestão e controlo dos Estados-Membros e não com pagamentos indevidos, estas correcções são importantes para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e, desta forma, prevenir ou detectar e recuperar pagamentos irregulares junto dos beneficiários.

A Comissão considera haver uma relação válida entre as suas correcções financeiras e o valor dos pagamentos irregulares feitos aos beneficiários finais.

5.55. No final de 2007, apenas 24 auditorias, de um total de cerca de 1 400 auditorias realizadas nos anos de 2003 e anteriores que permitiram correcções financeiras das despesas do período anterior a 2002, não tinham ainda sido encerradas. Calcula-se que as correcções financeiras relacionadas com estas auditorias no âmbito das despesas no período anterior a 2002 sejam da ordem dos 6 milhões de EUR. Isto significa que o trabalho de conformidade relacionado com as despesas incorridas nos anos de 2001 e anteriores foi em grande medida concluído.

No tocante à dimensão das correcções financeiras, as despesas agrícolas e relativas ao desenvolvimento rural de 2007, que provavelmente serão excluídas do financiamento comunitário através de decisões futuras de conformidade, eleva-se a um valor estimado em 439 milhões de EUR, juntamente com 152 milhões de EUR de recuperações junto dos beneficiários finais ⁽¹⁾.

5.56. A maior parte das deficiências a que o Tribunal se refere são conhecidas e acompanhadas no quadro do apuramento de conformidade. As deficiências não se devem a disposições jurídicas pouco claras, mas sim a deficiências a nível da sua execução.

- a) Os Estados-Membros são encorajados a melhorar os seus sistemas e a trabalharem em estreita cooperação com os serviços da Comissão e com o CCI no âmbito das questões mencionadas.

⁽¹⁾ Em 2007, as recuperações elevaram-se a 607 milhões de EUR relativamente às correcções financeiras e a 247 milhões no que diz respeito aos montantes recuperados pelos Estados-Membros (ver Capítulo 6 das notas às contas anuais de 2007).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) retirada da base de dados de superfícies e beneficiários não elegíveis e actualização da informação respeitante às parcelas agrícolas (por exemplo, ortofotos);

- c) clarificação e simplificação das regras subjacentes às medidas — em particular a utilização da reserva nacional.

5.57. Devem igualmente desenvolver-se esforços importantes para garantir que os beneficiários cumprem as suas obrigações no domínio do desenvolvimento rural que, devido às suas regras e condições de elegibilidade muitas vezes complexas, é especialmente sujeito a erros.

5.58. Finalmente, é necessário ultrapassar as insuficiências verificadas nos sistemas, que afectam os domínios do ambiente, das pescas, bem como da saúde e defesa do consumidor.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) As orientações relativas ao registo das áreas elegíveis e às informações actualizadas já foram emitidas pelos serviços da Comissão (DG Agricultura e CCI) em 2002. Estas orientações foram debatidas, em várias ocasiões, com os Estados-Membros. Nos casos em que se verifica que a não observância destas orientações pode levar a pagamentos irregulares, são tomadas medidas no âmbito do apuramento de conformidade e solicita-se aos Estados-Membros que delineiem um plano de acção para debelar os problemas. Neste aspecto, os serviços da Comissão (DG Agricultura e CCI) estão a dar o apoio necessário.

- c) Propõe-se uma simplificação da proposta relativa ao Exame de Saúde: com a continuação do processo de dissociação de alguns pagamentos parciais e a autorização aos Estados-Membros para mudarem gradualmente para taxas de pagamento fixas mais uniformes para cada direito, o RPU vai tornar-se mais eficiente, eficaz e simples.

5.57. A Comissão deu prioridade, no seu programa de auditoria de 2008, à verificação das medidas agro-ambientais.

A Comissão partilha do parecer do Tribunal de que as medidas de desenvolvimento rural, em especial devido à complexidade inerente às medidas agro-ambientais, estão sujeitas à ocorrência de um maior número de erros do que no caso dos pagamentos FEAGA. As medidas agro-ambientais são complexas por natureza e não há grande margem para a sua simplificação, sem que os seus objectivos sejam comprometidos.

Por esta razão, a Comissão considera que, devido ao valor acrescentado dessas medidas e à sua complexidade, o risco tolerável de erros deve ser maior.

Não obstante estas considerações, foram introduzidas melhorias importantes no quadro de controlo do desenvolvimento rural para o período de programação de 2007-2013 do FEADER. A título de exemplo, os Estados-Membros devem garantir que todos os critérios de elegibilidade fixados pela legislação comunitária ou pelos programas de desenvolvimento rural possam ser controlados de acordo com um conjunto de indicadores verificáveis a definir pelos Estados-Membros. Dado que os critérios de elegibilidade são frequentemente complexos, a Comissão concebeu diferentes regras e orientações para auxiliar os Estados-Membros na sua interpretação.

Além disso, a aplicação do SIGC voltou a ser reforçada no quadro das medidas de desenvolvimento rural do âmbito animal e territorial ao abrigo do Eixo 2, constituindo 44 % do total das despesas programadas.

5.58. A Direcção-Geral da Saúde e dos Consumidores faz referência à sua declaração no ponto 5.51.

Ver resposta no ponto 5.5.1 para as pescas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Organização Comum de Mercado no sector do tabaco em rama

5.59. No seu Relatório Especial n.º 7/2004 ⁽³²⁾, o Tribunal assinalou diversas deficiências, em particular a falta de fiabilidade dos dados, uma análise inadequada da situação do mercado, bem como a incapacidade de alcançar os objectivos definidos, como o de encorajar a reconversão da produção noutros sectores. O Tribunal formulou diversas recomendações que foram apoiadas pelo Parlamento e pelo Conselho.

5.60. A OCM no sector do tabaco em rama foi, desde então, alterada no contexto da reforma geral da PAC de 2003. A Comissão teve largamente em conta as recomendações do Tribunal, em particular no que se refere à recolha e utilização de dados mais completos e fiáveis. Além disso, a plena dissociação entre a ajuda e a produção tem vindo a ser introduzida gradualmente. Juntamente com o financiamento das medidas de reconversão, este sistema permitirá, quando estiver plenamente operacional, corrigir as insuficiências das medidas do mercado e incentivar os produtores a abandonarem voluntariamente a produção de tabaco.

Gestão e supervisão efectuadas pela Comissão das medidas de luta contra a febre aftosa

5.61. No seu Relatório Especial n.º 8/2004 ⁽³³⁾, o Tribunal constatou que a Comissão e o Conselho tinham já corrigido muitas das lacunas legislativas assinaladas pela auditoria do Tribunal. No entanto, recomendava a adopção de outras medidas, nomeadamente:

5.61.

- a) a avaliação, fora dos períodos de crise, do dispositivo de prevenção e de controlo, bem como um reforço da supervisão da sua aplicação;
- b) um estudo dos meios que permitam uma maior implicação dos produtores numa notificação rápida da doença e no respeito pelas restrições de movimentos;

⁽³²⁾ JO C 41 de 17.2.2005, p. 1.

⁽³³⁾ JO C 54 de 3.3.2005, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) uma clarificação do quadro financeiro aplicável às epidemias, reduzindo ao máximo os riscos financeiros para o orçamento da UE.

5.62. Em 2006, a Comissão realizou uma avaliação aprofundada das medidas de prevenção e controlo, tendo tomado diversas iniciativas que, em parte, contemplavam as observações do Tribunal.

5.63. O Tribunal considera, contudo, que é necessário envidar novos esforços para:

- a) simplificar a legislação aplicável à saúde e bem-estar dos animais ⁽³⁴⁾;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) Na Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre uma nova Estratégia de Saúde Animal da UE (2007-2013) sob o lema «Mais vale prevenir do que remediar» (COM(2007) 539 final), a Comissão esperava desenvolver um quadro harmonizado na EU para os critérios de responsabilização e repartição de custos. Isto deverá ser alcançado através de uma revisão do instrumento financeiro da UE no âmbito do financiamento relativo às doenças animais (Decisão 90/424/CEE do Conselho) no quadro do plano de acção da nova Estratégia de Saúde Animal. Os trabalhos preparatórios já foram iniciados. Prevêem-se mais acções, incluindo um estudo de exequibilidade que prevê um processo de consultas.

5.62. Em Dezembro de 2004, a Comissão iniciou uma avaliação externa para rever meticolosamente os resultados das acções da EU no âmbito da saúde animal e o rumo pretendido para o futuro. Com base nos resultados da avaliação e na ampla consulta das partes interessadas, a Comissão apresentou a sua proposta para uma nova estratégia de saúde animal em Setembro de 2007 ⁽¹²⁾. Foi a primeira vez que a Comissão fixou os seus objectivos estratégicos para a saúde animal.

5.63. O Conselho (em Dezembro de 2007), o Comité Económico e Social Europeu (Janeiro de 2008) e o Parlamento Europeu (Maio de 2008) acolheram positivamente o desenvolvimento de uma abordagem estratégica para a política de saúde animal da EU, apoiando os objectivos e princípios enunciados na Estratégia de Saúde Animal que abrange o período 2007-2013. Com base nos resultados dos debates realizados nestes fóruns interinstitucionais da UE, a Comissão irá adoptar num futuro próximo o seu Plano de Acção no domínio da Saúde Animal, em que irá apresentar a sua visão estratégica sobre a política a prosseguir nos próximos cinco anos e seguintes.

- a) No quadro do Programa Legislar Melhor, foram empreendidas acções cruciais para simplificar o quadro jurídico existente, incluindo, por exemplo, a nova Directiva 2006/88/CE relativa aos requisitos zoossanitários aplicáveis aos animais de aquicultura ⁽¹³⁾ e a proposta de Directiva do Conselho que simplifica procedimentos de elaboração de listas e de publicação de informações nos

⁽¹²⁾ COM(2007) 539 adoptada a 19 de Setembro de 2007 http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf

⁽¹³⁾ Directiva 2006/88/CE do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, relativa aos requisitos zoossanitários aplicáveis aos animais de aquicultura e produtos derivados, assim como à prevenção e à luta contra certas doenças dos animais aquáticos (JO L 328 de 24.11.2006, p. 14).

⁽³⁴⁾ Referência: Comunicação sobre uma nova estratégia de saúde animal da União Europeia (2007-2013), COM(2007) 539/F de 19.9.2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

domínios veterinário e zootécnico e que altera as 22 Directivas do Conselho ⁽¹⁴⁾ existentes, actualmente em fase processual final para adopção por parte do Conselho. Contudo, conforme explicado na Comunicação sobre uma nova Estratégia de Saúde Animal, a Comissão tenciona apresentar igualmente uma proposta de um novo acto relativo à saúde animal que irá simplificar consideravelmente a legislação existente.

- b) aumentar os recursos humanos afectados ao controlo da aplicação da legislação comunitária, tendo em conta o alargamento da União Europeia;

- b) Nos domínios da saúde animal e segurança alimentar, o Serviço Alimentar e Veterinário da Comissão (SAV) trabalha no sentido de assegurar sistemas de controlo eficazes e de avaliar a conformidade com os padrões comunitários, tanto no âmbito da UE como nos países terceiros exportadores para a União. Para tal, o SAV realiza inspecções nos Estados-Membros e nesses terceiros.

O SAV realiza um total de 250 a 270 missões por ano.

Está em curso uma operação de contratação de acordo com os requisitos de contratação preferencial de peritos dos Estados-Membros que aderiram recentemente à UE.

- c) corrigir as lacunas que persistem nos planos de intervenção, como foi salientado em particular nos relatórios do serviço alimentar e veterinário;

- c) Este ponto será objecto de um seguimento posterior.

- d) melhorar a organização e o acompanhamento dos exercícios de alerta em tempo real;

- d) A Comissão está actualmente a recolher informações actualizadas dos Estados-Membros para garantir o devido acompanhamento desta recomendação.

- e) diminuir os frequentes atrasos em matéria de notificação dos movimentos dos bovinos e do seu registo na base de dados central e melhorar a regulamentação aplicável à identificação e movimentos dos suínos;

- e) As deficiências identificadas pelo SAV estão relacionadas com a execução dos actos comunitários relevantes no âmbito da identificação de animais e do registo das explorações e de movimentos; não colocam em questão as disposições dos respectivos regulamentos e directivas.

⁽¹⁴⁾ Proposta de Directiva do Conselho que simplifica procedimentos de elaboração de listas e de publicação de informações nos domínios veterinário e zootécnico e que altera as Directivas 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, a Decisão 2000/258/CE e as Directivas 2001/89/CE, 2002/60/CE e 2005/94/CE. [COM(2008) 120 final — 2008/0046 (CNS)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- f) integrar as normas de higiene alimentar adoptadas em 2004 nas disposições aplicáveis à importação de carne.

5.64. No que se refere a uma maior implicação dos produtores numa notificação rápida da doença, até ao momento os progressos registados foram limitados.

5.65. Finalmente, no que se refere à clarificação do quadro financeiro, em 2005 a Comissão adoptou medidas para limitar os montantes das compensações, com base nos preços do mercado. No entanto, é necessário adoptar outras medidas, tendo em conta que as ajudas nacionais pagas variam muito consoante os Estados-Membros.

Avaliação do rendimento agrícola efectuada pela Comissão

5.66. No seu Relatório Especial n.º 14/2003 ⁽³⁵⁾ sobre a avaliação do rendimento agrícola efectuada pela Comissão, o Tribunal concluiu que os instrumentos estatísticos da UE não forneciam informações suficientemente completas sobre o rendimento disponível das famílias rurais e não permitiam efectuar uma avaliação do nível de vida da população agrícola. Embora existissem três instrumentos distintos, todos eles com o objectivo de determinar o rendimento agrícola, não tinham sido concebidos com as mesmas finalidades. O Tribunal recomendou que a Comissão avaliasse as estatísticas disponíveis relativas à situação das explorações agrícolas e das famílias rurais e definisse precisamente o quadro estatístico para controlar a realização dos objectivos da política agrícola comum, nomeadamente o que consiste em assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. O Parlamento Europeu e o Conselho apoiaram as recomendações do Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- f) A Comissão elaborou uma proposta apropriada na segunda metade de 2007 (SANCO/10018/2007) e recebeu um parecer favorável dos Estados-Membros na reunião CPCASA ⁽¹⁵⁾ de 10 de Setembro de 2007. O documento está já na fase legislativa de adopção formal pela Comissão e posterior publicação no Jornal Oficial.

5.64. Todos os surtos das principais doenças animais contagiosas (peste suína clássica, febre aftosa, gripe aviária) que ocorreram na UE nos últimos 5 anos originaram custos muito limitados para o orçamento comunitário e foram erradicados com êxito. Uma das razões para esse êxito é que, em geral, a notificação das doenças foi feita de forma atempada. Os Estados-Membros, não raro, não compensaram (na íntegra) os agricultores que não cooperaram totalmente com as autoridades ou que não comunicaram as doenças de forma atempada a fim de desencorajar este comportamento.

5.65. Os limites máximos previstos na legislação dão uma ideia global das compensações dos Estados-Membros.

Contudo, a regra de base mantém-se: a compensação não deve ultrapassar o valor de mercado do animal. Uma aplicação correcta da legislação permite evitar que as avaliações pequem por excesso ou por defeito.

A legislação relativa às compensações e às ajudas está harmonizada e é idêntica para todos os Estados-Membros da União Europeia. A diferença verificada no terreno deve-se à utilização diferente dos instrumentos disponíveis.

⁽³⁵⁾ JO C 45 de 20.2.2004, p. 1.

⁽¹⁵⁾ CPCASA: Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.67. Entretanto, a Comissão adoptou algumas iniciativas destinadas, entre outros aspectos, a harmonizar os métodos estatísticos adoptados pelos Estados-Membros, em especial no que se refere à Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA). Além disso, a Comissão empreendeu diversas acções para melhorar a fiabilidade dos outros instrumentos disponíveis, em particular as Contas Económicas da Agricultura (CEA) e as estatísticas sobre o Rendimento do Sector das Famílias Rurais (RSFR). A Comissão realizou ainda estudos de viabilidade para definir um quadro estatístico europeu mais preciso. No entanto, até à data os progressos têm sido lentos, sobretudo devido a uma falta de consenso entre os Estados-Membros relativamente à prioridade que deve ser atribuída ao projecto, devido aos custos aparentemente proibitivos de obtenção de informações mais completas sobre o rendimento agrícola, incluindo os rendimentos resultantes de actividades externas à exploração agrícola. O Tribunal afirma novamente que são indispensáveis estatísticas e indicadores mais completos para poder acompanhar melhor o desempenho da política agrícola comum, atendendo a que aproximadamente dois terços dos respectivos recursos orçamentais se destinam a apoiar os rendimentos do sector agrícola.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.67. *A apreciação do estudo de viabilidade foi incluída no programa estatístico comunitário para 2008-2012. Um primeiro debate realizado no Comité Permanente de Estatística Agrícola revelou que os Estados-Membros adoptaram uma atitude de prudência, devido às actuais dificuldades conceptuais, técnicas e financeiras. Foi decidido manter a RICA e as CEA como fontes principais de informação sobre o rendimento agrícola.*

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo — Pagamentos directos associados — geridos no âmbito do SIGC

Estado-Membro	Ajuda «superfície»				Prémios «animais»				Avaliação global
	Procedimentos e controlos administrativos para garantir um pagamento correcto	Análise de risco e procedimentos de selecção para os controlos	Metodologia de controlo, controlo de qualidade e divulgação dos diferentes resultados	Preparação e fiabilidade das estatísticas relativas aos controlos e resultados	Procedimentos e controlos administrativos para garantir um pagamento correcto	Análise de risco e procedimentos de selecção para os controlos	Metodologia de controlo, controlo de qualidade e divulgação dos diferentes resultados	Preparação e fiabilidade das estatísticas relativas aos controlos e resultados	
Alemanha (Baviera)					n/a	n/a	n/a	n/a	
Espanha (Castela e Leão)	1	2	3			14	4		
Itália (AGEA)	5	n/v	3		n/a	n/a	n/a	n/a	
Portugal		n/v	6		n/v		7		
França		8				9	10		
Grécia	1/11		12	13	n/a	n/a	n/a	n/a	

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
n/a	Não aplicável
n/v	Não verificado

Resultados dos testes das operações

Estimativa da proporção de operações afectadas por erros com base na amostra	31 %
Taxa de erro	Entre 2 % e 5 %

- O sistema de informação geográfica (SIG), que está na base da gestão dos regimes de ajuda da UE, nem sempre inclui informações completas e fiáveis sobre as superfícies elegíveis/não elegíveis por parcela de referência.
- As autoridades espanholas não forneceram provas de ter sido efectuada qualquer avaliação do fundamento dos critérios de risco e da sua ponderação específica relativamente à campanha de 2006.
- Os resultados dos controlos no local nacionais e a sua integração no SIG não são fiáveis (os inspectores não identificaram os elementos ineligíveis permanentes ou os tipos de utilização da terra diferentes do previsto; assim, o SIG não foi actualizado em conformidade, o que deu origem a pagamentos excessivos aos agricultores).
- Verificaram-se determinadas insuficiências nos instrumentos administrativos relativos aos controlos no local dos animais, tais como o modelo dos relatórios de controlo e os registos das explorações.
- O controlo efectuado pela AGEA não é de natureza a garantir-lhe que supervisiona o bom funcionamento das responsabilidades delegadas de controlo e de gestão. Verificou-se que foram aceites alterações efectuadas após os prazos regulamentares e que foram realizados pagamentos antes dos resultados finais dos controlos no local.
- Constataram-se algumas insuficiências dos procedimentos de controlo no local (superfícies ineligíveis não identificadas e critérios de elegibilidade não verificados).
- Verificaram-se insuficiências nos procedimentos de controlo no local (os controlos dos registos dos animais não tinham sido devidamente efectuados ou não estavam documentados).
- Relativamente aos controlos no local clássicos não foram avaliados os parâmetros de risco. Estes controlos representam 20 % dos controlos no local, sendo os restantes efectuados através de teledetecção, para a qual existe uma avaliação.
- Não foi efectuada uma avaliação da eficácia dos parâmetros de análise de risco utilizados em anos anteriores.
- Os procedimentos de controlo prevêem o registo dos animais presentes na exploração num extracto da base de dados nacional informatizada (BDNI) e não uma contagem separada de todos os animais presentes na exploração.
- Registaram-se erros na introdução dos dados constantes dos pedidos; os referidos dados foram alterados após a data de entrega.
- Os relatórios de controlo não indicam os métodos de medição nem os respectivos resultados ou as tolerâncias aplicáveis.
- Em 1.4.2008 ainda não tinham sido apresentadas à Comissão as estatísticas de controlo relativas a 2006 (o prazo era Julho de 2007).
- A avaliação relativa aos regimes de ajudas «animais» abrangia apenas as ponderações dos diferentes factores de risco e não teve em conta a sua natureza.

Elementos de acompanhamento SIGC — Regime de Pagamento Único (RPU) (*)

Estado-Membro	Procedimentos e controlos administrativos para garantir um pagamento correcto	Análise de risco e procedimentos de selecção para os controlos	Metodologia de controlo, controlo de qualidade e divulgação dos diferentes resultados	Preparação e fiabilidade das estatísticas relativas aos controlos e resultados	Avaliação global
Finlândia	4/13/15/21	23	25		
França	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Países Baixos	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugal	3/5/6/14/15/17	22/23			
Espanha (Andaluzia)	11/15	22			
Suécia	2/7/9/13/17	22			
RU (Inglaterra)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

- 1 Não existem ortofotos disponíveis para realizar controlos administrativos cruzados. Embora não sejam obrigatórias, aumentam significativamente a fiabilidade dos dados utilizados nos controlos cruzados.
- 2 Os elementos ineligíveis visíveis nas fotografias aéreas ou declarados pelos agricultores não são excluídos das superfícies elegíveis registadas no sistema de identificação das parcelas agrícolas.
- 3 As parcelas florestadas não são sistematicamente excluídas da superfície elegível.
- 4 A elegibilidade das novas parcelas não é sistematicamente verificada.
- 5 A superfície mínima para que uma parcela agrícola seja elegível não está definida.
- 6 O sistema de identificação das parcelas agrícolas não é devidamente actualizado com base nos resultados dos controlos no local e/ou dos dados constantes das bases de dados topográficas.
- 7 Os controlos cruzados administrativos baseiam-se parcialmente em ortofotos desactualizadas.
- 8 A base de dados SIGC relativa aos direitos atribuídos não é fiável; não são fornecidos números fiáveis relativamente aos números e valores actualizados dos direitos atribuídos registados nas bases de dados para 2006 e 2007; não são retirados os direitos em relação aos quais não foram respeitados os requisitos mínimos em matéria de activação.
- 9 Não foram efectuados controlos cruzados administrativos finais a nível nacional antes de os pagamentos serem autorizados.
- 10 Os Países Baixos inicialmente atribuíram direitos que ultrapassavam o limite nacional em 4,9 milhões de euros. Os pagamentos aos agricultores foram efectuados nesta base.
- 11 Foram autorizados pagamentos no âmbito do RPU a agricultores que não dispunham de direitos ao pagamento.
- 12 Os pagamentos não são sistematicamente bloqueados até que todas as anomalias sejam esclarecidas ou estejam disponíveis todos os documentos necessários.
- 13 Os procedimentos de registo dos pedidos não fornecem provas suficientes da data de recepção real e/ou não são devidamente controlados.
- 14 Aplicação incorrecta das sanções previstas em caso de apresentação tardia dos pedidos.
- 15 Cálculo sistematicamente incorrecto dos pagamentos nos casos em que a superfície determinada é insuficiente para a totalidade dos direitos declarados.
- 16 Não aplicação das disposições comunitárias relativas às sanções em caso de sobredeclaração das superfícies.
- 17 Controlos cruzados administrativos inexistentes ou insuficientes para verificar se as superfícies declaradas para retirada de terras respeitam as condições regulamentares.
- 18 Controlos insuficientes por parte dos responsáveis das alterações introduzidas na base de dados.
- 19 A mesma parcela pode ser declarada por diferentes agricultores no âmbito de vários regimes de ajuda comunitários.
- 20 A superfície da parcela de referência pode ser ultrapassada num limite de 2 %.
- 21 Foram pagas ajudas relativas a hortas, num máximo de 0,3 hectares por pedido, que não dispunham dos direitos correspondentes (719,62 hectares, 134 535,85 euros).
- 22 A selecção dos pedidos a controlar baseou-se parcialmente em dados obsoletos e/ou numa fracção da população dos pedidos.
- 23 A taxa de controlo não foi aumentada ao longo do ano.
- 24 Os controlos seleccionados com base na análise de risco indicavam uma taxa de erro inferior à dos controlos seleccionados aleatoriamente.
- 25 Aplicação de métodos de medição que não são suficientemente precisos.
- 26 Diferenças significativas entre as estatísticas enviadas à Comissão e os dados subjacentes comunicados aos auditores.

(*) Não inclui os aspectos relativos à condicionalidade.

Seguimento dado às principais observações efectuadas nas declarações de fiabilidade

	Observações do Tribunal efectuadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2006	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
SIGC	Pelo quinto ano consecutivo, a declaração do Director-geral inclui uma reserva relativa à insuficiente aplicação do SIGC na Grécia. Em 2006, a Comissão e o Tribunal confirmaram que continuavam a não ser aplicados controlos-chave (5.11 (*)).	De acordo com as respostas dadas, a Comissão prossegue um programa intensivo de auditorias e sempre que necessário continuará a impor correcções financeiras à Grécia Além disso, a Comissão controla e supervisiona de perto o plano de acção grego apresentado pelas autoridades gregas a pedido explícito e em estreita colaboração com a Comissão, com vista a encontrar uma solução para as deficiências referidas. O plano de acção prevê prazos rigorosos para a aplicação das diferentes medidas, cujos primeiros resultados deverão surgir a partir do exercício de 2007 (pedidos de pagamento relativos a 2006).	A auditoria efectuada no âmbito da DAS 2007 constatou insuficiências dos controlos administrativos dos pagamentos directos associados efectuados na Grécia, Itália, Espanha e Portugal: introdução errada dos dados dos pedidos, pagamento de diversos regimes de ajuda incompatíveis relativamente à mesma parcela e aplicação incorrecta de penalidades e sanções, o que deu origem a pagamentos excessivos (ponto 5.27, alínea a) (**)). Na Grécia, o sistema de identificação das parcelas agrícolas está incompleto e apresenta erros ao nível das referências das parcelas. Além disso, nalguns países a componente gráfica deste sistema (SIG) inclui apenas fotografias aéreas com mais de cinco anos (França e Suécia). Em Portugal a actualização é efectuada com atrasos significativos (ponto 5.30, alíneas b) e c) (**)). O relatório anual de actividade relativo a 2007 do Director-Geral da Agricultura inclui mais uma vez uma reserva respeitante à insuficiente aplicação do SIGC na Grécia.	<i>As questões contidas no relatório anual de 2007 foram já, em geral, abordadas através dos procedimentos de conformidade.</i>
RPU	O Reino Unido atribuiu direitos a proprietários que alugavam os seus terrenos durante a maior parte do ano (5.20 (*)). Contrariamente à regulamentação comunitária, alguns Estados-Membros alargaram a medida respeitante à consolidação de direitos a todos os casos em que, em 2005, o número de hectares de que os agricultores dispunham era inferior ao número de direitos (5.24 (*)). O RPU teve diversos efeitos secundários: a ajuda foi paga a proprietários e a novos beneficiários (5.28 (*)); em muitos Estados-Membros os «agricultores» foram autorizados a conservar os seus ganhos inesperados (5.30 (*)); critérios de investimento inadequados levaram a uma atribuição questionável de novos direitos (5.34 (*)).	De acordo com a resposta da Comissão, as questões referidas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 serão seguidas no âmbito dos procedimentos de conformidade.	A auditoria constatou deficiências sistemáticas no cálculo dos direitos devido a: — atribuição de direitos que excedem o limite nacional (Países Baixos) (ponto 5.22, alínea b) (**)), — atribuição de direitos relativos a produções, terrenos ou investimentos não elegíveis (ponto 5.26, alínea b) e ponto 5.22, alíneas c) e d) (**)), — incumprimento ou aplicação incorrecta da regulamentação/regras especiais (ponto 5.22, alínea e), 5.24 alínea b) e ponto 5.25 (**)). O Tribunal repetiu determinados controlos, tendo verificado algumas insuficiências específicas na qualidade dos controlos no local e identificado superfícies ou parcelas não elegíveis que deveriam ter sido excluídas pelos inspectores nacionais (Grécia, Itália, Espanha e Portugal) (5.28 (**)). Porém, o Tribunal conclui que o SIGC continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados exactos e fiáveis relativamente aos pagamentos do RPU efectuados com base nos direitos atribuídos. A recente integração no RPU de regimes de ajuda, como o do azeite, constitui um aspecto positivo, embora a curto prazo possa originar uma maior incidência de erros (5.52 (**)).	<i>Ver resposta ao ponto 5.22b.</i> <i>As questões contidas no relatório anual de 2007 já foram, em geral, abordadas através dos procedimentos de conformidade.</i>

	Observações do Tribunal efectuadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2006	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Azeite	Os controlos no local realizados nos principais Estados-Membros produtores revelaram problemas gerais que afectam a fiabilidade e a exactidão do SIG e, por conseguinte, a correcção do cálculo dos direitos ao abrigo do RPU (5.84 (*)).	De acordo com as respostas da Comissão ao Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, a Comissão já aplicou correcções financeiras num montante de cerca de 180 milhões de euros desde o exercício de 2000 e está prevista a aplicação de correcções ainda maiores. A partir de 1 de Janeiro de 2006, as ajudas à produção de azeite foram inteiramente dissociadas e integradas no regime de pagamento único (apenas Espanha manteve um pequeno elemento de ajuda não dissociada).	O impacto da exactidão do SIG oleícola sobre a integração do regime de ajuda à produção de azeite no RPU foi confirmado na Grécia e em Itália, onde quatro das cinco operações auditadas no âmbito do RPU relativas ao azeite apresentavam erros, alguns dos quais deram origem a pagamentos excessivos significativos (ponto 5.14, alínea c) (**)).	<i>Em 2007 e 2008, foram realizadas correcções financeiras adicionais no âmbito da ajuda à produção de azeite.</i> <i>Ver também resposta ao ponto 5.14(c).</i>
Controlos ex post	A unidade responsável pelas auditorias de conformidade no âmbito do desenvolvimento rural não efectuou auditorias relativas ao Regulamento (CEE) n.º 4045/89 (5.50 (*)). A Comissão ainda não conhece o número de potenciais irregularidades inicialmente comunicadas no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 que foram objecto de recuperação, ou as razões pelas quais esta não foi efectuada (5.52 (*)). Continuavam a registar-se atrasos na conclusão dos controlos posteriores ao pagamento na Alemanha, em Itália e em Espanha (5.53 (*)).	N/A A Comissão introduziu a obrigação de os organismos de certificação verificarem o acompanhamento efectuado pelos organismos pagadores das potenciais irregularidades comunicadas e elaborarem um relatório correspondente (5.40-5.45 (**)). Existe ainda um reduzido número de controlos não concluídos de cada um dos períodos de controlo anteriores que remontam a 2000/2001 (5.34 (**)).	O Tribunal constatou (novamente) uma reduzida cobertura das medidas de desenvolvimento rural tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros (5.35 (**)). A análise que o Tribunal efectuou dos relatórios dos organismos de certificação revelou que os organismos pagadores devem melhorar a verificação do acompanhamento dos casos de potenciais irregularidades comunicados, bem como a elaboração dos relatórios correspondentes (5.36 (**)). Em 2007, a execução em tempo oportuno do programa de controlo registou melhorias (5.34 (**)).	<i>Ver resposta ao ponto 5.35.</i> <i>Ver resposta ao ponto 5.36.</i>
Apuramento das contas	Embora os sistemas de apuramento das contas, bem como os controlos posteriores ao pagamento, tenham por objectivo excluir as despesas que não estejam em conformidade com as regras comunitárias, actualmente não o conseguem fazer ao nível dos pagamentos aos beneficiários finais (5.76 (*)).	N/A	O Tribunal reitera a opinião expressa no relatório anual anterior sobre o sistema de apuramento das contas.	<i>A Comissão discorda e remete para a sua resposta ao ponto 5.47.</i>
Restituições à exportação	A auditoria efectuada pelo Tribunal relativa aos controlos físicos e de substituição (restituições à exportação) deu origem ao Relatório Especial n.º 4/2007 de 21 de Junho de 2007. Uma análise efectuada pelo Tribunal revelou que as informações sobre os controlos físicos e de substituição não são fiáveis (5.55 (*)).	O Conselho e a Comissão reagiram rapidamente às recomendações efectuadas no relatório especial, tendo alterado a legislação aplicável (5.38 (**)).	Ainda não foi resolvido o problema específico da reintrodução no território da UE de mercadorias exportadas que tenham sido transportadas em carreiras marítimas não regulares (5.38 (**))	<i>Ver resposta ao ponto 5.38.</i>
Desenvolvimento rural	Em relação às medidas agroambientais, o Tribunal detectou uma elevada incidência de erros, porque os agricultores não respeitaram os seus compromissos ou as autoridades não verificaram as principais condições de elegibilidade (5.44 (*)).	A Comissão considera que a elevada incidência de erros nas medidas agroambientais constatada pelo Tribunal não é representativa em relação ao total das despesas do desenvolvimento rural.	O Tribunal reafirma que as despesas relativas ao desenvolvimento rural são particularmente propensas a erros e constata que, neste contexto, o relatório anual de actividade para 2007 do Director-Geral da Agricultura incluiu uma reserva global relativamente às referidas despesas (5.12 (**)). Devem igualmente desenvolver-se esforços importantes para garantir que os beneficiários cumprem as suas obrigações no domínio do desenvolvimento rural que, devido às suas regras e condições de elegibilidade muitas vezes complexas, é especialmente sujeito a erros (5.57 (**)).	<i>Ver resposta ao ponto 5.12.</i> <i>Ver resposta ao ponto 5.57.</i>

(*) Número do ponto do Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2006.

(**) Número do ponto do Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2007.

ANEXO 5.3

Contas dissociadas dos organismos pagadores em 2007

Estado-Membro	Organismo pagador	Contas dissociadas ⁽¹⁾		
		FEAGA (milhões de euros)	FEADER (milhões de euros)	ITDR (milhões de euros)
Áustria	AMA		79,00	
Bélgica	ALV		25,00	
Bélgica	Région Wallone		14,00	
Alemanha	Baden-Württemberg		52,00	
Alemanha	Bayern		159,00	
Estónia	PRIA	38,00		41,00
Grécia	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finlândia	MAVI	580,00	217,00	
Itália	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Países Baixos	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugal	IFADAP	6,00		
Portugal	INGA	528,00		
Portugal	IFAP	197,00	90,00	
Total		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Contas que a Comissão considerou não poder apurar nas suas decisões de 30 de Abril de 2008 devido a razões imputáveis aos Estados-Membros em questão e que necessitam de averiguações complementares.

Fonte: Decisões 2008/395/CE, 2008/396/CE e 2008/397/CE da Comissão (JO L 139 de 29.5.2008).

CAPÍTULO 6

Coesão

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.20
Características específicas das políticas de coesão	6.2-6.20
Objectivos e instrumentos da política: 2000-2006	6.4-6.6
Forma como os fundos são despendidos	6.7-6.8
Sistemas de supervisão e de controlo	6.9-6.14
Correcções financeiras	6.15
Tipos de erros nos projectos no domínio das políticas de coesão	6.16-6.17
Período 2007-2013	6.18-6.20
 Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	 6.21-6.36
Âmbito da auditoria	6.21
Constatações de auditoria	6.22-6.31
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	6.22-6.27
Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	6.28-6.31
Conclusão geral e recomendações	6.32-6.36
Conclusão geral	6.32
Recomendações	6.33-6.36
 Seguimento dado às observações anteriores	 6.37

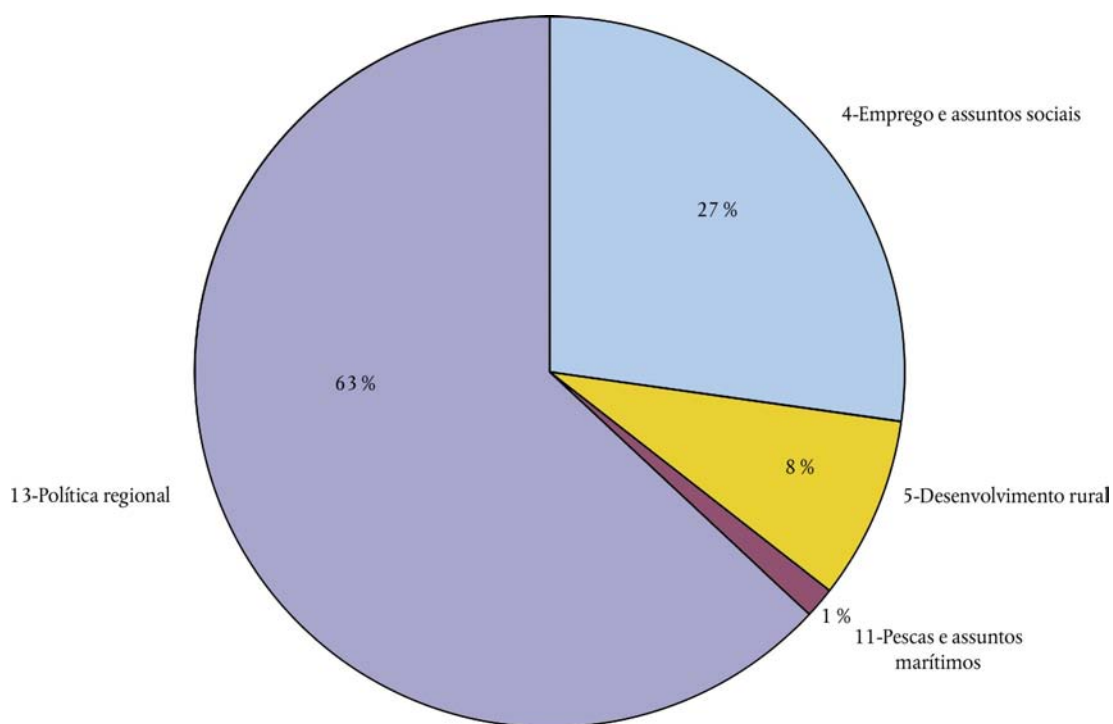
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

6.1. O presente capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas aos dois domínios de política que visam promover a coesão económica e social: 4 — Emprego e assuntos sociais e 13 — Política regional. Refere-se igualmente às despesas em matéria de desenvolvimento rural e pescas (partes dos domínios de política 5 — Agricultura e desenvolvimento rural e 11 — Pescas) do período 2000-2006. Em 2007, o montante total das autorizações elevou-se a 45 575 milhões de euros e o dos pagamentos a 42 015 milhões de euros. O **gráfico 6.1** apresenta a repartição dos pagamentos por domínio de política.

Gráfico 6.1 — Coesão — repartição dos pagamentos por domínio de política



Total dos pagamentos em 2007: 42 015 milhões de euros

Fonte: Contas anuais de 2007.

Características específicas das políticas de coesão

6.2. As despesas da UE no domínio da coesão são planeadas em «períodos de programação» plurianuais; os pagamentos relativos a cada período continuam durante alguns anos depois de terminar o período de programação. O presente capítulo refere os pagamentos relativos ao período de programação 2000-2006, pois constituem a maior parte das despesas do exercício (84 %) ⁽¹⁾. As questões relacionadas com o período 2007-2013 são examinadas nos pontos 6.18-6.20.

6.3. O financiamento pela UE das políticas de coesão assume a forma de co-financiamento: os Estados-Membros também devem contribuir para o custo dos projectos apoiados. A ajuda comunitária provém de vários «fundos» orçamentais: os Fundos Estruturais (ver ponto 6.5) e o Fundo de Coesão (ver ponto 6.6).

Objectivos e instrumentos da política: 2000-2006

6.4. No período de programação 2000-2006, as despesas das políticas de coesão estavam direccionadas para três objectivos:

- a) ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo n.º 1);
- b) reconversão económica e social das zonas em dificuldade estrutural (objectivo n.º 2);
- c) modernização dos sistemas de educação e de emprego (objectivo n.º 3);

e para uma série de «iniciativas comunitárias» mais específicas que abrangiam, por exemplo, a cooperação inter-regional na UE e a reabilitação urbana.

6.5. O financiamento provém de quatro Fundos Estruturais:

- a) o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) apoia as acções no âmbito dos objectivos n.ºs 1 e 2, co-financiando investimentos no domínio das infra-estruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento local e as actividades das pequenas e médias empresas;

⁽¹⁾ Os pagamentos relativos ao período 2007-2013 eram constituídos apenas por adiantamentos e representavam 16 % das despesas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) o Fundo Social Europeu (FSE) apoia as acções no âmbito dos objectivos n.ºs 1, 2 e 3 através da concessão de ajuda financeira destinada a combater o desemprego, a desenvolver os recursos humanos e a promover a integração no mercado de trabalho;
- c) a secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Orientação) co-financia projectos no domínio do desenvolvimento rural;
- d) o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) co-financia medidas destinadas a obter um equilíbrio sustentável entre os recursos haliêuticos e a sua exploração e a reforçar a competitividade e o desenvolvimento do sector das pescas.

6.6. Além disso, o Fundo de Coesão apoia as acções que visam a melhoria do ambiente e das infra-estruturas no domínio dos transportes nos Estados-Membros cujo produto nacional bruto *per capita* é inferior a 90 % da média da União Europeia ⁽²⁾.

Forma como os fundos são despendidos

6.7. Os Fundos Estruturais co-financiam *projectos* no âmbito de *programas operacionais*. Durante o período de financiamento 2000-2006, existiam 545 programas operacionais, cujos montantes variavam entre menos de 500 000 euros e mais de 8 000 milhões de euros. As despesas relacionadas com os projectos relativos a estes programas variavam de algumas centenas de euros de ajuda a um beneficiário individual a centenas de milhões de euros para um importante projecto de infra-estrutura. O Fundo de Coesão não inclui programas operacionais, mas somente projectos para o período de programação 2000-2006. Durante este período, existiam 1 094 projectos do Fundo de Coesão, cujos montantes variavam entre 50 000 euros e mais de mil milhões de euros.

6.8. O co-financiamento de um projecto por um dos Fundos Estruturais ou pelo Fundo de Coesão assume geralmente a forma de um *reembolso* dos custos ⁽³⁾ com base numa *declaração de despesas* apresentada pelo promotor do projecto ⁽⁴⁾. Este apresenta habitualmente várias declarações de despesas intermédias e uma declaração final quando da conclusão do projecto.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho (JO L 130 de 25.5.1994, p. 1).

⁽³⁾ Conforme o tipo e a complexidade do projecto, podem existir muitos elementos e tipos de custos em apoio de um pedido de reembolso.

⁽⁴⁾ Os promotores de projectos são beneficiários e destinatários finais que podem ser pessoas singulares ou associações, empresas privadas ou públicas, ou ainda organismos locais, regionais ou nacionais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas de supervisão e de controlo

6.9. A responsabilidade pela regularidade das despesas nas políticas de coesão começa no Estado-Membro, mas a Comissão é a última responsável pela correcta execução do orçamento.

6.9. *Por força dos regulamentos sectoriais, compete aos Estados-Membros garantir a regularidade das despesas declaradas à Comissão no âmbito do co-financiamento. No caso da gestão partilhada, a Comissão tem uma função de supervisão que consiste em verificar o bom funcionamento dos sistemas de controlo dos Estados-Membros e em adoptar medidas correctivas sempre que conclua que tal não se verifica, a fim de assumir a sua responsabilidade pela execução do orçamento (n.º 4 do artigo 53.º-B do Regulamento Financeiro). A Comissão desempenha a sua função de supervisão através das suas actividades de auditoria, mas também no âmbito das negociações dos programas, dos comités de acompanhamento, das reuniões anuais com as autoridades de gestão e de auditoria, da emissão de orientações e da organização de seminários. O plano de acção adoptado pela Comissão em 19 de Fevereiro de 2008 reforça ainda mais a função de supervisão da Comissão.*

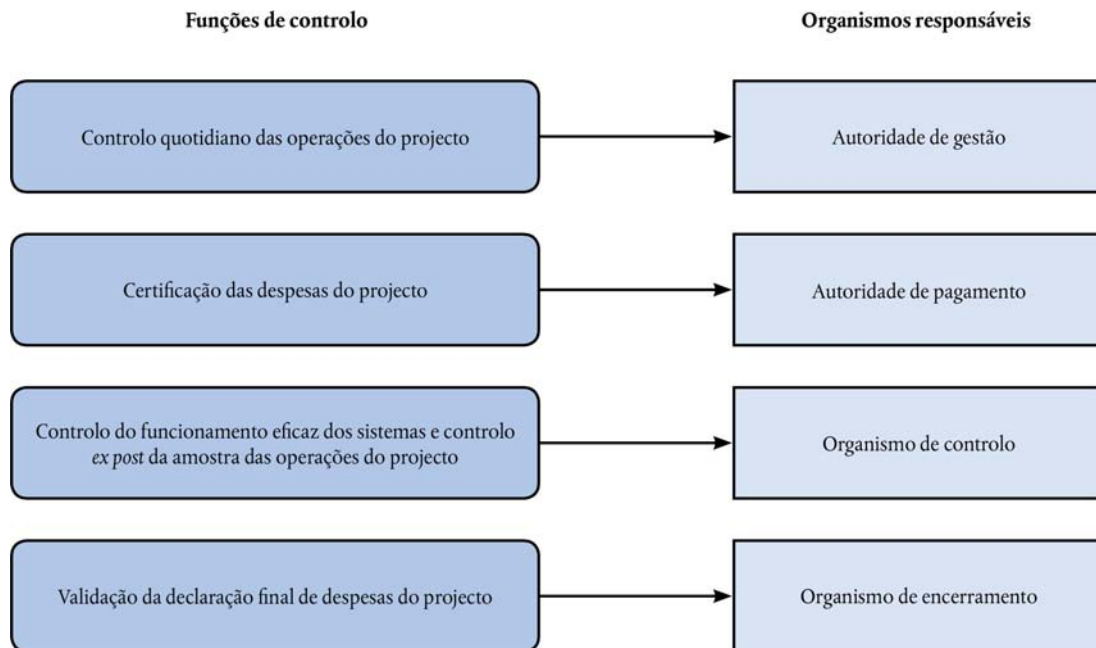
6.10. O controlo dos projectos no domínio das políticas de coesão efectua-se a dois níveis. O primeiro é o sistema de controlo nacional. Destina-se a evitar ou detectar e corrigir o reembolso incorrecto de despesas relativas aos projectos e outras irregularidades. O segundo nível é a supervisão pela Comissão. Destina-se a garantir que os sistemas de controlo dos Estados-Membros existem e funcionam como necessário e atenuam o risco de falhas de controlo nos Estados-Membros.

6.11. No período de programação 2000-2006, o sistema de controlo nacional é composto por quatro funções de controlo principais. Devem estar claramente definidas e confiadas a organismos que devem ser independentes uns dos outros, excepto no caso do organismo de controlo e do organismo de encerramento. Ver **diagrama 6.2**.

6.12. As disposições variam entre os Estados-Membros. Em alguns, as funções de controlo são exercidas ao nível nacional. Em outros, são delegadas através de organismos intermediários a uma entidade ao nível regional ou local ou a uma entidade específica no sector em causa (controlos descentralizados).

6.13. A supervisão da Comissão inclui principalmente auditorias *ex post* e a imposição de correcções financeiras quando se detectam insuficiências de controlo graves.

6.13. *A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.9.*

Diagrama 6.2 — Controlos-chave nos Estados-Membros

6.14. Uma auditoria da Comissão pode constituir um instrumento de supervisão eficaz:

6.14.

- a) se se basear numa avaliação do risco de deficiências que afetem o sistema de controlo de um Estado-Membro;
- b) se oferecer um resultado útil ao nível operacional; ou seja, se constituir uma base sólida para medidas correctivas ou se der uma garantia razoável de que não há necessidade de tais medidas;
- c) se forem tomadas medidas correctivas adequadas e em tempo útil com base no resultado da auditoria.

- c) Podem constituir medidas correctivas resultantes das auditorias da Comissão a aplicação efectiva dessas medidas por parte das autoridades nacionais e/ou a aplicação de uma correcção financeira por parte das mesmas, bem como uma correcção financeira aplicada pela Comissão no decurso da execução de um programa ou aquando do seu encerramento.

O Tribunal avalia estas auditorias com base nos critérios mencionados anteriormente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Correcções financeiras

6.15. A Comissão tem mantido a posição de que uma grande proporção dos erros detectados e mencionados pelo Tribunal nos seus relatórios anuais é susceptível de ser detectada e corrigida através do sistema de correcções plurianual ⁽⁵⁾. No entanto, a Comissão não consegue apresentar provas suficientes para as correcções efectuadas pelos Estados-Membros. Os sistemas que criou para aplicar as correcções financeiras são examinados no Capítulo 3 (ver pontos 3.21-3.29 e diagrama 3.2) e as correcções financeiras realmente efectuadas, no Capítulo 1 (ver pontos 1.36 e 1.38).

Tipos de erros nos projectos no domínio das políticas de coesão

6.16. O risco de erro que afecta as declarações de despesas relativas aos projectos no domínio das políticas de coesão e, por consequência, o seu reembolso, é elevado. No âmbito do presente relatório, um reembolso incorrecto significa um *reembolso excessivo*. Pode ser o resultado de:

- a) um erro de elegibilidade — a despesa reembolsada não cumpre uma regra de elegibilidade definida na regulamentação específica que rege as despesas;
- b) um erro relativo à realidade das operações — a despesa reembolsada inclui uma despesa que não foi de facto realizada ou que não está documentada;
- c) um erro de precisão — uma despesa é calculada de forma incorrecta;
- d) um erro múltiplo — uma despesa reembolsada é afectada por mais de um tipo de erro mencionado acima.

6.17. Um projecto pode igualmente ser afectado por *erros de conformidade*. Trata-se essencialmente de erros na adjudicação de contratos públicos e do não cumprimento das exigências em matéria de publicidade. Estes são classificados como erros não quantificáveis. No entanto, os casos graves de incumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos que afectem as condições de pagamento são classificados como erros de elegibilidade (ver pontos 1.9-1.11).

6.15. *A Comissão tem envidado esforços significativos para melhorar a qualidade dos dados comunicados pelos Estados-Membros, estando actualmente a verificar se os dados são exactos e estão completos. Com indicado na resposta da Comissão ao ponto 3.25, verificaram-se efectivamente progressos na apresentação de elementos de prova fidedignos acerca do funcionamento dos sistemas de correcções financeiras plurianuais.*

6.16. *Os pagamentos a título das políticas de coesão comportam um elevado risco intrínseco devido ao número de organismos envolvidos na aplicação a diferentes níveis e ao grande número de beneficiários e de operações co-financiadas relacionadas com o volume global de fundos. Se os controlos de gestão de primeiro nível e a função de certificação estiverem a funcionar correctamente, este risco pode ser contido de forma adequada.*

⁽⁵⁾ Ver, por exemplo, a resposta da Comissão ao ponto 6.39 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Período 2007-2013

6.18. Para o período de programação 2007-2013, existem três objectivos («Convergência», «Competitividade regional e emprego» e «Cooperação Territorial Europeia»). Existem três fundos: desenvolvimento regional, social e de coesão. Os programas são concebidos para reforçar o interesse dos Estados-Membros, bem como das suas regiões e cidades; promover a inovação, o espírito empresarial, o emprego e a economia baseada no conhecimento; desenvolver as economias regionais e criar novos e melhores empregos.

6.19. O ano de 2007, o primeiro do novo período de programação, constituiu essencialmente uma fase preparatória, em que não foram declaradas despesas para reembolso. O montante dos pagamentos do exercício elevou-se a 6,8 mil milhões de euros, correspondente ao pré-financiamento de 2 % do montante dos programas aprovados (2,5 % para os projectos do Fundo de Coesão nos novos Estados-Membros). Uma vez que não existiram reembolsos relativos ao exercício de 2007, os trabalhos pormenorizados de auditoria efectuados pelo Tribunal abrangeram apenas os projectos e programas do período de programação 2000-2006.

6.20. Os regulamentos relativos ao período de programação 2007-2013 ⁽⁶⁾ aperfeiçoaram e reforçaram as disposições de controlo, clarificando as responsabilidades respectivas da Comissão e dos Estados-Membros. As disposições relativas à auditoria são consideravelmente alargadas para o novo período de programação. Os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, para aprovação, um documento de estratégia de auditoria ⁽⁷⁾ e uma declaração de conformidade a acompanhar a descrição dos sistemas de cada programa operacional. São igualmente exigidos relatórios anuais de controlo baseados em auditoria dos sistemas e auditoria de uma amostra representativa de operações que dê origem a uma opinião anual de auditoria.

⁽⁶⁾ Nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25) e o Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

⁽⁷⁾ Embora tal não seja exigido no caso de programas menos significativos (inferiores a 750 milhões de euros e a 40 % de financiamento da UE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

APRECIÇÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Âmbito da auditoria

6.21. O Tribunal examinou 180 reembolsos intercalares ⁽⁸⁾ realizados em 2007 (relativos ao período de programação 2000-2006) relativos a 176 projectos dos Fundos Estruturais (99 FEDER, 56 FSE e 21 FEOGA) e a 4 projectos do Fundo de Coesão. Os 176 projectos dos Fundos Estruturais foram realizados no âmbito de 16 programas operacionais de 10 Estados-Membros. Para cada um destes, o respectivo Estado-Membro aplicou no mínimo um sistema de controlo do tipo descrito no **diagrama 6.2**. O Tribunal avaliou a conformidade desses sistemas de controlo com a regulamentação e a sua eficácia na gestão do risco de legalidade e regularidade. O Tribunal avaliou igualmente uma parte da actividade de supervisão exercida pela Comissão, tendo analisado 20 auditorias por esta efectuadas.

Constatações de auditoria***Legalidade e regularidade das operações subjacentes***

6.22. Os **quadros 6.1 e 6.2** apresentam uma síntese das constatações relativas à legalidade e regularidade do financiamento da UE dos projectos no domínio das políticas de coesão.

6.23. O **quadro 6.1** mostra que apenas 46 % dos projectos da amostra estatística representativa utilizada na auditoria do Tribunal foram considerados isentos de erros de legalidade e regularidade (31 % em 2006).

6.24. O **quadro 6.2** analisa os erros que afectam os reembolsos segundo o tipo. A distribuição é em linhas gerais semelhante à do exercício de 2006.

6.23. *A aplicação de certas regras em matéria de elegibilidade das despesas pode dar azo a interpretações divergentes. Dos 97 projectos citados pelo Tribunal no quadro 6.1 como contendo erros, a Comissão enumera sete projectos em que as circunstâncias em que ocorreram os erros identificados pelo Tribunal não constituem uma base suficiente para aplicar correcções financeiras ou outras medidas de acompanhamento.*

⁽⁸⁾ A auditoria de cada reembolso inclui o controlo de um elevado número de facturas e outros documentos subjacentes.

Quadro 6.1 — Quadro com dupla entrada: conformidade e carácter correcto do reembolso ⁽¹⁾

Projectos onde os erros de conformidade estavam	Projectos que foram		Total
	incorrectamente reembolsados	correctamente reembolsados	
presentes	29 casos 16 %	27 casos 15 %	56 casos 31 %
ausentes	41 casos 23 %	83 casos 46 %	124 casos 69 %
Total	70 casos 39 %	110 casos 61 %	180 casos 100 %

⁽¹⁾ Os erros de conformidade são erros não quantificáveis (ver pontos 1.9-1.11).

Quadro 6.2 — Análise dos erros que afectam os reembolsos por tipo

Carácter correcto do reembolso	Fundo				Total
	FEDER	FSE	FEOGA	Fundo de Coesão	
Erro de elegibilidade	18 casos 18 %	7 casos 13 %	3 casos 14 %	2 casos 50 %	30 casos 17 %
Erro relativo à realidade das operações	5 casos 5 %	0 casos 0 %	3 casos 14 %	0 casos 0 %	8 casos 4 %
Erro de precisão	8 casos 8 %	4 casos 7 %	0 casos 0 %	0 casos 0 %	12 casos 7 %
Erro múltiplo	5 casos 5 %	15 casos 27 %	0 casos 0 %	0 casos 0 %	20 casos 11 %
Reembolso correcto	63 casos 64 %	30 casos 54 %	15 casos 72 %	2 casos 50 %	110 casos 61 %
Total	99 casos 100 %	56 casos 100 %	21 casos 100 %	4 casos 100 %	180 casos 100 %

6.25. Na amostra de auditoria do Tribunal, as causas mais frequentes de reembolsos incorrectos do FEDER eram erros de elegibilidade:

- a) inclusão de despesas que não deveriam ter sido reembolsadas devido à sua natureza;
- b) falha grave no cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

6.25. A Comissão dá seguimento às constatações do Tribunal a fim de assegurar que são tomadas medidas adequadas.

- b)** A Comissão constata igualmente que as violações das regras dos contratos públicos constituem uma das principais fontes de irregularidades, razão pela qual centrou as suas actividades de auditoria neste domínio de risco, tomando também outras medidas, como por exemplo a emissão de orientações destinadas aos Estados-Membros sobre os níveis das correcções financeiras a aplicar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo:

Uma universidade situada numa zona do objectivo n.º 1 realizou trabalhos num projecto de robótica num laboratório fora dessa mesma zona. Esta situação não era permitida pela legislação nacional relativa às ajudas públicas à investigação no âmbito da qual o FEDER co-financiou o projecto, o que torna as despesas ilegíveis.

Os proprietários de um aldeamento turístico não realizaram um concurso público para adjudicação de trabalhos de renovação relativamente aos quais recebiam subvenções num montante total de 63 % dos custos, incluindo uma redução dos impostos de 33 % e uma subvenção do FEDER de 25 %. Uma vez que as regras relativas aos procedimentos de concursos públicos da UE se aplicam a projectos de empresas privadas com um financiamento público a partir de 50 %, esta infracção tornou o projecto ilegível para apoio da UE.

6.26. No caso do FSE, os erros mais comuns eram:

- a) falta de provas de que as despesas gerais ou as despesas de pessoal eram de facto pertinentes para o projecto;
- b) sobrestimativa das despesas de pessoal ou gerais;
- c) inclusão de despesas ilegíveis (erros de elegibilidade).

Exemplo:

Em um projecto, não existiam provas suficientes de que as despesas com pessoal externo eram relevantes para o projecto: existiam registos mensais que indicavam a presença diária dos agentes em causa, mas faltavam folhas de serviço diárias com a descrição das suas actividades concretas. Não existindo um registo pormenorizado do tempo que justificasse os dias de trabalho cobrados, os custos em causa não podem ser imputados ao projecto. Assim, as despesas foram consideradas ilegíveis.

Em outro projecto, as despesas de pessoal foram sobrestimadas: os custos relativos a vários membros do pessoal foram imputados na totalidade ao projecto co-financiado pelo FSE, mas esses agentes encontravam-se igualmente implicados em outras actividades externas ao projecto co-financiado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.26. A Comissão dá seguimento às constatações do Tribunal a fim de assegurar que são tomadas medidas adequadas.

- a) e b) A Comissão encontra frequentemente este tipo de erro. O quadro regulamentar para o período 2007-2013 prevê uma simplificação a este respeito, a qual permitirá declarar as despesas gerais com base numa taxa fixa, em proporção dos custos directos e sem mais justificações detalhadas.
- c) A Comissão já recomendou aos Estados-Membros que intensificassem as actividades de informação junto dos beneficiários. Esta medida, combinada com uma melhoria dos controlos de gestão corrente, deverá contribuir para reduzir a frequência deste tipo de erro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.27. Durante o exercício de 2007, detectou-se um nível significativo de erros no reembolso dos projectos no domínio das políticas de coesão relativamente ao período de programação 2000-2006. A proporção de projectos na amostra afectados por erros quantificáveis e/ou não quantificáveis (ver pontos 1.9-1.11) é de 54 % ⁽⁹⁾. O Tribunal estima que pelo menos 11 % do montante total reembolsado não o deveria ter sido.

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

6.28. As constatações do Tribunal sobre os sistemas de gestão e de supervisão nos Estados-Membros dos 16 programas operacionais que avaliou encontram-se no **anexo 6.1**. Em 11 casos, o Tribunal classificou os sistemas de gestão como «parcialmente eficazes», em três casos como «ineficazes» e em dois casos como «eficazes». O persistente nível elevado de erros identificado pelos testes substantivos realizados pelo Tribunal às operações subjacentes sugere igualmente que os sistemas em geral nos Estados-Membros apenas foram parcialmente eficazes na gestão do risco de ilegalidade e irregularidade dos reembolsos.

6.29. As principais insuficiências identificadas pelo Tribunal foram:

- a) autoridades de gestão — controlos quotidianos insuficientes da realidade das despesas, incapacidade de identificar declarações de despesas não apoiadas por elementos de prova adequados e incapacidade de identificar insuficiências nos procedimentos de adjudicação de contratos;
- b) autoridades de pagamento — incapacidade de identificar quando as autoridades de gestão não efectuaram controlos quotidianos adequados;
- c) organismos de auditoria — incapacidade de realizar controlos suficientes para obter garantias sobre o funcionamento eficaz dos sistemas de controlo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.27. Ainda que tivessem sido detectados antes, muitos dos erros não quantificáveis não teriam afectado os reembolsos, como por exemplo, os atrasos na publicação dos anúncios de adjudicação de contratos ou as insuficiências a nível da documentação dos comités de avaliação das propostas.

A estimativa fornecida pelo Tribunal da quantia que não deveria ter sido reembolsada inclui casos relativamente aos quais as circunstâncias identificadas pelo Tribunal não constituem, na opinião da Comissão, uma base suficiente para aplicar correcções financeiras, pelo menos ao nível proposto.

6.28. As constatações do Tribunal representam uma melhoria significativa em relação a 2006, ano em que o Tribunal considerou ineficazes 13 sistemas num total de 19. No ano passado, o Tribunal afirmou que a sua amostra dava uma visão geral da eficácia dos sistemas de controlo nos Estados-Membros, os quais foram considerados de um modo geral ineficazes ou apenas moderadamente eficazes. A visão geral resultante da amostra do Tribunal melhora em 2007, na medida em que nem todos os sistemas são considerados ineficazes e é feita uma distinção clara entre os diversos níveis de eficácia.

No caso de três programas, os relatórios anuais de actividade das direcções-gerais da Comissão apresentaram uma avaliação mais positiva do que a do Tribunal constante do anexo 6.1.

6.29.

- c) O Tribunal considera «eficaz» o trabalho dos organismos de liquidação em 14 dos 16 programas objecto de auditoria.

⁽⁹⁾ Ver **anexo 6.2**. Em 2006, o valor correspondente foi de 69 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.30. O Tribunal avaliou 20 auditorias realizadas pelas Direcções-Gerais relacionadas com as Acções Estruturais [Direcções-Gerais da Política Regional (DG REGIO), do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades (DG EMPL), da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI) e dos Assuntos Marítimos e da Pesca (DG MARE)]. Na maioria dos casos, as auditorias foram planeadas e efectuadas de forma correcta, mas em seis casos as medidas correctivas adequadas tinham sido tomadas tarde. Em três casos, as insuficiências da documentação de auditoria tornavam difícil avaliar os resultados da auditoria. Esta situação diminui a eficácia deste importante procedimento de supervisão.

6.31. O principal objectivo da supervisão exercida pela Comissão é garantir que os Estados-Membros criam e mantêm em funcionamento sistemas de controlo em conformidade com a legislação aplicável. As constatações mencionadas anteriormente indicam que este objectivo não foi totalmente alcançado.

Conclusão geral e recomendações

Conclusão geral

6.32. Com base nos seus trabalhos de auditoria (ver ponto 6.21), o Tribunal conclui que o reembolso das despesas dos projectos no domínio das políticas de coesão está afectado por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. A avaliação do Tribunal sobre o funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo nos Estados-Membros é que estes são «parcialmente eficazes» e que os sistemas de supervisão da Comissão são também «parcialmente eficazes» para garantir a legalidade e regularidade dos reembolsos das despesas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.30. A Comissão considera que, na maioria dos casos, as medidas correctivas necessárias para dar seguimento aos resultados das auditorias foram tomadas num prazo razoável, que a documentação das auditorias era adequada e que, por conseguinte, os resultados das auditorias foram úteis do ponto de vista operacional. No âmbito do plano de acção para as acções estruturais, a Comissão comprometeu-se a tomar medidas para reforçar o impacto das suas actividades de auditoria, acelerando a aplicação das suspensões e das correcções financeiras.

6.31. As constatações do Tribunal indicam que as acções da Comissão ainda não produziram os resultados desejados a nível da prevenção de erros em matéria de reembolsos. Estas constatações não se referem à eficácia das acções da Comissão destinadas a atenuar os riscos decorrentes das deficiências dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. A Comissão verifica se os sistemas de controlo dos Estados-Membros funcionam de forma satisfatória. Quando encontra deficiências toma medidas para atenuar os riscos, nomeadamente, solicitando aos Estados-Membros que implementem planos que prevejam medidas correctivas, suspendendo os pagamentos e aplicando correcções financeiras. Nos seus relatórios anuais de actividade, as direcções-gerais responsáveis classificaram pormenorizadamente por categorias as avaliações de todos os sistemas e indicaram as medidas correctivas aplicadas a todos os programas com deficiências significativas.

6.32. Na presente fase de encerramento da execução do programa 2000-2006, a Comissão não tem muitas possibilidades de adoptar medidas para prevenir erros, concentrando os seus esforços na atenuação dos riscos inerentes às deficiências dos sistemas de gestão e de controlo nacionais.

As direcções-gerais responsáveis pelas políticas estruturais apresentaram nos respectivos relatórios anuais de actividade os resultados das suas avaliações sobre a eficácia dos sistemas de controlo relativamente a 545 programas nacionais, com os seguintes resultados bem diferenciados: cerca de 37 % dos sistemas funcionam bem, cerca de 51 % funcionam, mas precisam de melhorar e cerca de 12 % são ineficazes. A Comissão investiu recursos consideráveis para alcançar uma elevada cobertura das auditorias, introduziu melhorias significativas nos sistemas nacionais graças à aplicação de «planos de acção», suspendeu pagamentos e efectuou correcções financeiras. A execução do Plano de Acção adoptado em Fevereiro de 2008 reforça ainda mais o papel de supervisão da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

6.33. Como no ano passado, continua a ser necessário reforçar a prevenção de erros nas primeiras fases dos projectos mediante uma colaboração com os promotores e assegurando um funcionamento eficaz dos controlos de primeiro nível, ou seja:

- a) as autoridades de gestão/os organismos intermediários deverão, desde o início, estabelecer contacto com os promotores dos projectos, para os familiarizar com os requisitos, os ajudar a criar os seus sistemas e os sensibilizar para os riscos de erro;
- b) as autoridades de gestão/os organismos intermediários deverão seleccionar e formar pessoal capaz de detectar erros nas declarações de despesas dos projectos e nos procedimentos aplicados pelos beneficiários, bem como fornecer-lhe listas de verificação que abranjam todos os riscos;
- c) a Comissão deverá supervisionar de forma eficaz os controlos de primeiro nível nos Estados-Membros, com base numa análise do risco no seguimento de uma apreciação da eficácia dos controlos das várias autoridades de gestão/organismos intermediários;
- d) a Comissão e os Estados-Membros deverão prestar uma atenção especial ao funcionamento eficaz dos mecanismos de resposta (da autoridade de gestão/organismo intermediário aos beneficiários, da autoridade de pagamento à autoridade de gestão, do organismo de auditoria às autoridades de gestão e de pagamento) com vista a eliminar as causas sistémicas dos erros constatados.

6.34. O Tribunal reitera igualmente a recomendação à Comissão de utilizar, quando possível, as medidas de simplificação previstas nas regras e regulamentos que regem as despesas, sem comprometer a eficácia da execução. Assim, reduziria o risco de erros e o peso administrativo para os promotores dos projectos.

6.35. Além disso, ao preparar e executar o período 2007-2013, a Comissão deverá tirar o maior partido dos trabalhos efectuados pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros, mas ao mesmo tempo acompanhar estes trabalhos para garantir que estão em conformidade com as normas aplicáveis, tanto através de uma revisão como de uma repetição dos trabalhos concretos de auditoria na base dos relatórios enviados à Comissão. Para tal, será necessário um esforço considerável e os recursos correspondentes.

6.33. O documento de orientação relativo aos controlos de gestão, publicado pela Comissão em Junho de 2008, em conformidade com o Plano de Acção de Fevereiro de 2008, destaca a importância das medidas preventivas adoptadas pelas autoridades de gestão através de uma estratégia eficaz de comunicação com os beneficiários; contém, além disso, orientações precisas e boas práticas para os controlos administrativos e no local a realizar, com vista a obter garantias razoáveis sobre a regularidade das despesas declaradas.

a) e b) Estas recomendações figuram no documento de orientação e a sua aplicação está a ser acompanhada pela Comissão.

c) A Comissão actua, e continuará a actuar neste sentido, em conformidade com o ponto 1.1 do Plano de Acção.

d) Esta recomendação inscreve-se no âmbito do disposto nos regulamentos aplicáveis para o período 2007-2013, no quadro das actividades da autoridade de auditoria e é objecto de uma menção específica no documento de orientação relativo aos controlos de gestão e no documento de orientação relativo às funções da autoridade de certificação.

6.34. Esta recomendação foi inserida como ponto 4.3 no Plano de Acção da Comissão e está actualmente a ser aplicada.

6.35. Uma vez concluído o procedimento de avaliação da conformidade destinado a fornecer garantias sobre a instauração dos sistemas para 2007-2013, a estratégia de auditoria da Comissão para este período consistirá em analisar o trabalho das autoridades de auditoria, a fim de determinar se se pode basear nesse trabalho e, por conseguinte, nos seus pareceres de auditoria anuais, em conformidade com o disposto no artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.36. A Comissão deverá utilizar de forma eficaz os instrumentos correctivos à sua disposição, para garantir a utilização correcta dos fundos da UE:

- a) garantindo uma aplicação sistemática das disposições jurídicas relativas à correcção dos erros e à conformidade dos sistemas;
- b) utilizando na totalidade os instrumentos previstos para esse efeito, tal como a suspensão dos pagamentos, as correcções financeiras e as recuperações.

Para isso, será necessário aumentar de forma significativa o volume de trabalho prático nos Estados-Membros, o que não é possível realizar sem assumir as consequências ao nível dos recursos.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

6.37. O **anexo 6.3** apresenta uma síntese dos resultados do seguimento dado pelo Tribunal às principais observações constantes de relatórios anuais recentes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.36. *Em conformidade com o ponto 8 do Plano de Acção, a Comissão adoptou medidas para reforçar o impacto das suas actividades de auditoria, acelerando os procedimentos de aplicação das suspensões de pagamentos e das correcções financeiras. Para o período 2007-2013, a Comissão aplicará o procedimento complementar de suspensão de pagamentos por um período de 6 meses.*

- b) *A estratégia da Comissão para o período 2007-2013 consiste em controlar o trabalho das autoridades de auditoria dos Estados-Membros, a fim de determinar se se pode basear no seu trabalho. Caso chegue a uma conclusão positiva, a Comissão não terá necessidade de duplicar o trabalho das autoridades de auditoria, realizando as suas próprias auditorias a nível dos beneficiários (princípio da «auditoria única»).*

ANEXO 6.1

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Programa	Controlo interno principal				Apreciação geral
	Autoridade de gestão	Autoridade de pagamento	Organismo de controlo	Organismo de encerramento	
FEOGA — Portugal					
FEOGA — Espanha					
FSE — Dinamarca — obj. 3					
FSE — Grécia — Saúde					
FSE — Itália — Campania					
FSE — Portugal — Norte					
FSE — Espanha — Iniciativa empresarial					
FEDER — Espanha — Competitividade					
FEDER — República Checa — Indústria e empresa					
FEDER — Alemanha — Mecklenburg Vorpommern — obj. 1					
FEDER — Grécia — Sociedade da informação					
FEDER — França — Martinica					
FEDER — Reino Unido/Irlanda — Peace II					
FEDER — Itália — Investigação					
FEDER — República Checa — Infra-estruturas					
FEDER — Eslováquia — Infra-estruturas básicas					

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

ANEXO 6.2

Resultados dos controlos das operações

Estimativa da proporção de operações afectadas por erros, com base na amostra	54 %
Taxa de erro	superior a 5 %

Seguimento dado às principais observações constantes de declarações de fiabilidade anteriores

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão																								
1. Medidas da Comissão destinadas a melhorar a gestão dos projectos no domínio das políticas de coesão																											
Durante os últimos anos, o Tribunal detectou repetidamente um nível significativo de erros nos projectos das políticas de coesão. O Tribunal considerou os sistemas de controlo dos Estados-Membros ineficazes ou moderadamente eficazes e constatou que a supervisão efectuada pela própria Comissão não é eficaz na prevenção de erros ao nível dos Estados-Membros. (Ver, por exemplo, os Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2006, pontos 6.37-6.45, ao exercício de 2005, pontos 6.38-6.45, ao exercício de 2004, pontos 5.47-5.54 e ao exercício de 2003, pontos 5.55, 5.56 e 5.66-5.69).	No início de 2008, a Comissão adoptou um plano de acção para reforçar a sua função de supervisão no âmbito da gestão partilhada das acções estruturais [COM(2008) 97 final, publicado em 19.2.2008].	O Tribunal congratula-se com a iniciativa da Comissão e regista as medidas já iniciadas. No entanto, considera prematuro apreciar o impacto das medidas da Comissão. O Tribunal mencionará estas questões no Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.																									
2. Declaração de fiabilidade 2005: Seguimento dado pela Comissão às observações do Tribunal																											
Em 2005, o Tribunal detectou um nível significativo de erros nas declarações de despesas dos projectos em todos os programas auditados. Dos 95 projectos auditados do período de programação 2000-2006, 60 estavam afectados por erros materiais. Igualmente, no caso dos programas do período 1994-1999, dos 65 projectos examinados, 33 continham erros materiais. (Relatório anual relativo ao exercício de 2005, pontos 6.13-6.15 e 6.26-6.28)	Na sua resposta, a Comissão comprometera-se a dar seguimento às constatações do Tribunal e a garantir que seriam aplicadas as correcções necessárias. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, pontos 6.13 e 6.26, respostas da Comissão)	<table><tr><td colspan="3">O Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão às observações decorrentes de 15 auditorias realizadas pelo Tribunal e mencionadas na Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício de 2005. Destas, oito eram relativas ao FEDER, uma ao Fundo de Coesão e seis ao FSE (¹).</td></tr><tr><td colspan="3">A análise do Tribunal mostra que oito casos receberam um acompanhamento satisfatório e em tempo oportuno, seis foram parcialmente satisfatórios e um caso foi insatisfatório.</td></tr><tr><td>Classificação: Acompanhamento foi</td><td>DG REGIO</td><td>DG EMPL</td></tr><tr><td>Satisfatório</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Parcialmente satisfatório</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Insatisfatório</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Total</td><td>9</td><td>6</td></tr><tr><td colspan="3">Os principais problemas detectados pelo Tribunal foram: a) atrasos significativos no acompanhamento; b) não foi dado seguimento às observações sobre os sistemas e os erros formais.</td></tr></table>	O Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão às observações decorrentes de 15 auditorias realizadas pelo Tribunal e mencionadas na Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício de 2005. Destas, oito eram relativas ao FEDER, uma ao Fundo de Coesão e seis ao FSE (¹).			A análise do Tribunal mostra que oito casos receberam um acompanhamento satisfatório e em tempo oportuno, seis foram parcialmente satisfatórios e um caso foi insatisfatório.			Classificação: Acompanhamento foi	DG REGIO	DG EMPL	Satisfatório	5	3	Parcialmente satisfatório	4	2	Insatisfatório	0	1	Total	9	6	Os principais problemas detectados pelo Tribunal foram: a) atrasos significativos no acompanhamento; b) não foi dado seguimento às observações sobre os sistemas e os erros formais.			A Comissão assegura que sejam adoptadas medidas correctivas adequadas em todos os casos assinalados pelas auditorias do Tribunal. Embora admita que se verificaram atrasos no seguimento de alguns casos, a Comissão não concorda com a análise do Tribunal numa série de casos. Por exemplo, a Comissão não pode impor aos Estados-Membros a correcção de erros específicos identificados pelo Tribunal nas suas auditorias de 2005, se um Estado-Membro tiver apresentado provas ou argumentos suficientes na sequência da auditoria.
O Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão às observações decorrentes de 15 auditorias realizadas pelo Tribunal e mencionadas na Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício de 2005. Destas, oito eram relativas ao FEDER, uma ao Fundo de Coesão e seis ao FSE (¹).																											
A análise do Tribunal mostra que oito casos receberam um acompanhamento satisfatório e em tempo oportuno, seis foram parcialmente satisfatórios e um caso foi insatisfatório.																											
Classificação: Acompanhamento foi	DG REGIO	DG EMPL																									
Satisfatório	5	3																									
Parcialmente satisfatório	4	2																									
Insatisfatório	0	1																									
Total	9	6																									
Os principais problemas detectados pelo Tribunal foram: a) atrasos significativos no acompanhamento; b) não foi dado seguimento às observações sobre os sistemas e os erros formais.																											

⁽¹⁾ O FEDER e o Fundo de Coesão são geridos pela DG REGIO e o FSE pela DG EMPL.

CAPÍTULO 7

Investigação, energia e transportes

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	7.1-7.11
Características específicas da investigação, energia e transportes	7.2-7.11
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	7.12-7.43
Âmbito da auditoria	7.12-7.13
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	7.14-7.23
Sanções	7.23
Apreciação dos sistemas de supervisão e de controlo	7.24-7.39
Controlos documentais das declarações de custos antes do reembolso das despesas	7.26-7.30
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos	7.31-7.33
Auditorias financeiras <i>ex post</i> da Comissão	7.34-7.39
Conclusões globais e recomendações	7.40-7.43
Acompanhamento de observações anteriores	7.44-7.49
Acompanhamento das principais observações no âmbito da declaração de fiabilidade	7.44
Acompanhamento do Relatório Especial n.º 6/2005 relativo à rede transeuropeia de transportes (RTE-T)	7.45-7.49

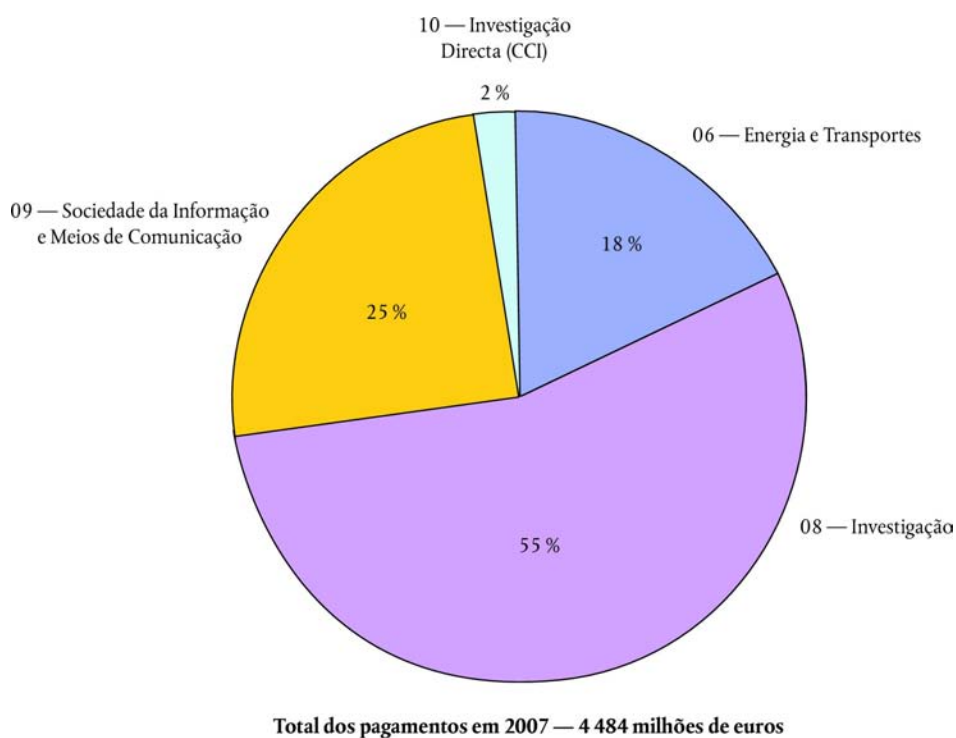
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas aos domínios de política 06-Energia e Transportes; 08-Investigação; 09-Sociedade da Informação e Meios de Comunicação e 10-Investigação Directa. Em 2007, as autorizações elevaram-se a 6 795 milhões de euros (7 340 milhões em 2006) e os pagamentos a 4 484 milhões de euros (6 493 milhões em 2006). O **gráfico 7.1** indica a distribuição dos pagamentos por domínio de política. São fornecidos mais pormenores sobre as despesas do exercício no **anexo I** do presente relatório.

Gráfico 7.1 — Investigação, Transportes e Energia — repartição dos pagamentos por domínio de política



Fonte: Contas anuais de 2007.

Características específicas da investigação, energia e transportes

7.2. A política de investigação está orientada para a realização do espaço europeu da investigação, contribuindo para a execução da estratégia de Lisboa para o emprego, a competitividade internacional e a coesão económica e social, através da promoção da UE como um espaço de educação, formação, investigação e inovação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.3. As políticas da energia e dos transportes visam, dentro dos limites impostos pelos requisitos ambientais, apoiar o crescimento económico, bem como a segurança física e técnica dos fornecimentos, privilegiando a realização do mercado interno da UE, procedendo a um reequilíbrio a favor dos modos de transporte sustentáveis e desenvolvendo a rede transeuropeia integrada.

7.4. As políticas em matéria de sociedade da informação e meios de comunicação estão centradas na iniciativa estratégica i2010 ⁽¹⁾ da UE, que apoia a inovação e a competitividade, através da investigação e do desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação, e contribui para o reforço do sector audiovisual europeu.

7.5. O essencial das despesas destina-se a projectos de investigação e desenvolvimento tecnológico em todos os domínios de política ⁽²⁾. Os fundos para a investigação provêm de Programas-Quadro (PQ) plurianuais, que dispõem de uma multiplicidade de esquemas de financiamento destinados a apoiar várias áreas temáticas e tipos de projectos.

7.6. O financiamento é gerido de forma centralizada directa ⁽³⁾: a Comissão efectua geralmente os pagamentos aos beneficiários sem a intervenção das autoridades nacionais, regionais ou locais dos Estados-Membros. Os beneficiários podem ser institutos de investigação, universidades, administrações públicas, empresas ou particulares.

7.7. Normalmente, os projectos de investigação associam beneficiários ou participantes ⁽⁴⁾ de diferentes Estados-Membros num consórcio. Cada parceiro do projecto assina uma convenção de subvenção com a Comissão. Em cada projecto, é nomeado um parceiro como «coordenador do projecto», ficando responsável pelos contactos com a Comissão e pela supervisão dos aspectos financeiros e administrativos do contrato.

⁽¹⁾ A estratégia i2010 reúne o conjunto das políticas, iniciativas e acções da UE destinadas a fomentar o desenvolvimento e a utilização das tecnologias digitais. Esta iniciativa insere-se na estratégia de Lisboa para converter a Europa numa economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva. A maior parte do financiamento provém dos Programas-Quadro de Investigação.

⁽²⁾ As despesas de investigação directa dizem respeito ao Centro Comum de Investigação (CCI: 2 % do total dos pagamentos em 2007), que é uma Direcção-Geral da Comissão. O CCI dispõe de sete institutos de investigação e fornece apoio científico e técnico para a concepção, elaboração, execução e acompanhamento das políticas da UE.

⁽³⁾ Na Comissão, a gestão do financiamento dos programas de investigação é assegurada essencialmente por quatro Direcções-Gerais: a Direcção-Geral da Investigação (DG RTD) e a Direcção-Geral da Sociedade da Informação e Meios de Comunicação (DG INFSO) são as principais implicadas, com a participação da Direcção-Geral da Energia e Transportes (DG TREN) e da Direcção-Geral das Empresas e Indústria (DG ENTR). No âmbito do 7º Programa-Quadro, as Direcções-Gerais responsáveis pela investigação têm a intenção de executar uma parte do seu orçamento através da gestão centralizada indirecta.

⁽⁴⁾ Em média, os projectos têm cerca de 20 participantes, embora esse número possa chegar aos 95.

7.5-7.10. O sistema de controlo interno utilizado para gerir os Programas-Quadro de Investigação pode ser dividido em quatro fases distintas:

Avaliação das propostas

O objectivo geral de controlo consiste em seleccionar apenas as propostas que apresentam um nível de excelência científica e que respondam claramente aos objectivos operacionais fixados nos programas de trabalho específicos adoptados pelo Parlamento e pelo Conselho.

Seleção de propostas e negociação de contratos

O objectivo da fase de negociação consiste em acordar um contrato para cada uma das propostas de investigação científica retidas. Esses contratos são o instrumento juridicamente vinculativo que assegura a gestão científica e financeira do projecto.

Gestão dos projectos e dos contratos

O objectivo desta fase consiste em assegurar — antes de qualquer pagamento — o respeito de todos os requisitos contratuais e regulamentares aplicáveis, quer de natureza operacional quer financeira.

Auditorias financeiras e outros controlos ex post

O objectivo desta fase consiste em assegurar a detecção e a correcção dos principais erros sistémicos numa base plurianual, que não teriam sido detectados através dos controlos ex ante. Os controlos ex post contribuem substancialmente para assegurar a legalidade e a regularidade das operações numa base plurianual e visam manter a taxa de erro residual abaixo do limiar de erros significativos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.8. O montante das subvenções concedidas pode ir de cerca de 20 000 euros para o apoio a investigadores individuais até 30 milhões de euros para projectos integrados importantes que associam grandes consórcios de parceiros. Embora existam mais de 15 000 beneficiários, os 200 mais importantes recebem cerca de 40 % do total dos pagamentos.

7.9. As despesas relativas ao programa das Redes Transeuropeias (RTE) de Energia e Transportes destinam-se ao apoio de grandes projectos nos domínios da energia e dos transportes (67 em 2007, beneficiando em média de uma subvenção de 2,4 milhões de euros). Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas igualmente empresas públicas ou privadas.

7.10. Tanto nos projectos de investigação como de RTE, as subvenções são habitualmente pagas por parcelas: um adiantamento no momento da assinatura da convenção ou contrato de subvenção, seguido de pagamentos intermédios e finais que reembolsam as despesas elegíveis apresentadas pelos beneficiários em declarações de custos periódicas.

7.11. Em matéria de legalidade e regularidade, o principal risco é que os beneficiários sobredeclarem os custos elegíveis nas suas declarações, sem que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão (certificado de auditoria das declarações de custos, controlos documentais antes do reembolso, auditorias ex post) o evitem ou detectem e corrijam posteriormente.

7.11. O risco de os beneficiários sobredeclararem os custos decorre em grande medida da complexidade intrínseca dos mecanismos de financiamento previstos pelo quadro regulamentar aplicável, que se baseiam no reembolso dos custos efectivos. Os erros daí resultantes podem ser detetados principalmente através da realização de auditorias no local e de controlos documentais. Por conseguinte, a Comissão adaptou o seu sistema de controlo interno, a fim de reforçar a garantia de legalidade e de regularidade das despesas numa base plurianual, através da realização de um número superior de auditorias e de uma cobertura orçamental significativamente maior (ver igualmente as respostas aos pontos 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 e 7.29).

O impacto do programa de auditoria plurianual aumentará gradualmente ao longo do período de aplicação de quatro anos.

APRECIÇÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Âmbito da auditoria

7.12. A apreciação específica ⁽⁵⁾ baseia-se:

- a) em testes substantivos ⁽⁶⁾ das operações subjacentes com base numa amostra estatística representativa de 180 pagamentos ⁽⁷⁾ efectuados pela Comissão em 2007;

⁽⁵⁾ O Capítulo 10 deste relatório apresenta as despesas de investigação no domínio de política Empresas e Indústria.

⁽⁶⁾ Verificação das facturas e outros documentos justificativos. As declarações de custos enviadas à Comissão para reembolso são principalmente constituídas por despesas de pessoal e custos indirectos, bem como despesas de viagens, consumíveis e outros custos directos.

⁽⁷⁾ A amostra era composta por 59 adiantamentos (39 do 6º PQ, 13 do 7º PQ, 1 da RTE-T e 6 outros) pagos aos beneficiários pela Comissão quando foi celebrada a convenção de subvenção; 12 pagamentos não destinados a projectos, como facturas para serviços prestados por peritos externos responsáveis pela avaliação das propostas de projectos; 109 pagamentos intermédios e finais (85 do 6º PQ, 11 do 5º PQ, 6 da RTE-T, 1 da RTE-E e 6 outros).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) numa avaliação do funcionamento de aspectos seleccionados dos sistemas de supervisão e de controlo:
- i) controlos documentais das declarações de custos antes do reembolso das despesas pela Direcção-Geral da Energia e Transportes (DG TREN);
 - ii) certificados de auditoria relativos a declarações de custos;
 - iii) auditorias *ex post* das declarações de custos.

7.13. O Tribunal examinou igualmente o seguimento dado a observações anteriores, designadamente:

- a) os principais erros mencionados na declaração de fiabilidade relativa a 2005;
- b) as insuficiências do sistema de certificados de auditoria;
- c) a continuação dos atrasos nos pagamentos efectuados aos beneficiários pela Comissão.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

7.14. O Tribunal detectou um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade na amostra de pagamentos auditados. Os resultados dos testes substantivos realizados pelo Tribunal figuram no **quadro 7.1** e no **anexo 7.1**.

Quadro 7.1 — Resultados dos testes substantivos

Tipo de pagamento	Pagamentos com erros quantificáveis	Pagamentos com erros não quantificáveis apenas	Pagamentos cujo montante reembolsado é correcto, mas com insuficiências processuais	Total de pagamentos com erros	Pagamentos sem erros	Total
Adiantamentos	0	0	8	8	51	59
Reembolsos intermédios e finais	61	6	10	77	32	109
Outros	0	0	1	1	11	12
Total	61	6	19	86	94	180

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.15. O quadro indica que 86 pagamentos (48 %) da amostra do Tribunal eram afectados por erros. Na sua maior parte, estes referem-se ao reembolso, pela Comissão, de custos elegíveis sobreavaliados pelos beneficiários nas suas declarações de custos.

7.16. Os principais tipos de erros foram:

- a) sobredeclaração de despesas de pessoal e custos indirectos elegíveis (45 % dos casos de erro);
- b) declaração de outros custos não elegíveis (20 % dos casos de erro);
- c) documentos comprovativos inadequados para justificar os custos declarados (16 % dos casos de erro);
- d) declaração de montantes orçamentados em vez de custos reais (6 % dos casos de erro);
- e) declaração de custos não imputáveis ao projecto (13 % dos casos de erro).

7.17. Os casos de erros não quantificáveis dizem respeito à inobservância de uma condição de pagamento com um impacto financeiro directo, mas cujo montante exacto não pôde ser determinado devido à falta de documentos justificativos da despesa declarada. Num caso, por exemplo, o beneficiário auditado não apresentou os documentos justificativos adequados para comprovar as despesas declaradas, o que é contrário ao disposto na convenção de financiamento. Perante a inexistência de documentos justificativos essenciais, não é possível quantificar o impacto do erro.

7.18. Os casos de insuficiências processuais prendem-se sobretudo com problemas registados nos certificados de auditoria das declarações de custos (ver pontos 7.31-7.33) e atraso nos pagamentos efectuados pela Comissão aos beneficiários (ver igualmente **anexo 7.2**).

7.19. Os erros ocorrem no contexto de um quadro jurídico complexo com um grande número de critérios de elegibilidade. Em conformidade com uma obrigação contratual fundamental, os beneficiários devem solicitar o reembolso apenas dos custos reais e elegíveis necessários para a execução do projecto. O incumprimento desta regra é uma constante na maioria dos erros detectados pelo Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.15-7.16. *As próprias auditorias da Comissão confirmam a persistência de um nível significativo de erros relacionados principalmente com a sobredeclaração de custos elegíveis por parte dos beneficiários, como indicado pormenorizadamente nos relatórios anuais de actividade das direcções-gerais do domínio da investigação.*

A fim de fazer face a este problema, a Comissão reforçou significativamente os seus controlos ex post, no quadro da sua estratégia comum de auditoria (ver igualmente a resposta ao ponto 7.11).

7.18. *A Comissão concorda com o Tribunal de Contas relativamente às insuficiências detectadas nos certificados de auditoria, tendo lançado um conjunto de acções correctivas (ver respostas aos pontos 7.32 e 7.33).*

No entanto, os certificados de auditoria já demonstraram ter um efeito preventivo, tendo contribuído significativamente para a redução da taxa de erro verificada durante a vigência do Sexto Programa-Quadro em comparação com a do Quinto Programa-Quadro, durante a qual não se exigiam esses certificados.

Todas as direcções-gerais do domínio da investigação reforçaram a percentagem dos pagamentos efectuados atempadamente. A questão é acompanhada de perto e é objecto da maior atenção, com vista a serem introduzidas melhorias adicionais.

7.19. *A Comissão concorda com o Tribunal de Contas relativamente à complexidade do quadro jurídico aplicável e aos critérios de elegibilidade. Esta complexidade constitui igualmente a principal fonte dos erros detectados pelos controlos da Comissão.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.20. A amostra de pagamentos seleccionada pelo Tribunal incluía vários beneficiários importantes, cada um participando num grande número de projectos da UE. Os sistemas contabilísticos e administrativos desses beneficiários são geralmente complexos. Por isso, as regras permitem uma certa flexibilidade, como a utilização de taxas médias para o cálculo das despesas de pessoal imputáveis a um projecto, desde que não se atinjam valores muito superiores aos custos reais.

7.21. Como estes beneficiários podem aplicar o mesmo método de custos médios a todas as suas declarações de custos, a detecção de erros num deles significa que existe o risco de a Comissão ter reembolsado indevidamente montantes significativos de custos não elegíveis.

7.22. Por exemplo, no caso de um grande beneficiário (responsável por cinco operações da amostra), o Tribunal constatou que o método empregue para calcular as despesas de pessoal e os custos indirectos conduzia a uma sobreavaliação dos custos elegíveis da ordem dos 10 %. Em relação a outro grande beneficiário do qual o Tribunal auditou dois projectos, o método de cálculo dos custos médios utilizado para elaborar as declarações de custos provocava uma sobreavaliação dos custos elegíveis da ordem dos 5 a 6 %.

Sanções

7.23. Uma das principais medidas correctivas introduzidas no início do 6º PQ ⁽⁸⁾ em 2002 foi um sistema de sanções alargado. A Comissão não aplicou qualquer sanção no âmbito do 6º PQ. Na realidade, os beneficiários podem apresentar declarações de custos sabendo que, na prática, o maior risco que correm em caso de sobredeclaração das despesas limita-se ao reembolso dos montantes sobredeclarados, sem juros nem sanções financeiras suplementares.

⁽⁸⁾ Para além da recuperação dos fundos, a Comissão tem o direito de reclamar uma compensação (indenização) a um beneficiário que se verifica ter sobredeclarado os custos elegíveis e que, em consequência, recebeu uma contribuição financeira injustificada da UE. Em caso de infracção permanente de um beneficiário às suas obrigações contratuais, este pode ter de pagar sanções financeiras previamente definidas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.20-7.21. Os beneficiários podem utilizar taxas médias para o cálculo das despesas de pessoal, se for compatível com as suas práticas contabilísticas habituais.

A fim de ter efectivamente em conta os riscos salientados pelo Tribunal de Contas no ponto 7.21, a estratégia comum de auditoria do Sexto Programa-Quadro abrange a totalidade dos 200 maiores participantes no mesmo, que recebem conjuntamente 40 % da totalidade do respectivo orçamento.

Além disso, a extrapolação para os contratos não auditados deve limitar o risco de quantias significativas de custos não elegíveis pagas indevidamente não serem recuperadas pela Comissão.

Nos casos em que os beneficiários utilizam taxas médias, os custos declarados podem pela sua própria natureza divergir dos custos efectivos. A Comissão deve examinar tanto os desvios superiores como os inferiores de uma amostra suficientemente grande para apreciar razoavelmente a exactidão das taxas médias. A questão dos testes de operações no quadro dos sistemas de custos médios está a ser debatida entre a Comissão e o Tribunal de Contas.

Relativamente ao Sétimo Programa-Quadro, a Comissão iniciou um sistema opcional de certificação ex ante da metodologia de cálculo dos custos médios de um beneficiário, o que dirá principalmente respeito aos grandes beneficiários. As medidas práticas de aplicação deste sistema de certificação ex ante encontram-se actualmente em fase de finalização.

7.22. No caso do segundo beneficiário mencionado pelo Tribunal de Contas, estes problemas foram detectados separadamente pelo sistema de controlo da Comissão. Os dois casos estão actualmente a ser acompanhados de perto.

7.23. A Comissão distingue diferentes tipos de sanções:

A principal sanção contratual, que já existia nos anteriores programas-quadro, consiste na cessação dos contratos em caso de infracção das obrigações contratuais.

A Comissão introduziu, no quadro do Sexto Programa-Quadro, a possibilidade de pagar indemnizações. As indemnizações fazem parte da estratégia de auditoria que prevê o seu pagamento em todos os casos em que as auditorias de seguimento revelarem que os contratantes não tinham corrigido erros na sequência de anteriores auditorias. A aplicação da estratégia de auditoria, no âmbito do Sexto Programa-Quadro, teve início em 2007 e as primeiras auditorias de seguimento estão a ser organizadas em 2008. Em função dos resultados, as indemnizações serão pagas em conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apreciação dos sistemas de supervisão e de controlo

7.24. A Comissão realiza vários controlos em cada fase do ciclo do projecto para reduzir o risco de ocorrência de pagamentos irregulares (**gráfico 7.2**):

- a) controlos dos procedimentos de selecção para garantir que as subvenções são concedidas a beneficiários elegíveis, com base no mérito das suas propostas;
- b) controlos dos pagamentos aos beneficiários para minimizar o risco de pagamentos indevidos.

7.25. O Tribunal avaliou os controlos documentais das declarações de custos antes do reembolso das despesas pela DG TREN, bem como as auditorias *ex post* da Comissão às despesas reembolsadas. O Tribunal apreciou igualmente a fiabilidade do sistema de certificados de auditoria para a garantia da legalidade e regularidade das despesas. No **anexo 7.1** figura uma síntese dos resultados.

Controlos documentais das declarações de custos antes do reembolso das despesas

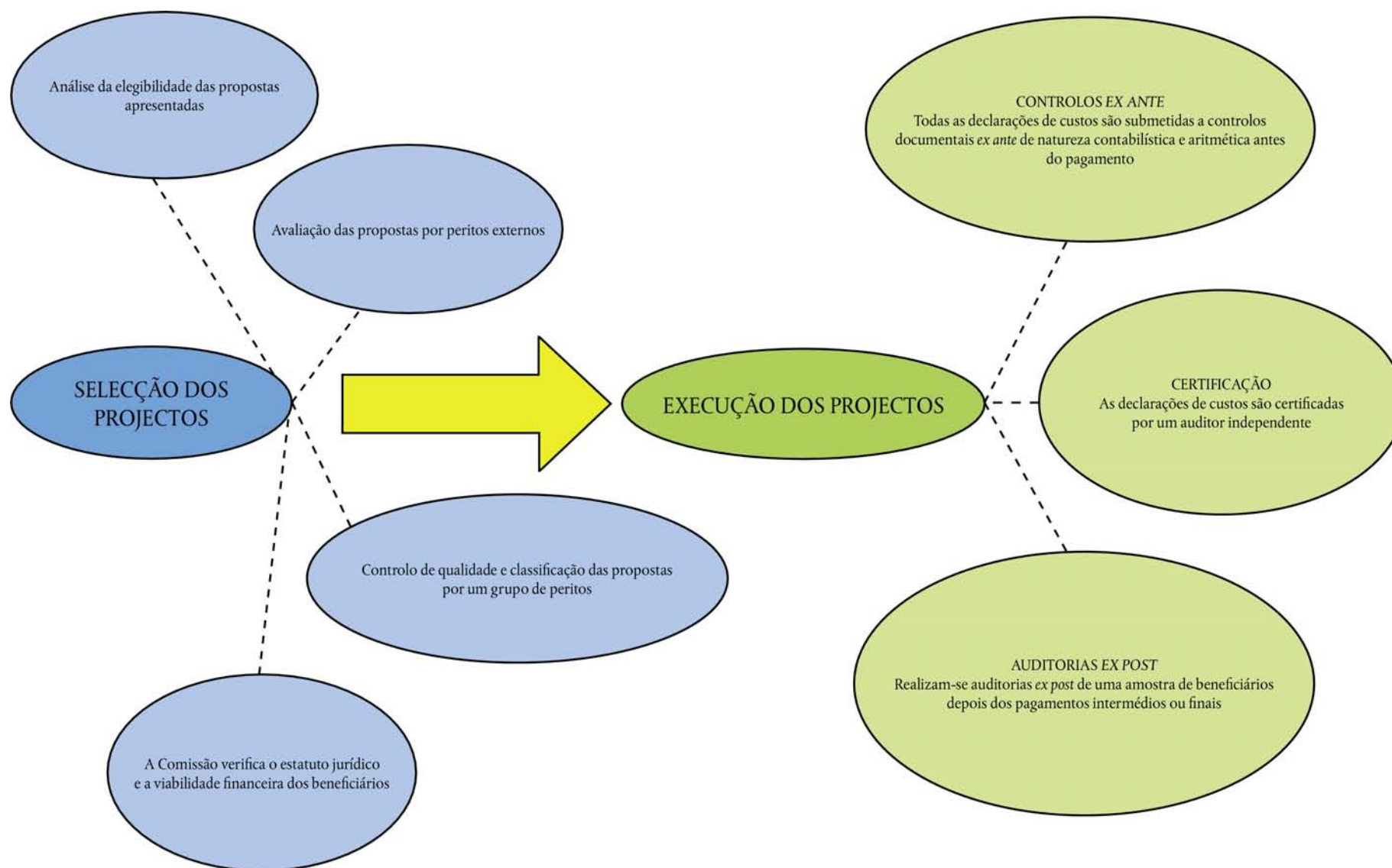
7.26. A Comissão procede a controlos contabilísticos e aritméticos para se assegurar de que as declarações de custos e os certificados de auditoria respeitam o disposto na convenção de subvenção. Em alguns casos, a Comissão pode tornar os controlos extensivos à verificação de custos específicos, com base em informações suplementares solicitadas ao beneficiário, como facturas ou folhas de vencimento.

7.27. O Tribunal examinou as orientações e os procedimentos em vigor na DG TREN, bem como as suas disposições em matéria de elaboração de relatórios e de acompanhamento dos controlos. O Tribunal testou o funcionamento desses controlos relativamente a 15 reembolsos ⁽⁹⁾ incluídos na amostra seleccionada para realização de testes substantivos.

7.26. *A complexidade inerente aos mecanismos de financiamento previstos pelo quadro regulamentar aplicável limita o âmbito das análises documentais que podem ser razoavelmente efectuadas antes do reembolso das despesas. Por conseguinte, a Comissão reforçou significativamente os seus controlos ex post e aplicou uma estratégia comum de auditoria (ver também a resposta ao ponto 7.11).*

⁽⁹⁾ Oito reembolsos do domínio da investigação, sete da RTE.

Gráfico 7.2 — Programas-Quadro de Investigação — Controlos principais



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.28. A DG TREN dispõe de orientações pormenorizadas que abrangem questões como o método de amostragem e a metodologia dos controlos alargados. Dotou-se igualmente de procedimentos escritos minuciosos e recorre a listas de controlo normalizadas.

7.29. As disposições em matéria de elaboração de relatórios e de acompanhamento dos controlos documentais na DG TREN permanecem as mesmas que o Tribunal observou em 2006. Limitam-se a fornecer informações globais sobre os custos aceites ou recusados, sem mais indicações sobre os tipos e taxas de erro que poderiam contribuir para desenvolver uma estratégia mais focalizada.

7.30. O Tribunal detectou um caso (reembolso a um beneficiário no domínio da investigação) em que os controlos não funcionaram de modo satisfatório. A declaração de custos do beneficiário continha custos orçamentados das despesas de pessoal e não os montantes reais, conduzindo a uma sobreavaliação de 16 %. Esta falha poderia ter sido detectada por meios de controlos de plausibilidade antes da autorização do pagamento.

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos

7.31. Relativamente às 62 operações auditadas ao nível dos beneficiários para as quais tinha sido fornecido um certificado, o Tribunal comparou os resultados dos seus próprios testes com o certificado.

7.32. Em 32 casos (52 %), o auditor responsável pela certificação tinha emitido uma opinião sem reservas, ao passo que o Tribunal detectou erros graves nas declarações de custos. Esta observação confirma a constatação anterior do Tribunal de que este controlo nem sempre fornece uma garantia suficiente da legalidade e regularidade das despesas.

7.33. As diferentes possibilidades de interpretação e a complexidade das regras de financiamento do 6º PQ criam incertezas quanto às questões de elegibilidade (especialmente as despesas de pessoal e os custos indirectos), tanto para os beneficiários como para os auditores responsáveis pela certificação. Estas dúvidas, juntamente com a falta de um modelo obrigatório de certificado de auditoria para o 6º PQ, continuam a reduzir a eficácia deste elemento fundamental dos sistemas de supervisão e de controlo. As medidas adoptadas pela Comissão para melhorar a qualidade dos certificados de auditoria para o 7º PQ, bem como um conjunto de procedimentos e um relatório obrigatórios encontram-se nas fases iniciais de aplicação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.29. *A actual estratégia de controlo reduziu significativamente a necessidade de análises documentais ex ante. Os sistemas de controlo foram significativamente reforçados com a introdução de certificados de auditoria, como é o caso a partir do Sexto Programa-Quadro, e com a intensificação dos controlos ex post com base na estratégia de auditoria introduzida no quadro do mencionado programa-quadro. A análise exhaustiva dos resultados das auditorias ex post proporciona informações adequadas quanto aos tipos de erros e taxas de erro, o que é indicado por todas as direcções-gerais do domínio da investigação nos respectivos relatórios anuais de actividade.*

7.30. *A Comissão irá corrigir o erro, emitindo uma ordem de cobrança.*

7.32-7.33. *A Comissão concorda com o facto de a fiabilidade do certificado de auditoria no âmbito do Sexto Programa-Quadro não ser ainda plenamente satisfatória, tendo em conta o nível remanescente de erros evidenciado nas auditorias. No entanto, o nível geral de erros no âmbito do Sexto Programa-Quadro é inferior aos erros evidenciados nas declarações de custos não certificadas relacionadas com o Quinto Programa-Quadro, o que indica que os certificados de auditoria contribuem efectivamente para melhorar a exactidão das declarações de custos.*

Quanto ao Sexto Programa-Quadro, não existe qualquer modelo de certificado obrigatório. Todavia, o modelo proposto foi seguido pela maior parte dos certificados de auditoria apresentados.

Quanto ao Sétimo Programa-Quadro, a Comissão voltou a melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que prevêm pormenorizadamente os trabalhos de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação e que incentivam a certificação opcional do método de cálculo dos custos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditorias financeiras ex post da Comissão

7.34. Em resposta a críticas anteriores do Tribunal, a cobertura das despesas pelas auditorias *ex post* foi alargada (**quadro 7.2**) em 2007. Contudo, são ainda necessários esforços para reduzir o número de processos de auditoria abertos e recuperar sem atrasos excessivos os montantes sobredeclarados ainda por liquidar.

7.35. A partilha dos resultados de auditoria pelas Direcções-Gerais do domínio da investigação permanece insuficiente, continuando estas a utilizar instrumentos informáticos locais sem transmissão automática ao sistema de acompanhamento centralizado das auditorias da Comissão.

7.36. Em 2007, estas Direcções-Gerais iniciaram a aplicação de uma estratégia de auditoria *ex post* comum para o 6º PQ, com o objectivo de reforçar o nível de garantia quanto à legalidade e à regularidade das despesas.

7.37. A estratégia é constituída por várias iniciativas susceptíveis de contribuir para um funcionamento mais eficaz destes controlos. Estas iniciativas consistem no emprego de critérios de risco e métodos de amostragem comuns, privilegiando os grandes beneficiários. A estratégia contém ainda procedimentos de controlo da qualidade reforçados, a criação de um grupo de trabalho para a partilha dos resultados de auditoria, a elaboração de um manual de auditoria comum, a formação de equipas de auditoria conjuntas e a organização de reuniões de coordenação mensais para examinar determinados casos e adoptar posições comuns.

7.34. *As direcções-gerais do domínio da investigação intensificaram significativamente em 2007 os seus esforços em matéria de auditoria e atingiram os seus objectivos anuais.*

Na sequência de um maior esforço em matéria de auditoria envidado em 2007, as atenções viraram-se para a correcção dos erros detectados. As direcções-gerais do domínio da investigação esforçam-se activamente por melhorar os instrumentos de acompanhamento e estão a emitir orientações mais precisas de ordem administrativa e financeira. Prevê-se que melhorem a eficiência e a o grau de conclusão do processo de cobrança (incluindo a extrapolação e o seguimento das conclusões do Tribunal de Contas).

7.35. *Estão a ser envidados esforços substanciais para as informações relativas aos resultados de auditoria serem partilhadas de modo eficaz. Está operacional, desde Maio de 2008, um registo comum dos resultados de auditoria com vista a partilhar as informações entre as direcções-gerais do domínio da investigação.*

Os dados relativos às auditorias do âmbito do Quinto e Sexto Programas-Quadro foram transferidos para o mecanismo central de acompanhamento das auditorias da Comissão e estão a ser envidados esforços para garantir a transferência automática de novos dados de auditoria provenientes de todos os instrumentos informáticos locais utilizados pelas direcções-gerais do domínio da investigação.

Quadro 7.2 — Auditorias financeiras ex post aos Programas-Quadro de Investigação terminadas entre 2005 e 2007

Direcção-Geral	Número de auditorias terminadas			Número de participações auditadas			Número de contratos abertos			Montante das participações auditadas (milhões de euros)			Montante dos contratos abertos (milhões de euros)			Correcções dos custos não elegíveis a favor da Comissão em resultado das auditorias						% do montante das participações auditadas/contratos abertos		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Mon-tante (milhões de euros)	% do mon-tante dos con-tratos audita-dos	Mon-tante (milhões de euros)	% do mon-tante dos con-tratos audita-dos	Mon-tante (milhões de euros)	% do mon-tante dos con-tratos audita-dos			
Energia e Transportes ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Sociedade da Informação e Meios de Comunicação ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1 281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Empresas e Indústria ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Investigação ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Total	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Excluindo os projectos da Rede Transeuropeia de Transportes. Em relação a 2005 e 2006, os valores incluem todos os programas (investigação e não investigação) auditados pela Direcção-Geral.

⁽²⁾ O valor das participações auditadas inclui todos os custos (UE e participantes).

⁽³⁾ Em relação a 2005 e 2006, os valores incluem todos os programas (investigação e não investigação) auditados pela Direcção-Geral.

Fonte: Dados fornecidos pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.38. Além disso, a estratégia pretende reforçar o processo de certificação de auditoria prestando um apoio contínuo aos beneficiários e auditores responsáveis pela certificação, bem como através da elaboração de uma certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos para o 7º PQ.

7.39. Embora a nova estratégia constitua uma base sólida para resolver os problemas detectados pelo Tribunal, as suas eventuais vantagens dependem de uma aplicação plena e eficaz a partir de 2008.

Conclusões globais e recomendações

7.40. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos de 2007 no grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes são afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade.

7.41. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes são parcialmente eficazes.

7.42. O Tribunal reitera a sua recomendação de simplificar e clarificar as regras aplicáveis ao cálculo dos custos e à sua declaração pelos beneficiários, sempre que possível recorrendo mais ao financiamento através de montantes fixos e passando a um sistema de financiamento baseado nos resultados e não nos recursos utilizados.

7.43. No quadro actual de um sistema de financiamento baseado no reembolso de custos declarados pelos beneficiários, a Comissão deverá:

- a) corrigir os erros que afectam os pagamentos de forma persistente, recorrendo com eficácia aos mecanismos de sanção previstos pelo 6º PQ (pontos 7.14-7.23);
- b) garantir que os controlos documentais efectuados antes dos pagamentos aos beneficiários são rigorosamente aplicados e aprofundar a sua análise dos erros detectados (pontos 7.26-7.30);

7.39. A aplicação da estratégia comum de auditoria do Sexto Programa-Quadro está a decorrer inteiramente como previsto. Em 2007, já eram visíveis os primeiros resultados (ver igualmente as respostas aos pontos 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 e 7.29).

7.40-7.41. A estratégia de controlo da Comissão visa detectar e corrigir erros, de modo a assegurar, quando estiver inteiramente aplicada ao longo de um período de quatro anos, uma taxa de erro residual (erros que permanecem por corrigir) inferior ao limiar de erros significativos, como descrito pormenorizadamente nos relatórios anuais de actividade das direcções-gerais do domínio da investigação.

7.42. A Comissão concorda com a necessidade de uma maior simplificação no que diz respeito às questões de elegibilidade dos custos, em especial dos custos de pessoal e indirectos. Chama a atenção para as limitações jurídicas do Sétimo Programa-Quadro e para as dificuldades de definição de quantias fixas e taxas fixas representativas.

Além disso, o certificado *ex ante* da metodologia de cálculo dos custos, introduzido no âmbito do Sétimo Programa-Quadro, constitui um passo importante no sentido da simplificação. A Comissão remete para as questões debatidas nas respostas aos pontos 7.20 e 7.21.

Relativamente ao desenvolvimento de mecanismos de financiamento alternativos para o futuro (como quantias fixas e financiamento baseado nos resultados), a Comissão está disponível para debater esta questão com o Tribunal de Contas e com outros interessados.

7.43.

- a) A estratégia de auditoria do âmbito do Sexto Programa-Quadro foi concebida para resolver erros persistentes a nível dos pagamentos. As sanções e, em especial, as indemnizações fazem parte da estratégia de auditoria aplicada desde 2007.
- b) Com a introdução de certificados de auditoria no âmbito do Sexto Programa-Quadro, a verificação *ex ante* é significativamente reforçada em comparação com anteriores programas-quadro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) continuar a fornecer apoio aos beneficiários e auditores responsáveis pelo processo de certificação de auditoria e garantir a boa execução das medidas adoptadas para melhorar a certificação das declarações de custos para o 7º PQ (pontos 7.31-7.33);

- d) prosseguir a sua estratégia de auditoria *ex post* comum para o 6º PQ, especialmente através do desenvolvimento de sistemas comuns de gestão da informação e da aplicação eficaz e oportuna dos resultados de auditoria (pontos 7.34-7.39).

*A verificação no local das declarações de custos, efectuada com base em auditorias, continua a ser a pedra angular da estratégia de prestação de garantias e proporciona informações relevantes sobre os erros cometidos. Por conseguinte, a Comissão reforçou os seus controlos *ex post* com a introdução da estratégia de auditoria no âmbito do Sexto Programa-Quadro. A estratégia prevê que se enviem esforços significativamente maiores em matéria de auditoria e que se tomem medidas destinadas a corrigir os erros detectados. Estas medidas constituem uma alternativa eficaz às recomendadas pelo Tribunal de Contas.*

- c) *Foi tomado um conjunto de medidas com vista a melhorar a qualidade dos certificados de auditoria no âmbito do Sexto Programa-Quadro, como a emissão de notas de orientação destinadas aos beneficiários e aos auditores responsáveis pela certificação, a criação de uma equipa de trabalho para o tratamento dos certificados de auditoria e a participação dos auditores responsáveis pela certificação em seminários e cursos de formação.*

Quanto ao Sétimo Programa-Quadro, a Comissão melhorou a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que prevêem pormenorizadamente os trabalhos de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação.

A Comissão incentiva igualmente a certificação opcional dos métodos de cálculo dos custos com base em medidas de aplicação, actualmente em fase de conclusão.

- d) *Serão prosseguidos os esforços tendentes a aplicar efectiva e atempadamente os resultados de auditoria. Recorrer-se-á aos mecanismos do ABAC para acompanhar as auditorias, bem como às ordens de cobrança e às compensações.*

ACOMPANHAMENTO DE OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Acompanhamento das principais observações no âmbito da declaração de fiabilidade

7.44. No **anexo 7.2** figura uma síntese dos resultados do seguimento dado às principais observações do Tribunal formuladas em declarações de fiabilidade recentes.

7.44. *Ver as respostas da Comissão no anexo 7.2.*

Acompanhamento do Relatório Especial n.º 6/2005 relativo à rede transeuropeia de transportes

7.45. O Relatório Especial n.º 6/2005 relativo à rede transeuropeia de transportes (RTE-T) ⁽¹⁰⁾ permitiu detectar insuficiências designadamente na orientação dada ao financiamento,

⁽¹⁰⁾ JO C 94 de 21.4.2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

bem como na selecção e acompanhamento dos projectos. O Tribunal recomendou que a Comissão:

- a) concentrasse o financiamento em troços de projectos com o mais elevado valor acrescentado europeu, dando prioridade aos projectos transfronteiriços e aumentando as taxas de financiamento;
- b) aplicasse um procedimento mais eficiente, transparente e rigoroso de selecção dos projectos a financiar;
- c) assegurasse um acompanhamento mais rigoroso dos projectos.

7.46. A Comissão tomou medidas que correspondem, em parte, às recomendações do Tribunal.

7.47. A taxa máxima de ajuda financeira aos projectos transfronteiriços aumentou para 30 % no novo regulamento e o limite mínimo de financiamento passou de 1 milhão de euros para 1,5 milhão.

7.48. O procedimento de avaliação para a selecção dos projectos melhorou através de um maior recurso a peritos externos e da elaboração de um guia para os candidatos.

7.49. O acompanhamento dos projectos foi reforçado pela realização de inspecções sistemáticas no local e pela reunião das informações sobre os projectos numa base de dados única. A Comissão clarificou as definições respectivas dos termos «estudos» e «trabalhos» como sugerido pelo Tribunal, mas não harmonizou a estrutura da descrição dos trabalhos, nem normalizou o acompanhamento técnico e financeiro.

7.49. *Aquando da elaboração conjunta da nova decisão-modelo financeira no quadro do novo período de programação 2007-2013, a Comissão e a agência de execução RTE-T prestaram especial atenção à melhoria de todos os elementos que irão permitir um melhor acompanhamento técnico e financeiro das acções financiadas ao abrigo do programa RTE-T. Por conseguinte, foram introduzidas alterações na decisão-modelo financeira e concebeu-se um sistema de acompanhamento mais sólido, baseado num novo plano de acção estratégico pormenorizado destinado à execução do projecto a apresentar pelo beneficiário, o mais tardar, seis meses após a notificação da decisão. Prevê-se que a introdução deste novo requisito e de um sistema simplificado de apresentação anual de relatórios melhore o acompanhamento dos projectos e apoie os beneficiários durante a fase de aplicação, detetando problemas numa fase precoce.*

ANEXO 7.1

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Sistema	Controlo interno principal			Avaliação global
	Controlos documentais antes do pagamento	Certificados de auditoria	Auditorias financeiras <i>ex post</i>	
Sexto Programa-Quadro (6º PQ)				

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

Resultados dos controlos das operações

Estimativa da proporção de operações afectadas por erros com base na amostra	48 %
Taxa de erro	Entre 2 % e 5 %

Seguimento dado às principais observações formuladas nas declarações de fiabilidade

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1. Declaração de fiabilidade 2005: nível significativo de erros nos custos declarados pelos beneficiários			
Em 2005, o Tribunal detectou um nível significativo de erros em 17 das 22 operações subjacentes auditadas ao nível do beneficiário. Os tipos de erros mais frequentes foram os seguintes: ausência de elementos comprovativos, em particular para o tempo de trabalho imputado, ou dupla imputação dos custos; utilização de taxas médias para as despesas de pessoal que se afastam significativamente dos custos reais; imputação indevida de custos indirectos à acção; pedidos de reembolso não conformes aos critérios de elegibilidade. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, pontos 7.6-7.8).	Em três casos, a Comissão não concordou com as constatações do Tribunal e não tomou medidas correctivas. Em dez casos, a Comissão aplicou correcções financeiras, quer através da emissão de uma ordem de recuperação ou ajustando os pagamentos aos beneficiários em períodos posteriores. Em quatro casos, a Comissão iniciou medidas correctivas, que ainda estão por concluir.	Embora a Comissão tenha tomado medidas correctivas relativamente à maioria das constatações do Tribunal, em vários casos a aplicação das correcções financeiras demorou um tempo considerável (até 20 meses) ou ainda não está concluída. Os atrasos registados na correcção dos pagamentos indevidos são prejudiciais à boa gestão financeira das despesas.	<i>Por um lado, a Comissão concorda com o facto de as correcções financeiras efectuadas através de compensações no pagamento seguinte poderem resultar num certo atraso. A Comissão considera, contudo, que se trata de um sistema adequado para projectos em curso.</i> <i>Por outro lado, a Comissão continua a melhorar o acompanhamento das suas auditorias, a fim de limitar/evitar atrasos injustificados.</i>
2. Insuficiências do sistema de certificados de auditoria para o 6º PQ			
A publicação tardia de orientações pela Comissão e a complexidade das disposições financeiras do 6º PQ afectaram o sistema de certificados de auditoria. É necessário melhorar as orientações para superar as incertezas respeitantes à elegibilidade e à independência dos auditores responsáveis pela certificação. As auditorias realizadas pelo Tribunal ao nível dos beneficiários permitiram detectar sistematicamente montantes significativos de custos não elegíveis nas declarações de custos para as quais o auditor responsável pela certificação emitira uma opinião sem reservas. Os problemas referem-se, na maioria dos casos, a despesas de pessoal não elegíveis e ao emprego de métodos de cálculo dos custos não conformes às disposições contratuais. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2004, ponto 6.11; Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, pontos 7.15-7.17; Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 7.14-7.17).	A Comissão melhorou o apoio prestado aos auditores responsáveis pela certificação, aos beneficiários e aos seus próprios serviços operacionais. A estratégia de auditoria <i>ex post</i> no contexto do 6º PQ destina-se a contribuir para a avaliação da eficácia do sistema de certificação. As questões relativas aos certificados de auditoria são debatidas regularmente pelas Direcções-Gerais do domínio da investigação nas reuniões do grupo de coordenação para o controlo externo da «família» Investigação. Relativamente ao 7º PQ, a Comissão tomou novas medidas para melhorar a qualidade dos certificados de auditoria: os «procedimentos acordados», um certificado obrigatório da metodologia de cálculo dos custos médios de pessoal e um certificado facultativo das metodologias de cálculo dos custos de pessoal e dos custos indirectos.	O Tribunal continua a observar que, na maioria dos casos em que detectou erros significativos nas declarações de custos, o auditor responsável pela certificação emitiu uma opinião sem reservas. No âmbito do 6º PQ, os certificados de auditoria continuam a não constituir um sistema de controlo fiável.	<i>A Comissão concorda com o Tribunal de Contas quanto ao facto de a fiabilidade do certificado de auditoria do âmbito do Sexto Programa-Quadro não ser plenamente satisfatória, tendo em conta o nível remanescente de erros evidenciado nas auditorias. No entanto, o nível geral de erros no âmbito do Sexto Programa-Quadro é inferior aos erros evidenciados nas declarações de custos não certificadas relacionadas com o Quinto Programa-Quadro, o que indica que os certificados de auditoria contribuem para melhorar a exactidão das declarações de custos.</i> <i>Além disso, quanto ao Sétimo Programa-Quadro, a Comissão melhorou a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que prevêm pormenorizadamente os trabalhos de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
3. Continuação dos atrasos nos pagamentos efectuados pela Comissão			
Num número significativo de casos, a Comissão registou atrasos indevidos na realização dos pagamentos aos beneficiários, não respeitando os prazos previstos pelo Regulamento Financeiro para as despesas. Em 2005, 11 dos 69 pagamentos auditados pelo Tribunal foram efectuados tardiamente (ou seja, 16 %). Em 2006, o Tribunal identificou pagamentos tardios em 21 dos 113 casos (ou seja, 18,6 %). Em 2007, o Tribunal identificou pagamentos tardios em 30 dos 180 casos auditados (ou seja, 17 %). (Relatório Anual relativo ao exercício de 2003, ponto 6.22; Relatório Anual relativo ao exercício de 2004, ponto 6.27; Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, ponto 7.10; Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 7.29 e anexo 7.1).	A Comissão melhorou o acompanhamento dos prazos, que são objecto de reuniões regulares dos gestores. A Comissão analisou as causas dos atrasos. Foram organizadas acções de formação e elaboradas instruções suplementares sobre o processo de pagamento destinadas aos responsáveis financeiros.	Embora tenham sido tomadas medidas para resolver o problema, os progressos realizados pela Comissão para reduzir os atrasos de pagamento durante o 6º PQ não foram muito visíveis. Como salientado igualmente pelos serviços de auditoria interna da Comissão, a continuação dos atrasos aumenta os riscos para a legalidade e a regularidade das despesas. Para além do risco financeiro (os beneficiários podem reclamar juros) e dos riscos operacionais (os peritos responsáveis pela avaliação podem não querer participar em futuras avaliações e os projectos podem registar problemas de tesouraria), a Comissão expõe-se igualmente a um risco desnecessário para a sua reputação.	<i>Todas as direcções-gerais do domínio da investigação reforçaram a percentagem dos pagamentos efectuados atempadamente. A questão é acompanhada de perto e é objecto da maior atenção, com vista a serem introduzidas melhorias adicionais.</i>

CAPÍTULO 8

Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.6
Características específicas do grupo de políticas «Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento»	8.1-8.6
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	8.7-8.33
Âmbito da auditoria	8.7-8.8
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	8.9-8.10
Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	8.11-8.30
Controlos <i>ex ante</i>	8.11-8.16
Controlo dos organismos de execução	8.17-8.22
Auditorias externas das declarações de custos	8.23-8.28
Auditoria interna	8.29-8.30
Conclusões e recomendações gerais	8.31-8.33
Conclusões	8.31-8.32
Recomendações	8.33
Seguimento dado às observações anteriores	8.34-8.52
Seguimento dado às observações da declaração de fiabilidade principal	8.34
Seguimento dado ao Relatório Especial n.º 2/2006 relativo ao desempenho dos projectos financiados por TACIS na Federação Russa	8.35-8.52
Introdução	8.35-8.38
Observações do Tribunal	8.39-8.50
Conclusões e recomendações	8.51-8.52

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

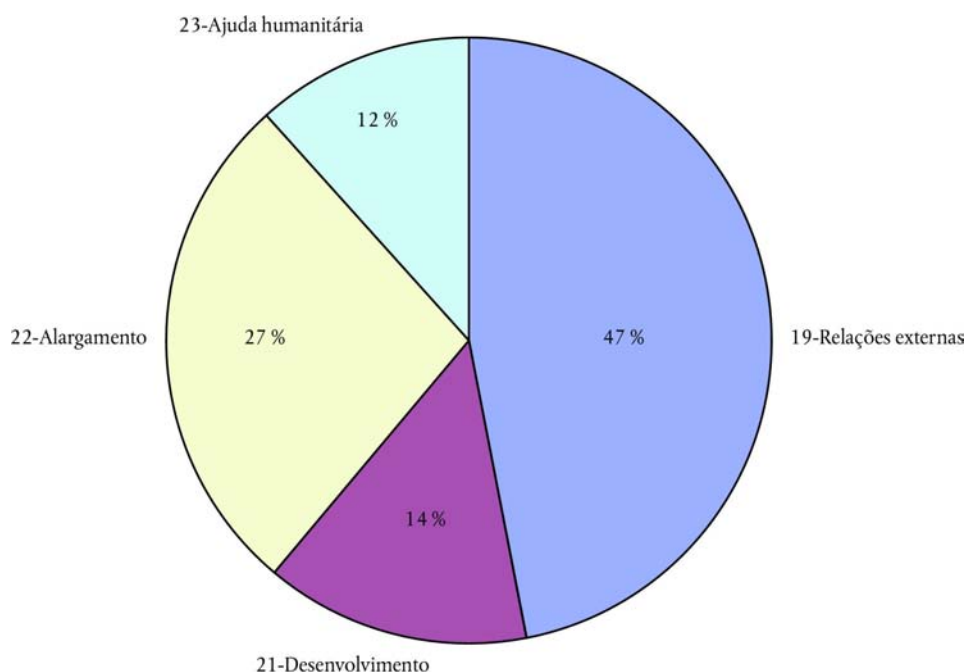
RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

**Características específicas do grupo de políticas
«Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento»**

8.1. O presente capítulo trata das constatações do Tribunal relativas ao grupo de políticas «Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento», que inclui os seguintes domínios de política: 19-Relações externas, 21-Desenvolvimento e Relações com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) ⁽¹⁾, 22-Alargamento e 23-Ajuda humanitária. Em 2007, o montante das autorizações elevou-se a 6 090 milhões de euros (7 153 milhões de euros em 2006) e o dos pagamentos elevou-se a 6 199 milhões de euros (6 292 milhões de euros em 2006). O **gráfico 8.1** apresenta a repartição dos pagamentos por domínio de política. O **anexo I** do presente relatório dá informações mais pormenorizadas sobre os pagamentos para o exercício em causa.

**Gráfico 8.1 — Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento
— repartição dos pagamentos por domínio de política**



Total dos pagamentos em 2007: 6 199 milhões de euros

Fonte: Contas anuais relativas ao exercício de 2007.

⁽¹⁾ A ajuda concedida através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento é objecto de um relatório distinto uma vez que não é financiada pelo orçamento geral.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.2. As despesas em matéria de Relações Externas e de Desenvolvimento, executadas principalmente pelo Serviço de Cooperação EuropeAid (EuropeAid), abrangem os seguintes domínios:

- a) ajuda financeira e técnica a favor dos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia e cooperação económica com estes países;
- b) política europeia de vizinhança, incluindo a parceria estratégica com a Rússia;
- c) programas temáticos que incluem a segurança alimentar, os agentes não estatais e as autoridades locais, o ambiente, a saúde e a educação, a democracia e os direitos do homem.

8.3. A maioria das despesas é objecto de uma gestão centralizada directa pelos serviços da Comissão nos seus serviços centrais ou, para cerca de 80 % das despesas, nas suas delegações nos países terceiros em causa. A ajuda fornecida por intermédio de organizações internacionais é objecto de uma gestão conjunta.

8.4. Uma parte importante dos pagamentos consiste em adiantamentos/pré-financiamentos efectuados aos organismos de execução de projectos de desenvolvimento, incluindo as instituições governamentais, as ONG e as organizações internacionais. Os projectos apoiados estão dispersos por mais de 150 países e os organismos de execução são muito diferentes em termos de dimensão e de competência. No âmbito de cada um dos projectos, existem muitos pagamentos sujeitos a regras complexas, especialmente em matéria de concurso e de origem dos fornecimentos.

8.5. A Direcção-Geral do Alargamento gere as despesas em matéria de ajuda à transição e ao reforço das instituições no âmbito do instrumento de ajuda de pré-adesão, do programa Phare, de CARDS ⁽²⁾ e da cooperação com a Turquia. Os pagamentos são geralmente efectuados na base de um sistema de execução descentralizada (DIS) ou do sistema alargado de execução descentralizada (EDIS). No âmbito do DIS, a delegação da Comissão efectua controlos *ex ante* das decisões de adjudicação dos contratos, ao passo que no âmbito de EDIS não se efectua o controlo *ex ante*.

8.4. *Dada a natureza plurianual de muitos projectos e sistemas de controlo, os erros detectados no decurso de um projecto e quaisquer pagamentos indevidos conexos podem ser resolvidos num ano posterior ao ano em exame. Com efeito, o sistema de controlo é concebido para assegurar que os controlos dos pedidos de pagamento dos beneficiários sejam efectuados nas fases principais da execução dos projectos, permitindo assim que os erros existentes em pagamentos antecipados/pré-financiamento sejam detectados e corrigidos nos pagamentos subsequentes num ano posterior ao examinado.*

Os pagamentos finais são efectuados após a finalização dos projectos e a aprovação pela Comissão dos relatórios finais sobre os projectos.

8.5. *São utilizados dois outros métodos para os candidatos potenciais. Na Albânia e na Bósnia e Herzegovina, a assistência é gerida pelas delegações da CE (gestão directa centralizada de modo desconcentrado). No Montenegro, antiga República jugoslava da Macedónia, Sérvia e Kosovo, a Agência Europeia de Reconstrução gere a assistência de modo indirecto e centralizado.*

A gestão centralizada é utilizada para programas destinados a vários beneficiários e para a assistência prestada à comunidade cipriota turca.

⁽²⁾ Phare era o principal instrumento financeiro da estratégia de pré-adesão para os países da Europa Central e Oriental. O programa CARDS é o programa de assistência comunitária para a reconstrução, o desenvolvimento e a estabilização nos Balcãs.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.6. A ajuda humanitária, incluindo a ajuda alimentar, é executada pela Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (ECHO). As despesas são geridas ao nível dos serviços centrais da Comissão. Cerca de metade das dotações autorizadas relativas a ONG (gestão directa centralizada) e a outra metade a favor das Nações Unidas ou de outras organizações internacionais (gestão conjunta).

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Âmbito da auditoria

8.7. A auditoria teve como objectivo formular uma conclusão sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes no domínio da ajuda externa, do desenvolvimento e do alargamento. A auditoria baseou-se em dois elementos principais, nomeadamente:

- a) testes substantivos das operações subjacentes efectuadas pela Comissão ou pelas suas delegações em 2007, na base de uma amostra estatística representativa de 145 operações. A amostra incluía pagamentos efectuados a favor de organismos de execução, pagamentos a título da ajuda orçamental e pagamentos destinados a fundos fiduciários, bem como outros pagamentos efectuados directamente pela Comissão ou pelas delegações na base, por exemplo, de contratos de obras, de serviços ou de fornecimento. Quando necessário, os organismos de execução foram objecto de controlos no local com o fim de verificar os pagamentos subjacentes declarados nos relatórios financeiros ou nos relatórios de auditoria;
- b) uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo nos serviços centrais da Comissão e nas delegações, que incluem:
 - i) verificações *ex ante* dos contratos e dos pagamentos;
 - ii) controlo dos organismos de execução;
 - iii) auditorias externas;
 - iv) uma auditoria interna.

8.8. No âmbito da auditoria, oito países foram controlados no local a fim de proceder a uma auditoria pormenorizada das operações: Indonésia, Nicarágua, Costa Rica, Egipto e Filipinas para despesas relativas às Relações Externas e Bulgária, Turquia e Croácia para as despesas no domínio do Alargamento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

8.9. Os testes substantivos relativos ao grupo de políticas no seu conjunto revelaram um nível significativo de erro de legalidade e/ou de regularidade. As estimativas relativas à taxa de erro e à proporção das operações afectadas por erros — principalmente ao nível dos organismos de execução — são apresentadas no **anexo 8.1**. Observaram-se os seguintes tipos de erros:

- a) erros de elegibilidade, que resultam, por exemplo, da aplicação incorrecta de procedimentos de adjudicação de contratos, de despesas efectuadas fora do período previsto para a execução dos projectos ou relativas a categorias de custos inelegíveis ou ainda de pagamentos efectuados pelo país beneficiário sem fundamento jurídico ou efectuados antes de os serviços respectivos terem sido prestados;
- b) erros de realidade: em alguns casos, não existiam os documentos justificativos (por exemplo facturas, recibos e extrac-tos bancários) necessários para validar os pagamentos.

8.10. Além disso, no que se refere a três pagamentos a favor de organismos das Nações Unidas, alguns dos documentos necessários não puderam ser fornecidos a tempo.

8.9. Estes erros referem-se na maior parte a despesas efectuadas pelos organismos de execução relativamente a adiantamentos/pagamentos de pré-financiamento. As auditorias financeiras obrigatórias realizadas antes dos pagamentos finais, previstas no quadro do sistema de controlo da Comissão, permitirão à Comissão detectar e corrigir os erros.

- a) Num exemplo, a apreciação da Comissão difere das conclusões do Tribunal de Contas.

Os erros detectados referem-se a contratos celebrados pelos países beneficiários no âmbito de um regime em que o país beneficiário tem direito a receber adiantamentos da Comissão (pré-financiamento). A Comissão verifica cuidadosamente a elegibilidade das despesas quando receber a declaração final e os documentos justificativos dos países que beneficiam da ajuda de pré-adesão; retém ou retira o pagamento final para despesas que não estão em conformidade com as regras.

8.10. A Comissão facultou todas as informações na sua posse e apoia inteiramente o pedido do Tribunal de Contas para obter elementos de apoio adicionais das organizações das Nações Unidas.

Logo que a Comissão foi informada pelo Tribunal de Contas de dificuldades encontradas a este respeito, dirigiu-se aos seus homólogos das Nações Unidas a fim de encontrar uma solução e assegurar que o Tribunal de Contas receba as informações solicitadas.

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo**Controlos ex ante**

8.11. Embora se tenham detectado alguns erros específicos, o sistema de controlo *ex ante* da Comissão relativo aos pagamentos e contratos constituiu um controlo globalmente eficaz das operações directamente apoiadas pelas actividades dos próprios serviços da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.12. Na Bulgária, contudo, verificou-se que apesar da concessão da acreditação EDIS, que permite que as delegações renunciem aos controlos *ex ante*, os sistemas em causa contêm deficiências significativas. Em duas agências de execução que beneficiaram da acreditação EDIS em Junho de 2007, verificaram-se insuficiências relativamente ao respeito dos procedimentos aplicáveis em matéria de concurso e de adjudicação de contratos, bem como ao cumprimento das condições contratuais de execução. Esta constatação foi confirmada pelos serviços da Comissão e deu lugar a uma reserva na declaração anual do Director-Geral da DG Alargamento.

8.13. No caso da ajuda orçamental, examinaram-se sete pagamentos juntamente com os sistemas de supervisão e de controlo utilizados nas delegações em causa.

8.14. A ajuda orçamental pode ser concedida nos casos em que o país parceiro assegure uma gestão das despesas públicas suficientemente transparente, fiável e eficaz e tenha adoptado políticas sectoriais ou macroeconómicas correctamente definidas e aprovadas pelas principais entidades financiadoras, incluindo, se for o caso, as instituições financeiras internacionais ⁽³⁾. Nesta base, a Comissão elaborou linhas directrizes específicas que estabelecem as condições de desembolso dos fundos, estando o pagamento de parcelas sucessivas subordinado a uma evolução satisfatória que visa a realização dos objectivos ⁽⁴⁾. Todavia, os indicadores de resultados utilizados para realizar as avaliações e para aferir os progressos alcançados não estavam, em todos os casos examinados, definidos no tempo e não eram claros, isentos de ambiguidades e realizáveis.

8.15. No caso de dois pagamentos, mais de metade dos indicadores (num caso, seis de um total de nove) não estavam definidos no tempo, o que não permitia tirar conclusões úteis do incumprimento da condição que estabelecia uma data determinada. Além disso, mais de 40 % dos indicadores não eram mensuráveis ou específicos: por exemplo, a percentagem de cobertura florestal alcançada sem indicação dos critérios aplicáveis à medição ou a melhoria do desempenho dos agentes do governo sem uma explicação dos aspectos a avaliar. Num caso, mais de 70 % dos indicadores eram avaliados na base de documentos fornecidos em árabe, embora o inglês fosse expressamente exigido pelo regulamento financeiro, o que reduz sensivelmente o número de intervenientes capazes de compreender inteiramente as informações.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1) (n.º 2, alínea e) do artigo 15º) e Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378 de 27.12.2006, p. 41) (n.º 1, alínea b) do artigo 25º).

⁽⁴⁾ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support* (linhas directrizes relativas à programação, à concepção e à gestão da ajuda orçamental geral), Janeiro de 2007.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.12. Os pagamentos a duas agências de execução foram suspensos em Fevereiro de 2008. A menos que sejam tomadas muito rapidamente medidas adequadas, a Comissão retirará a sua acreditação de modo a que deixem de estar autorizados a gerir fundos pré e pós-adesão.

A Comissão continuará a acompanhar de perto os sistemas dos países beneficiários. Foi adoptado um plano de acção para assegurar a obtenção de melhorias e registaram-se alguns progressos, mas as autoridades nacionais devem tomar medidas adicionais.

8.14. Tal como se verifica nestes casos, as parcelas a disponibilizar foram classificadas como variáveis, sendo o pagamento efectuado quando as condições forem respeitadas. Por conseguinte, os indicadores de resultados e as condições gerais não podem ser estabelecidos em função de prazos. Esta modalidade é utilizada por diferentes doadores. Por exemplo, no caso dos países pobres altamente endividados (PPAE), as condições são variáveis e as diferentes fases não são definidas em função de prazos. A Comissão partilha a observação geral do Tribunal de Contas de que, em casos específicos, o estabelecimento de prazos é necessário, a fim de garantir um cumprimento mais previsível da condição. A Comissão considera que, em todos os casos, procura ser clara e inequívoca e pretende que os indicadores de resultados sejam realizáveis.

8.15. Como indicado anteriormente, não é exigida a definição de prazos. A Comissão concorda que existe sempre a possibilidade de melhorar a situação e que certos indicadores e condições podem ser definidos com maior clareza e orientados para uma abordagem mais centrada nos resultados. As reformas sectoriais devem, todavia, ser consideradas um processo e, por conseguinte, as medidas tomadas inicialmente relativas às fases de preparação são, em alguns casos, necessárias a fim de acompanhar o processo no seu conjunto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.16. Na prática, as linhas directrizes da Comissão relativas à ajuda orçamental geral deixam uma margem de interpretação e, mesmo se as medidas do desempenho revelam que os resultados do programa não foram alcançados a 100 %, os países beneficiários podem ainda receber integralmente os fundos previstos pela convenção de financiamento.

Controlo dos organismos de execução

8.17. Os erros cometidos ao nível dos organismos de execução são frequentemente devidos a deficiências dos seus procedimentos financeiros. No que se refere ao domínio das Relações Externas e da política de Desenvolvimento, o Tribunal detectou deficiências em cinco dos nove organismos de execução que foram visitados.

8.18. As principais deficiências detectadas referiam-se a procedimentos inadequados em matéria de documentos justificativos e de arquivo, bem como a sistemas contabilísticos incapazes de garantir a apresentação correcta das despesas, embora se tratasse de organismos muitas vezes de pequena dimensão. Verificaram-se igualmente procedimentos inadequados para o registo das despesas, o que conduziu à inscrição sistemática de adiantamentos como despesas reais no sistema contabilístico e a incoerências na aplicação das taxas de câmbio. O Tribunal considera que é possível evitar estas deficiências através de um reforço do acompanhamento e da assistência por parte das delegações.

8.19. Quando a acção era conduzida por organismos de execução em cooperação com os seus parceiros locais, o Tribunal detectou igualmente três casos em que os sistemas aplicados não garantiam que as disposições do contrato celebrado entre o organismo de execução e a Comissão fossem conhecidas e aplicadas pelos parceiros locais.

8.20. Uma parte importante das despesas do EuropeAid e da DG ECHO (que representam pagamentos no valor de 820 milhões de euros em 2007) transita por organismos das Nações Unidas. O acordo-quadro financeiro e administrativo celebrado entre a Comunidade Europeia e as Nações Unidas (FAFA), assinado em 29 de Abril de 2003, enuncia as condições de verificação das despesas em causa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.16. *Embora se pretenda aplicar as condições mais precisas relativamente aos pagamentos, deve existir uma certa margem discricionária no que diz respeito à avaliação dos indicadores, o que se deve, em especial, a alguns factores externos que não são da responsabilidade dos Governos. No entanto, deve sempre proceder-se a uma avaliação rigorosa.*

8.17-8.20. *Os organismos de execução não fazem parte do sistema de controlo interno da Comissão, mas estão vinculados por uma relação contratual no que diz respeito à aplicação de acções específicas. A Comissão acompanha, a título prioritário, o cumprimento das condições do contrato, incluindo, sempre que necessário, os aspectos essenciais dos sistemas de controlo interno dos organismos de execução. O facto de uma deficiência ser identificada a nível do organismo de execução não implica uma deficiência do sistema de controlo da Comissão nem que a referida deficiência não venha a ser detectada pela Comissão.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.21. Em 2007, a Comissão iniciou ou efectuou 57 missões de verificação no âmbito do FAFA, comparadas com apenas 22 entre 2004 e 2006. Os resultados destas verificações são uma componente importante da garantia dada pela Comissão quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. Contudo, apenas 4 destas missões (que cobrem 7 projectos) produziram um relatório final até à data da auditoria do Tribunal. Deste modo, o Tribunal não está em condições de avaliar a contribuição global destas missões para a actividade de supervisão e de controlo da Comissão.

8.22. Relativamente ao domínio de política «Alargamento», detectaram-se insuficiências numa agência responsável pela execução na Turquia, nomeadamente a ausência de separação adequada das funções e problemas relacionados com pessoal. Neste caso, o controlo *ex ante* efectuado pela delegação, dos concursos e da adjudicação dos contratos no âmbito da gestão descentralizada (DIS) era suficiente para garantir a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

Auditorias externas das declarações de custos

8.23. O EuropeAid recorre a um sistema de auditorias a fim de obter garantia da elegibilidade das declarações de custos relativas aos projectos. O primeiro nível de garantia é fornecido por auditorias realizadas ao nível do projecto, que apoiam os pedidos de financiamento posteriores. Na maioria dos casos são exigidos relatórios de auditoria antes de efectuar os pagamentos aos organismos responsáveis pela execução do projecto. A qualidade desses relatórios e dos trabalhos de auditoria subjacentes é de capital importância quando da aprovação dos pagamentos correspondentes.

8.24. No caso destas auditorias de projectos, verificaram-se melhorias em 2007. Contudo, a qualidade dessas auditorias nem sempre é ainda suficiente. As principais insuficiências verificadas foram as seguintes:

- em 3 dos 11 relatórios seleccionados para serem examinados nas delegações, o Tribunal detectou despesas inelégíveis, casos de não conformidade com os procedimentos de concurso e, em 2 casos, insuficiências do sistema de controlo interno, que não tinham sido detectadas pelos auditores externos;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.22. *As missões de verificação seguem um ciclo que nem sempre acompanha o calendário anual, tendo a maioria das missões sido executada no segundo semestre de 2007.*

Os controlos complexos e complementares, dos quais as missões de verificação são apenas uma parte, constituem a base de garantia dos directores-gerais no quadro do relatório anual de actividade. Com efeito, estão igualmente disponíveis outras fontes de informação, como a análise dos quatro pilares (concluída para mais de 97 % das contribuições apresentadas aos signatários do FAFA), o respeito dos requisitos em matéria de apresentação de relatórios e as verificações efectuadas pelos serviços da Comissão.

8.23. *A pedido da Comissão, as autoridades turcas tomaram medidas que evitaram a possível suspensão da DIS, incluindo a adopção de legislação concebida para reforçar o papel da CFCU. Consequentemente, foi aplicada a separação de funções e aumentaram substancialmente os níveis de contratação de pessoal. O acompanhamento constante e adicional continua a ser uma prioridade fundamental.*

8.24. *As auditorias externas são uma das componentes do sistema de controlo interno do EuropeAid no âmbito de um conjunto de controlos da legalidade e regularidade das operações.*

A Comissão regozija-se com o reconhecimento do Tribunal de Contas das melhorias introduzidas.

Estes relatórios de auditoria estão relacionados com contratos assinados antes de Fevereiro de 2006. Consequentemente, não eram aplicáveis aos casos em questão os novos mandatos estabelecidos pelo EuropeAid para as auditorias externas e aplicados aos novos contratos assinados a partir dessa data. O objectivo destes novos mandatos é precisamente evitar a ocorrência de deficiências como as mencionadas pelo Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a qualidade de 2 destes 3 relatórios era duvidosa uma vez que a selecção dos auditores não era transparente;
- num outro caso, o âmbito da auditoria era inadequado porque só tinha sido fornecido o relatório de auditoria sobre o organismo, que não continha qualquer informação sobre o projecto em causa.

No que se refere à verificação das despesas desencadeadas por iniciativa dos beneficiários, estão em vigor novos mandatos para os contratos assinados a partir de Fevereiro de 2006. Contudo, não afectam os contratos que existiam antes dessa data e será necessário algum tempo antes de os efeitos positivos serem inteiramente perceptíveis.

8.25. O EuropeAid manda realizar auditorias de projectos complementares, seleccionadas na base de uma análise de risco, a fim de obter um nível suplementar de garantia. Contudo, ainda não se elaboraram procedimentos exaustivos de modo a poder beneficiar inteiramente destas auditorias:

- a) a cobertura das despesas pelas auditorias complementares programadas variava de 8 a 43 % entre as principais direcções geográficas. Algumas divergências técnicas em relação às linhas directrizes impedem a consolidação dos dados ao nível do EuropeAid no seu conjunto. Por consequência não há a certeza de se obter um nível mínimo consistente de garantia, depois de se efectuarem as auditorias complementares;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ambos os contratos foram assinados em 2005 e, de acordo com as condições gerais aplicadas às convenções de subvenção assinadas a partir de Fevereiro de 2003, um auditor externo tem de certificar o relatório financeiro final de uma acção antes da sua apresentação à Comissão. Este auditor é seleccionado pelo beneficiário e deve ser aprovado pela Comissão. O seu nome é mencionado nas condições específicas do contrato, devendo ser membro de um organismo de supervisão da revisão oficial de contas reconhecido internacionalmente.

Este contrato foi assinado pela Comissão em 2002. Os beneficiários foram autorizados nessa altura a enviar, conjuntamente com os relatórios financeiros e descritivos, um relatório de auditoria apenas sobre as suas contas anuais. Desde 2003, foram alteradas as regras aplicáveis às convenções de subvenção e é actualmente exigido um relatório de auditoria específico sobre a acção antes de se efectuar o pagamento final.

A Comissão espera que as melhorias introduzidas se tornem cada vez mais visíveis.

8.25.

- a) *A maioria das auditorias do âmbito do PAA decorre durante a execução da acção e depende, consideravelmente, do respectivo ritmo.*

Isto implica que: de acordo com o volume financeiro gerido por uma delegação, a composição da sua carteira de projectos (número e tipo) e o estado da sua execução, as actividades de auditoria podem variar em função das delegações e de um ano para outro. A fixação de um rácio de auditoria específico, correspondente a uma percentagem do volume financeiro gerido, não impedirá a existência de flutuações de ano para ano a nível da actividade de auditoria e será igualmente condicionada em grande medida pelo tipo e valor dos projectos auditados.

No sistema EuropeAid, não se obtém uma garantia ao assegurar um rácio de cobertura de auditoria determinado antecipadamente, mas, simplesmente, ao assegurar que a cobertura de auditoria inclua todos os domínios relevantes, identificados em relação aos riscos apurados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) o plano de auditoria, que previa inicialmente 373 auditorias, foi consideravelmente alterado durante o exercício (109 auditorias foram retiradas e 99 acrescentadas, restando 363). Este nível de alteração pouco depois da aprovação do plano põe em causa o carácter sistemático e baseado nos riscos da planificação em causa. O programa informático CRIS-Audit, que permite o acompanhamento dos progressos e dos resultados, não estava completamente operacional em 2007. O relatório final não fazia referência aos critérios de planificação, tais como a população-alvo e a taxa de cobertura, e por consequência os resultados não podem ser comparados com os que eram previstos;
- c) no final do exercício, só tinham sido recebidos relatórios de auditoria para 121 das auditorias programadas. Esta fraca taxa de execução reduz a qualidade da garantia fornecida pelos trabalhos de auditoria externa para o exercício em causa;
- d) as actividades de elaboração de relatórios sobre a evolução e a análise dos resultados das auditorias externas foram insuficientes em 2007. A unidade central responsável pela metodologia de auditoria apresentou um relatório de síntese que, no entanto, não abrangia todos os aspectos. Por exemplo, não se examinaram as auditorias efectuadas por empresas locais no âmbito de contratos celebrados com as várias delegações, onde o risco relativo à qualidade pode ser mais elevado do que no caso de contratos-quadro celebrados com os serviços centrais.

8.26. Os auditores externos empenhados em programas recentemente encerrados, seleccionados no âmbito do alargamento, efectuam controlos *ex post* (auditorias de encerramento). Na sequência de uma alteração de metodologia, o número de relatórios foi excepcionalmente elevado em 2007 e alguns não foram objecto de um acompanhamento em tempo oportuno. A DG Alargamento recebeu 99 relatórios de auditoria finais em 2007. Para 66 ainda não estava concluído o acompanhamento no momento da auditoria do Tribunal, em Abril de 2008 e seis relatórios que não tinham sido concluídos em 2006 continuavam em aberto. Em alguns casos, decorre mais de um ano entre a apresentação do relatório final e a resposta definitiva do país beneficiário.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) O plano de auditoria contém algumas auditorias obrigatórias relativas a projectos cuja maturidade varia consideravelmente. Algumas auditorias previstas durante o ano serão adiadas para anos subsequentes e outras antecipadas de acordo com o grau de maturidade dos projectos.

Desde 1 de Janeiro de 2008, o programa informático CRIS-Audit prevê o acompanhamento dos progressos e resultados das auditorias, incluindo o PAA de 2007.

Entretanto, a Comissão acompanha regularmente a aplicação do PAA durante o ano, incluindo através de relatórios e actualizações periódicos provenientes das delegações.

- c) No final de 2007, dois terços das auditorias do plano de auditoria de 2007 tinham sido contratualizados e um terço dos relatórios foi recebido, o que está em conformidade com os anos precedentes. Na mesma data, quase todos os relatórios das auditorias previstas no plano de auditoria anual de 2006 tinham sido recebidos (171 de 177 auditorias previstas), confirmando o ciclo de vida normal dos planos de auditoria anuais, finalizados no ano $n+1$.
- d) O relatório de síntese apresentado anualmente abrange as auditorias financiadas ao abrigo do contrato-quadro (CQ) de auditoria, que incluem as auditorias geridas pela sede do EuropeAid e pelas delegações, proporcionando uma visão representativa dos problemas identificados pelos auditores e das soluções possíveis.

8.26. Mau grado o número excepcionalmente elevado de relatórios, a Comissão pôde absorver a carga de trabalho: o número de relatórios tratados aumentou 70 % quando comparado com 2006.

Muitos dos relatórios não puderam ser concluídos no final do ano, uma vez que, antes de a Comissão poder adoptar uma posição final, o organismo auditado tem de responder às observações da Comissão e devem ser examinadas eventuais irregularidades, o que leva, em média, três a quatro meses.

Devem ser ocasionalmente aceites maiores atrasos a nível do tratamento, devido à complexidade das conclusões e à necessidade de exactidão na aplicação de eventuais correcções financeiras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.27. A DG ECHO manda realizar auditorias nos serviços centrais das suas ONG parceiras responsáveis pela execução, bem como auditorias de projectos no local. Em 2007, a DG ECHO aumentou significativamente o número de controlos no local embora, como em 2006, a maioria das auditorias tenha sido realizada nos serviços centrais dos parceiros, onde a realidade das despesas não pode ser inteiramente verificada.

8.28. Estas auditorias realizadas nos serviços centrais incluem amostras de pagamentos seleccionadas entre cerca de um terço dos projectos. Em 2007, 2,6 % do montante auditado foi assinado como potencialmente inelegível embora, depois das explicações que vieram a ser recebidas das ONG, só uma parte seja susceptível de ser finalmente recuperada. Todavia, não existe qualquer disposição que permita extrapolar os resultados e o sistema de auditoria não dá qualquer possibilidade de avaliar a dimensão das despesas potencialmente inelegíveis no seu conjunto ou de a corrigir. No caso dos dois serviços centrais de ONG auditadas no local pelo Tribunal, os relatórios de auditoria que a DG ECHO tinha mandado efectuar não mencionavam as deficiências dos procedimentos de concurso nem as despesas inelegíveis.

Auditoria interna

8.29. A Estrutura de Auditoria Interna (EAI) que dá a sua contribuição ao EuropeAid e à DG ECHO, prevê fornecer uma avaliação global anual da situação de controlo interno no EuropeAid em 2010, após conclusão de um programa de auditoria plurianual que cobre o período 2007-2009 e se baseia numa análise interna dos riscos por ela efectuada. Esta análise não está em conformidade com a análise efectuada pelo EuropeAid e, para alguns dos domínios identificados como de alto risco, não se programaram auditorias para o período 2007-2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.27. Como indicado na resposta da Comissão ao relatório anual de 2006 do Tribunal de Contas, as auditorias devem ser tidas em conta no contexto da estratégia de controlo global [ver ponto 8.18 das respostas da Comissão ao relatório anual de 2006 do Tribunal de Contas]. A Comissão dá ênfase ao seguimento das operações através do acompanhamento de perto executado pelos peritos na matéria e pelo pessoal da sede da Comissão. Além disso, a Comissão analisa pormenorizadamente as informações apresentadas pelos parceiros nos vários relatórios.

As informações resultantes das verificações descritas anteriormente são utilizadas pelos auditores externos em auditorias realizadas na sede, permitindo-lhes avaliar a realidade e legalidade das despesas dos projectos.

8.28. Através de vários procedimentos de controlo, como a avaliação do parceiro antes da assinatura de um acordo-quadro de parceria, a avaliação anual executada pela DG ECHO dos seus parceiros e a avaliação — durante as auditorias realizadas na sede — dos sistemas de controlo aplicados, a DG ECHO verifica se os seus parceiros estabeleceram sistemas de controlo. Estes procedimentos oferecem garantias equivalentes relativamente aos pagamentos, em conformidade com o artigo 117.º do Regulamento Financeiro e o artigo 180.º das suas normas de execução, que permitem ao gestor orçamental responsável, em função da sua avaliação dos riscos, proceder à derrogação da obrigação de apresentar um certificado sobre as demonstrações financeiras e contas subjacentes em certas circunstâncias.

8.29. A análise de risco da EAI é efectuada independentemente da do EuropeAid. Contudo, esta última é considerada um elemento a integrar no registo dos riscos da EAI. Enquanto o registo dos riscos da EAI poderá considerar que um domínio apresenta um risco elevado, esse domínio poderá não constar do plano de auditoria durante um ano específico, por o processo de actividades não estar ainda integrado nas práticas de trabalho da DG ou no ciclo de gestão de certos programas. Além disso, uma vez que o plano de auditoria da EAI é coordenado com o SAI para o período de 2007-2009, alguns dos itens passíveis de auditoria serão apresentados no plano de auditoria do SAI em vez da EAI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.30. Foram afectados muito poucos recursos (só um profissional de auditoria) à auditoria da DG ECHO em 2007 e não foi aprovado ou executado qualquer plano de auditoria exaustivo. No final de 2007, criou-se uma nova EAI distinta para efectuar os trabalhos de auditoria interna para a DG ECHO.

Conclusões e recomendações gerais**Conclusões**

8.31. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as operações subjacentes às despesas no grupo de políticas «Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento» são afectadas por um nível significativo de erro de legalidade e/ou de regularidade (ver ponto 8.9).

8.32. O Tribunal considera que os sistemas de supervisão e de controlo relativos às Relações externas, ao Desenvolvimento, ao Alargamento e à Ajuda humanitária são parcialmente eficazes (ver **anexo 8.1** e pontos 8.11-8.30).

Recomendações

8.33. A fim de fazer face a estas insuficiências, o Tribunal recomenda:

- a) o EuropeAid deverá proporcionar mais acções de formação e um maior apoio ao pessoal responsável por efectuar as operações financeiras e contabilísticas relativas aos projectos e intensificar o controlo activo das suas actividades pelas secções «finanças e contratos» das delegações;
- b) o EuropeAid deverá garantir que os planos relativos às auditorias baseadas nos riscos sejam realistas e executados rapidamente, e deverá igualmente recolher e analisar os resultados do conjunto do programa de auditorias, simultaneamente para controlar a qualidade e para tirar um melhor partido dos ensinamentos adquiridos;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.30. A Comissão afectou dois agentes ao reforço da auditoria interna relativamente à DG ECHO. O plano de auditoria da EAI baseava-se numa análise dos riscos e tinha em consideração o trabalho de auditoria considerável em matéria de actividades humanitárias realizado pelo Serviço de Auditoria Interna e pelo Tribunal de Contas. O risco residual a cobrir demonstrava que o plano de trabalho de 2007 da EAI era adequado.

8.31. Estes erros referem-se na maior parte a despesas efectuadas pelos organismos de execução relativamente a adiantamentos/pagamentos de pré-financiamento. As auditorias financeiras obrigatórias realizadas antes dos pagamentos finais, previstas no quadro do sistema de controlo da Comissão, permitirão à Comissão detectar e corrigir os erros.

A Comissão verifica cuidadosamente a elegibilidade das despesas quando receber a declaração final e os documentos justificativos dos países que beneficiam da ajuda de pré-adesão; retém ou retira o pagamento final para despesas que não estão em conformidade com as regras.

8.33.

- a) Durante a vida de uma operação, os serviços da Comissão acompanham a sua execução, através do diálogo com as autoridades locais, de reuniões técnicas com os beneficiários e de missões no terreno. O acompanhamento orientado para os resultados (ROM), realizado anualmente por peritos independentes, complementa estas actividades e acompanha os progressos registados, o impacto dos resultados e os potenciais problemas dos projectos em curso. As auditorias de projectos adicionais, tanto operacionais como financeiras, podem igualmente ser realizadas no seguimento de uma avaliação dos riscos.
- b) A metodologia do PAA é ajustada cada ano, com vista a tornar a identificação das auditorias baseadas na análise dos riscos tão realista quanto possível. A aplicação do PAA será acompanhada de perto ao longo de 2008 e a utilização dos resultados das auditorias será optimizada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) a Comissão deverá basear a sua gestão dos programas de ajuda orçamental em indicadores mensuráveis, realizáveis, relevantes e datados e exigir provas fiáveis que corroborem os resultados a fim de avaliar esses indicadores, assegurando uma ligação clara entre o financiamento e o desempenho;
- d) deverão tomar-se com urgência medidas suplementares a fim de corrigir as deficiências verificadas na gestão dos fundos comunitários na Bulgária e de assegurar o acompanhamento necessário na Turquia;
- e) deverão reduzir-se os prazos de obtenção das respostas finais às auditorias de encerramento;
- f) a DG ECHO deverá melhorar a sua estratégia de auditoria, garantindo uma melhor cobertura das operações ao nível dos organismos de execução e mais particularmente no terreno para todas as categorias de parceiros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *Os fundos comunitários são concedidos a título de operações de apoio orçamental em função do desempenho. Neste contexto, a Comissão procura utilizar indicadores que sejam mensuráveis, realizáveis e relevantes durante um período ou numa data específica. As avaliações do desempenho baseadas em elementos fiáveis são realizadas em muitos casos pela comunidade de doadores em conformidade com a Declaração de Paris. Neste quadro, a Comissão está a envidar esforços consideráveis para introduzir mais indicadores de desempenho orientados para os resultados.*
- d) *No que se refere à Bulgária, a Comissão continuará a acompanhar de perto os sistemas de gestão. Foi criado um plano de acção para assegurar a realização de melhorias. As autoridades nacionais devem tomar medidas com carácter urgente para rectificar a situação; as medidas propostas serão acompanhadas de perto e auditadas para verificar se produzem as melhorias pretendidas.*

No que se refere à Turquia, na sequência de um pedido da Comissão, as autoridades nacionais tomaram medidas. A segregação de funções foi entretanto aplicada e os níveis de contratação de pessoal aumentaram substancialmente. O acompanhamento constante e adicional continua a ser uma prioridade fundamental.

- e) *Mau grado o número excepcionalmente elevado de relatórios recebidos em 2007, a Comissão pôde absorver a carga de trabalho: o número de relatórios tratados aumentou 70 % quando comparado com 2006.*

Muitos dos relatórios não puderam ser concluídos no final do ano, uma vez que, antes de a Comissão poder adoptar uma posição final, o organismo auditado tem de responder às observações da Comissão e devem ser examinadas eventuais irregularidades, o que leva, em média, três a quatro meses. Devem ser ocasionalmente aceites maiores atrasos a nível do tratamento, devido à complexidade das conclusões e à necessidade de exactidão na aplicação de eventuais correcções financeiras.

- f) *A Comissão terá em consideração a recomendação do Tribunal de Contas e já aumentou o número de auditorias no terreno em 2007.*

Qualquer aumento da cobertura de auditoria para além da situação óptima actual causaria custos acrescidos em detrimento da execução das políticas, o que poderia por sua vez provocar um maior descontentamento junto dos parceiros da Comissão responsáveis pela execução da ajuda humanitária no terreno.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Seguimento dado às observações da declaração de fiabilidade principal

8.34. O **anexo 8.2** apresenta uma síntese dos resultados do seguimento dado pelo Tribunal às principais observações formuladas no âmbito das recentes declarações de fiabilidade.

Seguimento dado ao Relatório Especial n.º 2/2006 relativo ao desempenho dos projectos financiados por TACIS na Federação Russa***Introdução***

8.35. Em Abril de 2006, o Tribunal publicou o Relatório Especial n.º 2/2006 relativo ao desempenho dos projectos financiados por TACIS na Federação Russa ⁽⁵⁾. A principal conclusão foi a de que um grande número de projectos não tinha atingido os seus objectivos, em parte devido a deficiências que afectavam a gestão da Comissão, nomeadamente:

- a) ausência de diálogo com as autoridades e os beneficiários russos para determinar as necessidades reais;
- b) os objectivos dos projectos eram imprecisos e não mensuráveis e as hipóteses subjacentes eram irrealistas (incluindo o factor tempo);
- c) o co-financiamento com vista a reforçar a apropriação dos projectos não foi praticamente utilizado;
- d) os aspectos ligados à avaliação dos projectos, à divulgação dos respectivos resultados e à sua sustentabilidade não foram devidamente tomados em consideração.

8.36. As recomendações do Tribunal visavam por consequência melhorar a gestão da Comissão relativamente a estes aspectos. O Parlamento Europeu ⁽⁶⁾ e o Conselho da União Europeia ⁽⁷⁾ solicitaram igualmente a instauração de um diálogo mais exaustivo entre a Comissão e as autoridades russas em causa a fim de identificar com precisão as necessidades nacionais, as prioridades e os objectivos a atingir. Além disso, a autoridade de quitação solicitou à Comissão que só financiasse os projectos que tinham objectivos claros e partilhados e recomendou-lhe ainda que recorresse mais ao co-financiamento, que avaliasse de modo mais realista o potencial de sustentabilidade e que se assegurasse de que as avaliações tinham sido realizadas e os resultados dos projectos divulgados.

⁽⁵⁾ JO C 119 de 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Documento de trabalho n.º PE 374.332 da Comissão do Controlo Orçamental.

⁽⁷⁾ Projecto de conclusões do Conselho de 6 de Julho de 2006 n.º 196/06 Rev. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.37. Nas suas respostas ao relatório especial, a Comissão reconheceu que as insuficiências assinaladas pelo Tribunal eram em grande parte válidas mas sublinhou que já introduzira melhorias na gestão dos seus programas de ajuda externa. Indicou que a maioria das insuficiências tinha sido resolvida na sequência da reforma da ajuda externa da CE, que ocorrera no período 2002-2005, em particular no que se refere à desconcentração das responsabilidades para as delegações.

8.38. O objectivo deste acompanhamento limitado, realizado pelo Tribunal no segundo semestre de 2007, consistia em examinar em que medida as principais recomendações tinham realmente sido tomadas em consideração pela Comissão. Para o efeito, analisou-se a documentação relevante e realizaram-se entrevistas com os serviços da Comissão. Além disso, examinou-se no local uma amostra estatística representativa de 10 projectos TACIS (de 13), de um valor total de 27,3 milhões de euros, concluídos entre Dezembro de 2006 e Junho de 2007.

Observações do Tribunal**Um diálogo mais produtivo**

8.39. A desconcentração, da sede da Comissão para a delegação de Moscovo, das responsabilidades em matéria de gestão de projectos teve realmente um efeito positivo na qualidade dos processos de identificação e de preparação dos projectos. Há sinais de que o diálogo com as autoridades russas melhorou, garantindo um maior envolvimento do país parceiro. Houve um maior número de beneficiários que participou nas discussões entre a Comissão e as autoridades governamentais (centrais) russas sobre a identificação das necessidades e o estabelecimento das prioridades. Por consequência, a programação, a identificação e a preparação dos projectos melhoraram globalmente e as prioridades da parceria entre a Federação Russa e a UE foram mais tomadas em consideração.

8.40. Contudo, a cooperação com os parceiros russos poderia ser reforçada. A assinatura tardia dos programas de acção pela Rússia reduz ainda o tempo disponível para uma execução eficaz dos projectos. As autoridades regionais russas beneficiárias dos projectos ainda estão insuficientemente implicadas na preparação dos projectos, o que é particularmente lamentável na medida em que estas autoridades regionais deram provas de maior empenhamento e disponibilizaram mais recursos humanos do que os parceiros responsáveis pela execução ao nível central.

8.39. A Comissão acolhe positivamente o reconhecimento do Tribunal de Contas dos progressos realizados em consequência do processo de desconcentração e do seu impacto positivo.

8.40. A introdução da reforma da ajuda externa (reforma da Relex), nomeadamente por meio da desconcentração da gestão da ajuda externa da CE para as suas delegações, realizada entre 2002 e 2005, assegura um melhor diálogo e a maior participação do país parceiro desde a fase preparatória até à execução final. Embora o volume de assistência financeira prestada à Federação Russa tenha diminuído nos últimos anos, o objectivo-chave da maioria dos projectos consiste em contribuir para o desenvolvimento da legislação, políticas e/ou práticas em certos sectores na Rússia. Em tais projectos, os parceiros naturais são as autoridades (federais) centrais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A determinação dos objectivos melhorou mas os prazos de planificação são ainda longos

8.41. O novo processo de controlo do apoio à qualidade (QSG) ⁽⁸⁾ aplicado na sede da Comissão que, desde 2005, abrangeu igualmente os programas de ajuda para a Rússia, teve um efeito positivo na planificação geral e na determinação dos objectivos. Estes foram melhor formulados e concebidos de modo mais relevante para as reformas russas em curso. Os contratantes recorreram a quadros lógicos para estabelecer e executar os seus planos de acção. De um modo geral, a taxa de sucesso dos projectos auditados foi mais elevada do que a que se verificou na auditoria inicial.

8.42. Contudo, devido ao carácter exaustivo dos procedimentos de programação que a Comissão deve aplicar, continua geralmente a verificar-se que os calendários de planificação são muito longos. Em dois dos projectos examinados, os objectivos não tinham sido alcançados, ou tinham-se tornado, pelo menos em parte, irrelevantes.

8.43. O Tribunal partilha as críticas formuladas por algumas organizações beneficiárias relativamente ao facto de os procedimentos da UE não permitirem responder rapidamente e de forma «não burocrática» aos pedidos de ajuda russos. O pedido russo de assistência rápida e de pequena dimensão, destinado a executar as reformas necessárias, poderia certamente ser satisfeito graças ao novo mecanismo «espaços comuns», cujas modalidades foram negociadas em 2007 para permitir uma reacção rápida aos pedidos de intervenção a curto e a médio prazo e facilitar uma acção conjunta no âmbito dos quatro «espaços comuns» ⁽⁹⁾.

O co-financiamento continua problemático

8.44. No momento do acompanhamento efectuado pelo Tribunal, a Comissão e o governo russo estudaram em conjunto soluções técnicas para introduzir o co-financiamento nacional no conjunto das futuras medidas de ajuda no âmbito do Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria (IEVP) ⁽¹⁰⁾.

8.41. A Comissão tem em conta as observações do Tribunal de Contas sobre a melhoria do planeamento dos projectos e da definição de objectivos em consequência da introdução de novos mecanismos de controlo de qualidade.

8.42. A Comissão reconhece a duração dos procedimentos de programação e consulta, previstos no Regulamento. A Comissão envolve as partes interessadas desde o início do processo de formulação, a fim de reduzir significativamente o risco de tornar os projectos obsoletos. Esta tendência é evidenciada pelos relatórios de acompanhamento relativos à Rússia, que demonstraram que a importância e a qualidade das avaliações da concepção dos projectos melhoraram regularmente ao longo dos anos desde a introdução da reforma da Relex.

8.43. O mecanismo «espaços comuns» foi concebido pela Comissão de modo a dar uma resposta rápida a pedidos russos de assistência em pequena escala.

8.44. A Comissão e a Rússia estão a estudar actualmente a possibilidade de criar um quadro para o co-financiamento de projectos. Um grande número de projectos co-financiados já está em curso, incluindo com o Instituto de Estudos Europeus e a PADS (Parceria em matéria Ambiental da Dimensão Setentrional) e, também, programas de subvenções como o IBPP e os programas de vizinhança. Futuramente, o Governo russo contribuirá com 122 milhões de euros para os programas de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEVP (que se adicionarão aos fundos da Comissão destinados aos mesmos programas).

⁽⁸⁾ O GIAQ (Grupo Inter-serviços de Apoio à Qualidade) foi criado para melhorar a qualidade dos principais documentos estratégicos de programação tais como os documentos estratégicos por país e os programas indicativos nacionais. O Grupo de Apoio à Qualidade foi criado pelo EuropeAid para melhorar a qualidade das fases de preparação e a formulação dos projectos, principalmente através do exame pelos pares dos documentos relevantes.

⁽⁹⁾ Na Cimeira de S. Petersburgo em Maio de 2003, a UE e a Rússia concordaram em reforçar a sua cooperação criando a longo prazo quatro «espaços comuns» no âmbito do acordo de parceria e de cooperação. Estes espaços são o Espaço Económico Comum, orientado para as questões económicas e do ambiente, o Espaço Comum de Liberdade, de Segurança e de Justiça, o Espaço Comum de Segurança Externa e o Espaço Comum de Investigação e Inovação, incluindo aspectos culturais.

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006 (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.45. Até agora, à parte as contribuições em espécie, não há qualquer indício de um envolvimento financeiro mais importante dos intervenientes ao nível central, regional ou local. Mesmo a exigência do fornecimento de escritórios por parte dos beneficiários tornou-se mais rara desde a auditoria anterior.

8.46. Como anteriormente, sem um acréscimo de co-financiamento nacional dos projectos por parte da Federação Russa, continua a ser difícil reforçar o nível de empenhamento e de apropriação.

A avaliação melhorou mas a divulgação dos resultados dos projectos e a sustentabilidade continuam fracas

8.47. Embora os projectos auditados não tenham sido avaliados individualmente pela Comissão, o Tribunal reconhece que a situação melhorou de um modo geral: desde 2006, a delegação empreendeu um determinado número de avaliações *ex post* sectoriais, como o estudo de impacto sobre a reforma da administração e da função públicas ou avaliações do apoio concedido pela UE em outros domínios.

8.48. Contudo, a divulgação dos resultados válidos ainda não está suficientemente assegurada no país. A implicação dos principais parceiros de projecto ao nível do governo central foi particularmente fraca nesta matéria. Em alguns casos, empreenderam-se actividades de divulgação durante a execução dos projectos mas muito poucas depois do seu encerramento. Quase todos os sítios Internet criados para encorajar a divulgação dos resultados foram abandonados depois do encerramento dos projectos.

8.49. Em 2007, a Comissão decidiu que os responsáveis pelo acompanhamento dos projectos externos devem não só supervisionar os projectos durante o seu ciclo de vida mas também elaborar relatórios de acompanhamento *ex post*. Assim, deverão no futuro poder prestar contas igualmente dos aspectos de sustentabilidade, pelo menos de forma indicativa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.45. O co-financiamento não era um requisito legal Tacis durante o período 2000-2001 (aquando da identificação dos projectos passados em revista pelo Tribunal no seu Relatório especial n.º 2/2006). Aquando da programação, as possibilidades de co-financiamento da Federação Russa eram limitadas e os mecanismos necessários não estavam em vigor.

A Comissão está a tentar compatibilizar os requisitos dos projectos com uma lei que impede os cidadãos estrangeiros de trabalharem nas instalações do Governo russo.

8.46. O novo instrumento financeiro, o Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria (IEVP), adoptado em 2006, prevê que a assistência será normalmente co-financiada pelo país parceiro para assegurar o empenho e a apropriação das diferentes acções executadas.

8.47. A Comissão optou nestes casos por avaliações sectoriais, a fim de obter uma imagem mais completa do impacto da assistência da CE nesses sectores específicos.

8.48. A Comissão aplica orientações estritas em matéria de visibilidade e difusão, em conformidade com o manual sobre a comunicação e a visibilidade das acções externas da UE.

Os beneficiários são os responsáveis pela disponibilidade contínua das informações e da sua difusão após o encerramento dos projectos.

8.49. A Comissão está a examinar a utilização sistemática do acompanhamento *ex post* na sequência da avaliação da sua fase-piloto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.50. Até agora, a sustentabilidade dos resultados dos projectos tem continuado a ser problemática. Nada indica que a Comissão tenha tomado medidas adequadas para melhorar este aspecto na fase da planificação. Observaram-se deficiências na maioria dos projectos examinados. Deviam-se por exemplo ao facto de os beneficiários ao nível central não terem agido de modo a elaborar e adoptar as leis, regulamentos e regras indispensáveis para implementar estruturas administrativas duradouras. Além disso, verificou-se com frequência uma falta de financiamento local para actividades consecutivas aos projectos.

Conclusões e recomendações

8.51. A Comissão tomou, de facto, medidas para melhorar a eficácia da sua ajuda à Rússia. Daí resulta que a qualidade dos documentos de planificação é muito melhor e que, desde a auditoria inicial, se verificou uma evolução em termos de obtenção de resultados imediatos e relevantes dos projectos em relação às reformas russas. Contudo, as acções correctivas empreendidas pela Comissão ainda não são suficientes para reforçar a apropriação e melhorar a sustentabilidade dos resultados dos projectos.

8.52. O Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) assegure que, em princípio, as medidas financiadas no âmbito do I EVP sejam co-financiadas e dotadas de meios humanos adequados pelos beneficiários russos;
- b) assegure que, em princípio, as medidas financiadas no âmbito do I EVP incluam disposições que visem assegurar a sustentabilidade e a divulgação o mais ampla possível dos resultados e melhores práticas na Rússia;
- c) abrevie o processo de planificação dos projectos a fim de dispor de um prazo máximo para a sua execução e assegure uma intervenção rápida, se necessário, no contexto das reformas em curso na Rússia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.50. A Comissão considera que os projectos analisados atingiram, globalmente, os seus objectivos. Relativamente à sustentabilidade, a Comissão tomou medidas na fase de planeamento com base no seu sistema de análise da qualidade. A análise da qualidade realizada pelos grupos de apoio à qualidade nas fases de identificação e de formulação, um mecanismo que o Tribunal de Contas reconheceu que tem tido um impacto positivo no planeamento global dos projectos, inclui igualmente a apreciação da apropriação e do compromisso demonstrados pelo Governo parceiro em relação às acções propostas. Por conseguinte, incluem-se desde 2005 maiores garantias de sustentabilidade dos projectos na fase de planeamento.

8.51. Em relação à apropriação, no caso da Rússia, a Comissão baseou-se no diálogo político no âmbito do mecanismo «espaços comuns» como base para as iniciativas de cooperação e apoio decorrentes dos roteiros de 2005. Desta forma, a cooperação financeira pós-2005 centra-se em objectivos políticos já acordados entre os dois lados. As conclusões dos relatórios do acompanhamento orientado para os resultados (ROM) dos últimos cinco anos já identificam uma maior qualidade da programação e execução dos projectos na região leste abrangida pelo I EVP. A notação média relativa ao ROM da Rússia era em 2007 de 2,94 de um máximo de 4,00, pelo que os projectos neste país são dos que apresentam melhores resultados da região leste abrangida pelo I EVP.

8.52. A Comissão concorda com as recomendações do Tribunal de Contas e:

- a) O novo Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria prevê que a assistência será normalmente co-financiada pelo país parceiro. Como mencionado anteriormente, o Governo russo já assumiu um compromisso significativo de fundos a favor dos programas já acordados.

(Ver pontos 8.44, 8.45 e 8.46.)

- b) A Comissão presta especial atenção a uma ampla difusão dos resultados dos projectos. Os esforços envidados para assegurar uma maior apropriação por parte dos parceiros dos projectos (consulta com as partes interessadas nas fases de programação e planeamento e novos mecanismos de garantia da qualidade) reforçarão igualmente o empenho dos parceiros em difundirem os resultados dos projectos após a conclusão dos mesmos.

- c) Através da participação das partes interessadas na fase de planeamento, os requisitos de calendário para uma execução eficaz são melhor avaliados e integrados nos parâmetros de planeamento globais. A iniciativa da delegação relativa ao mecanismo «espaços comuns» pode proporcionar um meio flexível para reagir mais prontamente a pedidos russos de auxílio.

(Ver pontos 8.41, 8.42 e 8.43.)

ANEXO 8.1

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Sistema em causa	Controlos internos principais (Serviços da Comissão)				Controlos internos principais nas administrações nacionais	Avaliação global
	Controlos <i>ex-ante</i> dos contratos e dos pagamentos	Acompanha-mento dos organismos de execução	Auditorias externas / auditorias de encerramento dos pedidos de pagamento relativos a projectos	Auditoria interna		
Serviço de cooperação EuropeAid					N/A	
Alargamento		N/A				
DG Ajuda humanitária (ECHO)		N/A			N/A	

Legenda:

	Eficazes
	Parcialmente eficazes
	Ineficazes
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

Nota: No caso dos controlos «parcialmente eficazes» este quadro deverá ser lido em conjunto com o **anexo 8.2**, que indica em que domínios se realizaram progressos.

Resultados dos testes das operações

Com base na amostra, estimativa da proporção das operações afectadas por um erro	11 %
Taxa de erro	entre 2 % e 5 %

Seguimento dado às principais observações formuladas no âmbito da declaração de fiabilidade

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Relações externas e desenvolvimento			
<i>Insuficiências que afectam os organismos de execução</i>			
Tal como em anos anteriores, o Tribunal constatou um nível significativo de erros na amostra de operações de pagamentos examinada ao nível dos organismos de execução. (Pontos 8.9 e 8.10 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	Foram revistos os mandatos para as auditorias financeiras a ser lançadas pelos beneficiários.	Alguns efeitos dos novos mandatos faziam-se já sentir em 2007. Contudo, na medida em que só se tornaram obrigatórios a partir de Outubro de 2007, todas as vantagens que deles decorrem só serão perceptíveis posteriormente.	A Comissão acolhe positivamente a observação do Tribunal de Contas no que respeita à melhoria da qualidade dos relatórios de auditoria. Importa, todavia, observar o seguinte: — os novos mandatos para as auditorias financeiras lançadas pelos beneficiários estão em vigor para todos os novos contratos assinados a partir de Fevereiro de 2006; — os novos mandatos para as auditorias financeiras lançadas pela Comissão são aplicáveis desde Julho de 2007 e tornaram-se obrigatórios desde Outubro de 2007. Contudo, a Comissão alega que a versão precedente dos mandatos utilizados até 2007 já era de qualidade suficiente para permitir aos gestores orçamentais tomarem as decisões adequadas.
<i>Informações sobre as auditorias e os seus resultados</i>			
Nem os relatórios sobre a gestão da ajuda externa nem o sistema informático de gestão CRIS (Sistema Comum de Informação Relax) contêm sistematicamente informações completas sobre as auditorias relativas a projectos e sobre os seus resultados. (Pontos 8.22 e 8.23 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	O formato de relatório utilizado pelas delegações sobre a aplicação do plano de auditoria anual para 2007 foi alterado. Foram introduzidas outras melhorias no que se refere a CRIS-Audit.	Foram introduzidas outras melhorias. Contudo, o sistema CRIS-Audit não foi plenamente aplicado durante 2007 e as auditorias geridas pelos organismos de execução dos projectos ainda não estão incluídas nos relatórios.	Foram inseridas no CRIS-Audit todas as auditorias constantes do plano de auditoria anual de 2007, assim como as auditorias do ano em curso.
Alargamento			
<i>Sistema Alargado de Execução Descentralizada (EDIS)</i>			
Constataram-se deficiências ao nível das estruturas de gestão nacionais na Roménia e na Bulgária, confirmadas pelos atrasos no procedimento de acreditação EDIS na Bulgária para o programa Phare. (Ponto 9.19 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	A Comissão efectuou um acompanhamento rigoroso dos progressos realizados em matéria de sistemas de gestão nacionais.	Apesar das medidas tomadas a este respeito, no caso da Bulgária, os trabalhos de auditoria realizados indicaram que há ainda que insistir em melhoramentos ao nível dos sistemas nacionais de gestão e de controlo.	A Comissão continuará a acompanhar de perto os sistemas de gestão em estreita cooperação com as autoridades búlgaras. As medidas propostas serão acompanhadas de perto e auditadas para verificar se produzem as melhorias pretendidas.
Ajuda Humanitária			
<i>Auditorias externas</i>			
A maioria das auditorias é realizada nos serviços centrais dos parceiros. Uma vez que a realidade das despesas dos projectos pode ser controlada de forma mais eficaz no terreno, deverá atribuir-se maior importância às auditorias no local. (Ponto 8.18 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	Em Agosto de 2006, foi celebrado um novo contrato-quadro.	Apesar do novo contrato-quadro, em 2007 a maioria das auditorias era efectuada nos serviços centrais dos parceiros.	A Comissão duplicou o número de auditorias no terreno em relação ao número de 2006. Considera-se que um aumento adicional das auditorias no terreno não é eficaz em termos de custos.

CAPÍTULO 9

Educação e Cidadania

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.4
Características específicas da Educação e Cidadania	9.1-9.4
Apreciação específica no contexto da declaração de fiabilidade	9.5-9.26
Âmbito da auditoria	9.5-9.6
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	9.7-9.11
Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	9.12-9.24
Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida	9.13-9.18
Fundo Europeu para os Refugiados II e Fundo para as Fronteiras Externas	9.19-9.21
Controlos <i>ex ante</i> das despesas de comunicação	9.22-9.23
Conclusão sobre os sistemas de supervisão e de controlo	9.24
Conclusão geral e recomendações	9.25-9.26
Seguimento dado às observações anteriores	9.27

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

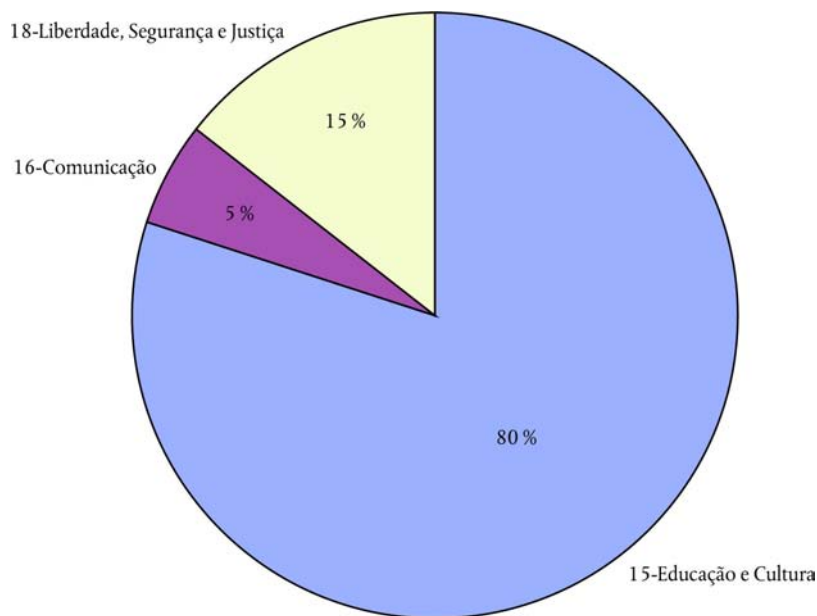
INTRODUÇÃO

Características específicas da Educação e Cidadania

9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas ao grupo de políticas da Educação e Cidadania, que abrange os seguintes domínios: 15 — Educação e Cultura, 16 — Comunicação e 18 — Liberdade, Segurança e Justiça. Em 2007, as autorizações elevaram-se a 1 888 milhões de euros (1 649 milhões de euros em 2006) e os pagamentos a 1 453 milhões de euros (1 569 milhões de euros em 2006). O **gráfico 9.1** indica a distribuição dos pagamentos por domínio de política. A execução orçamental do exercício de 2007 caracterizou-se pela introdução de novos programas plurianuais no âmbito do Quadro Financeiro 2007-2013 ⁽¹⁾.

9.1. No que respeita aos domínios de política 15 e 18, a maioria dos actos jurídicos foram adoptados no final de 2007, facto que deu origem a problemas específicos em termos de execução do orçamento e de lançamento de novos instrumentos financeiros.

Gráfico 9.1 — Educação e Cidadania — repartição dos pagamentos (*) por domínio de política



Total dos pagamentos em 2007: 1 453 milhões de euros

(*) À excepção das despesas administrativas.

Fonte: Contas anuais de 2007.

⁽¹⁾ À excepção das despesas no domínio de política 16.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.2. A Comissão gere a maior parte das despesas segundo o princípio da gestão centralizada indirecta ou da gestão partilhada, sendo a execução das acções delegada, sob a forma de programas plurianuais, a agências nacionais ou estruturas de gestão semelhantes nos Estados-Membros ⁽²⁾. As entidades competentes destes concedem subvenções e contratos a projectos ou medidas executados por beneficiários públicos e privados. As subvenções são normalmente pagas por parcelas: um adiantamento quando da assinatura do acordo de subvenção, seguido de pagamentos intermédios e/ou finais que reembolsam as despesas elegíveis apresentadas pelos beneficiários nas suas declarações de custos periódicas.

9.3. A execução dos programas no âmbito do novo Quadro Financeiro foi acompanhada por uma mudança da estrutura de controlo interno, cabendo uma maior responsabilidade aos Estados-Membros ⁽³⁾. Por conseguinte, uma autoridade nacional tem de apresentar uma declaração de fiabilidade sobre a gestão financeira das despesas no Estado-Membro em questão. A relação entre a Comissão, a agência nacional e a autoridade nacional tornou-se agora mais clara do que em anos anteriores em cada Estado-Membro.

9.4. A ajuda concedida pela UE aos domínios da educação e da cidadania caracteriza-se por uma grande diversidade de sistemas de financiamento para os vários domínios temáticos e tipos de projectos, como as subvenções concedidas a acções de apoio à cidadania ou à mobilidade nos sectores da educação e da formação. Os projectos são realizados não só por organizações vocacionadas para o ensino, mas igualmente por empresas privadas e administrações públicas. Os beneficiários finais são os particulares, geralmente cidadãos da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.2. No domínio de política 15 — Educação e Cultura, a Comissão executa o orçamento segundo o princípio da gestão centralizada indirecta com base nas agências nacionais (68 %) e numa agência de execução (22 %), sendo o restante executado directamente pela Comissão (7 %) e pelas agências de regulação (3 %).

9.3. A execução do novo programa plurianual no domínio da educação foi acompanhada da aplicação do princípio de auditoria única, em conformidade com o roteiro relativo ao quadro de controlo interno adoptado pela Comissão, o que obrigou à elaboração de um quadro de controlo comum e de uma estratégia de supervisão reformulada por parte da Comissão.

O quadro regulamentar e contratual define os tipos de controlos, as normas mínimas em matéria de controlos internos, os requisitos processuais comuns, assim como a classificação e o número mínimo de controlos efectuados pelas agências nacionais. Além disso, a DG EAC reforçou igualmente a simplificação, nomeadamente no que se refere à base de cálculo das despesas elegíveis (amplo recurso ao financiamento à taxa fixa).

⁽²⁾ A gestão de alguns programas, tais como o Fundo Europeu para os Refugiados e o Fundo para as Fronteiras Externas é, contudo, partilhada com os Estados-Membros.

⁽³⁾ Especialmente no que respeita ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, gerido pela Direcção-Geral da Educação e Cultura (DG EAC).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO CONTEXTO DA
DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE**Âmbito da auditoria**

9.5. A apreciação específica baseia-se:

- a) em testes substantivos de uma amostra estatística representativa de 150 ⁽⁴⁾ pagamentos;
- b) numa avaliação do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo no domínio de política da Comunicação, dos estabelecidos pelas decisões da UE aplicáveis ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida ⁽⁵⁾, que se referem às despesas do domínio de política da Educação e Cultura, bem como ao Fundo para as Fronteiras Externas e ao Fundo Europeu para os Refugiados II ⁽⁶⁾, que se referem às despesas do domínio de política da Liberdade, Segurança e Justiça. Foram avaliados os seguintes elementos dos sistemas de supervisão e de controlo:
 - i) os controlos de supervisão da Comissão sobre a certificação *ex ante* ou a avaliação das estruturas de gestão realizada pelas autoridades dos Estados-Membros;
 - ii) os sistemas de controlo aplicados às despesas no domínio da Educação e Cultura, bem como no domínio da Comunicação;
- c) no acompanhamento das principais observações formuladas pelo Tribunal em declarações de fiabilidade recentes.

9.5.**b)**

- ii) *Não foi possível avaliar os sistemas de controlo ex post para o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida 2007-2013 por não terem sido efectuados os pagamentos finais em 2007.*

⁽⁴⁾ A amostra continha 104 pagamentos relativos à Educação e Cultura, 24 à Liberdade, Segurança e Justiça e 22 à Comunicação. Era composta por 95 adiantamentos e 55 pagamentos intermédios e finais (dos quais 19 relativos à Comunicação), representando os últimos um risco significativamente mais elevado.

⁽⁵⁾ Este programa, baseado na Decisão n.º 1720/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 327 de 24.11.2006, p. 45) e na Decisão C(2007) 1807 final da Comissão, representava 84 % das dotações de autorização relativas à Educação e Cultura no exercício de 2007.

⁽⁶⁾ Estes dois programas, baseados respectivamente na Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 144 de 6.6.2007, p. 22) e nas Decisões 2004/904/CE do Conselho (JO L 381 de 28.12.2004, p. 52) e 2006/401/CE da Comissão (JO L 162 de 14.6.2006, p. 20), representavam 42 % das dotações de autorização do domínio da Liberdade, Segurança e Justiça no exercício de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.6. Com base na estrutura de despesas esperadas para o exercício de 2007, a amostra de pagamentos seleccionada pelo Tribunal para realização de testes substantivos incluiu 95 adiantamentos ⁽⁷⁾, 43 dos quais sujeitos a condições simples, normalmente a assinatura de um contrato. Em relação aos restantes 52 adiantamentos, eram aplicáveis condições suplementares ⁽⁸⁾ como, por exemplo, a avaliação, pela Comissão, de uma declaração de fiabilidade *ex ante* emitida pelos Estados-Membros, acompanhada por uma descrição do sistema de gestão das agências nacionais responsáveis pela gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

9.7. Um elemento importante da legalidade e regularidade das operações subjacentes no grupo de políticas da Educação e Cidadania é a correcção das despesas declaradas. A sobredeclaração de despesas por parte dos beneficiários pode resultar de erros em matéria de:

- a) elegibilidade: custos não permitidos nos termos da regulamentação;
- b) realidade das operações: custos não comprovados por documentos adequados;
- c) exactidão: custos incorrectamente calculados.

9.8. O Tribunal detectou um nível substancial de erros de legalidade e/ou regularidade em 21 % dos pagamentos, dos quais 7 pontos percentuais eram erros quantificáveis e 14 pontos percentuais erros não quantificáveis. Alguns pagamentos eram afectados por mais do que um erro. O **quadro 9.1** mostra a quantidade de erros detectados por tipo de pagamento e o **quadro 9.2** por domínio de política.

9.8. Dois dos erros detectados na DG COMM reflectem situações já conhecidas dos responsáveis desta direcção-geral, que não tinham outra alternativa se não assumi-los no interesse da prossecução das acções lançadas. Um dos casos constitui uma «excepção» que tinha sido objecto de uma declaração prévia a título da norma interna 18.

Quadro 9.1 — Quantos adiantamentos e pagamentos intermédios/finais eram afectados por erros e quantos estavam isentos de erros?

Nível de regularidade \ Tipo de pagamento	Adiantamentos	Intermédios/finais	Total
Pagamentos afectados por erros graves	9	16 (*)	25
Pagamentos afectados por erros limitados	2	4	6
Pagamentos isentos de erros significativos	84	35	119
Total	95	55	150

(*) Um destes pagamentos era gerido pela DG Emprego.

⁽⁷⁾ O exercício de 2007 assistiu ao arranque de novos programas de importância primordial no âmbito do Quadro Financeiro 2007-2013.

⁽⁸⁾ Que se referem a adiantamentos a agências nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão dos Programas de Aprendizagem ao Longo da Vida e de Juventude em Acção.

Quadro 9.2 — Quantos pagamentos afectados por erros ou isentos de erros existiam em cada um dos três domínios de política?

Nível de regularidade \ Domínio de política	Educação e Cultura	Liberdade, Segurança e Justiça	Comunicação	Total
Pagamentos afectados por erros graves	13	7	5	25
Pagamentos afectados por erros limitados	4	0	2	6
Pagamentos isentos de erros significativos	87	17	15	119
Total	104	24	22	150

9.9. Os erros detectados incluíam:

- a) imputação indevida de custos indirectos ao projecto (elegibilidade);
- b) custos não elegíveis (elegibilidade);
- c) documentos comprovativos inadequados para justificar os custos declarados (realidade das operações);
- d) compromissos assumidos por duas Direcções-Gerais (Direcção-Geral da Liberdade, Segurança e Justiça e Direcção-Geral da Educação e Cultura) antes de estabelecida a correspondente decisão de financiamento (programa de trabalho anual destas Direcções-Gerais) relativamente a cinco agências comunitárias.

9.10. Os erros ocorrem no contexto de um quadro jurídico complexo cujos critérios de elegibilidade são múltiplos e nem sempre claros. Como nos anos anteriores, o Tribunal verificou que, muitas vezes, os beneficiários não podem comprovar devidamente as despesas de pessoal. Como revelam os quadros anteriores, os pagamentos intermédios e finais são mais afectados por erros do que os adiantamentos (quase um em cada quatro pagamentos intermédios ou finais testado era afectado por erros graves). Esta situação explica igualmente o motivo pelo qual se detectaram relativamente mais erros nos pagamentos autorizados no domínio de política da Comunicação, em que os pagamentos contidos na amostra eram, na sua maioria, intermédios ou finais.

9.11. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos efectuados no grupo de políticas da Educação e Cidadania são afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal estima que a taxa de erro se situa entre 2 % e 5 % (ver **anexo 9.1**).

9.10. Os erros respeitantes à DG EAC estão relacionados com pagamentos finais de acções no âmbito do quadro jurídico anterior ⁽¹⁾.

Na concepção dos novos programas 2007-2013 foram tidas em conta as recomendações do Tribunal de Contas dos anos anteriores no sentido da simplificação das regras e de um recurso mais amplo ao financiamento à taxa fixa, facto que deverá permitir reduzir a taxa de erro no futuro.

⁽¹⁾ Os resultados dos controlos ex post efectuados pela DG EAC, apresentados no seu relatório anual de actividade de 2007, não evidenciam um nível significativo de erros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

9.12. A Comissão delegou uma parte importante da gestão dos projectos financiados pelas suas subvenções a entidades dos Estados-Membros. Um grande número de erros de legalidade e regularidade só pode ser detectado, e por conseguinte corrigido, através de controlos no local. No entanto, a realização desses controlos todos os anos para cada projecto teria custos proibitivos. O sistema de supervisão e de controlo aplicável às despesas do domínio da Educação e Cidadania relativamente ao período de programação de 2000-2006 baseava-se em grande medida em controlos *ex post* no local. Os controlos *ex post* realizados em 2007 ao abrigo deste sistema, examinados pelo Tribunal, não revelaram quaisquer insuficiências significativas. Para o período correspondente ao Quadro Financeiro 2007-2013, a Comissão pretende obter para o seu sistema de supervisão e de controlo, especialmente no que se refere às despesas no domínio da Educação e Cultura, uma maior confiança a partir da supervisão e dos controlos efectuados pelos Estados-Membros. A declaração de fiabilidade *ex ante* e a declaração de fiabilidade *ex post* anual emitidas pelas autoridades nacionais em relação às despesas da UE geridas pelos Estados-Membros constituem elementos importantes deste processo.

9.12. A actual estratégia de supervisão da DG EAC assenta num conjunto de controlos, nomeadamente controlos no local.

Além disso, a DG EAC efectuou nos últimos anos auditorias dos sistemas a todas as agências nacionais, bem como uma série de visitas de acompanhamento. Estas visitas no local permitiram à Comissão dispor de uma imagem precisa do funcionamento das agências nacionais em 2007, no início do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida.

Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida

9.13. O sistema actual aplicado ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida assenta, entre outros elementos ⁽⁹⁾, numa declaração de fiabilidade *ex ante* e numa declaração de fiabilidade *ex post* anual a emitir pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros em relação à qualidade da gestão efectuada pelas agências nacionais, bem como em visitas de acompanhamento realizadas pela Comissão nos Estados-Membros. O sistema prevê que a Comissão aprove plenamente, aprove condicionalmente (isto é, com reservas) ou rejeite a declaração *ex ante*. Em caso de aprovação condicional, a Comissão poderá adoptar medidas cautelares, que se aplicarão à sua relação contratual com a agência nacional.

9.13. Na concepção do seu novo sistema de supervisão e de controlo e na avaliação das estruturas de gestão apresentadas pelas autoridades nacionais, a Comissão teve em conta as recomendações do Tribunal de Contas dos anos anteriores e a sua própria experiência em matéria de auditorias dos sistemas e de visitas de acompanhamento.

9.14. Em 2007, a Comissão procedeu a uma avaliação das declarações de fiabilidade *ex ante* apresentadas pelos Estados-Membros. Esse processo de avaliação tinha de estar terminado antes do estabelecimento de uma relação contratual com as agências nacionais.

⁽⁹⁾ O sistema de controlo é principalmente constituído pelos controlos primários efectuados pelas agências nacionais e pelos controlos secundários realizados pelas autoridades nacionais e pela supervisão da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.15. O Tribunal examinou o processo de avaliação das declarações *ex ante*, tendo concluído que a aplicação em 2007 do procedimento de declaração *ex ante* fornecia poucas garantias quanto à qualidade da gestão das despesas em causa nesse ano (ver ponto 9.16). Contudo, o Tribunal considera que a concepção do sistema — desde que devidamente aplicado — pode fornecer uma base adequada de garantia no futuro.

9.16. O Tribunal detectou as seguintes insuficiências no procedimento de declaração *ex ante*:

- a) as autoridades nacionais recorrem a métodos variados para obter uma base para a declaração de fiabilidade *ex ante*, sendo igualmente variável a quantidade de informações divulgadas sobre os procedimentos aplicados por essas autoridades. Por isso, a Comissão não concedeu o mesmo grau de confiança a essas declarações;
- b) a avaliação efectuada pela Comissão limitou-se a uma verificação documental dos sistemas e controlos, o que significa que esta não verificou o funcionamento efectivo dos mesmos;
- c) a Comissão aprovou as declarações relativas a todos os Estados-Membros com várias reservas que deviam ser corrigidas até ao final de 2007. O número de reservas relevantes para as 39 agências ascendia a 329 e variava entre 3 e 13 consoante a agência. Destas reservas, algumas estavam relacionadas com características fundamentais do controlo interno, como a separação das funções, a criação de uma função de auditoria interna e o funcionamento dos sistemas financeiros. A Comissão não aplicou medidas cautelares relativamente a estas reservas na sua relação contratual com as agências em causa, conforme previsto na Decisão da Comissão aplicável. Não houve um acompanhamento rigoroso das acções correctivas, o incumprimento dos prazos foi frequente e, no final de 2007, ainda não tinha sido levantado um número importante (240) de reservas;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.15. O sistema de supervisão da DG EAC consiste no seguinte: a) visitas de acompanhamento a partir de 2007, b) análise das declarações de fiabilidade anuais, incluindo os relatórios de actividade e os relatórios financeiros a apresentar até Abril de 2008, c) controlos no local sobre os métodos aplicados nos controlos nacionais e d) auditorias financeiras.

O sistema previsto na base jurídica do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida 2007-2013 representa uma evolução em relação ao sistema vigente no período 2000-2006, tomando em consideração as recomendações formuladas pelo Tribunal. Os controlos efectuados pela Comissão nos anos anteriores, bem como os realizados em 2007, levaram a DG EAC a concluir que os sistemas de controlo fornecem uma garantia razoável, ainda que seja necessário introduzir melhorias significativas ao nível dos controlos efectuados pelas autoridades nacionais.

9.16.

- a) O quadro regulamentar não impede a Comissão de aceitar os diferentes sistemas de controlo instituídos pelos Estados-Membros, desde que sejam respeitados determinados objectivos. A Comissão não impôs, portanto, um modelo universal. Todavia, baseando-se na experiência inicial em matéria de declarações, a Comissão precisou, nas orientações fornecidas aos Estados-Membros em Fevereiro de 2008, os objectivos para os controlos efectuados pelas autoridades nacionais.
- b) A DG EAC iniciou os controlos no local em Outubro de 2007, os quais prosseguirão em 2008 e nos anos subsequentes. Os primeiros resultados dos controlos no local indicam que os controlos documentais foram de um modo geral eficazes.
- c) Segundo a classificação da DG EAC ⁽²⁾, a auditoria interna constitui um novo requisito e a ausência de tal controlo no início das operações não é considerada determinante para os novos programas. As reservas relativas à separação das funções e ao funcionamento dos sistemas financeiros estão a ser acompanhadas e serão objecto de um relatório no momento devido (ver abaixo). A DG EAC adoptou uma abordagem proactiva e quando foram identificados «obstáculos», em vez de se elaborar um relatório formal de não aceitação, estes foram explicados, debatidos e resolvidos com as autoridades nacionais antes da aceitação da agência nacional e da assinatura do compromisso jurídico.

Em alguns casos, foram tomadas medidas preventivas, a fim de impedir o pagamento do primeiro pré-financiamento até à execução efectiva das medidas correctivas acordadas com a autoridade nacional.

⁽²⁾ A classificação das reservas baseava-se na conformidade com o guia das agências nacionais e com os elementos essenciais dos controlos mencionados no n.º 7 do artigo 18.º da Convenção CE/AN.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em virtude de o calendário ser muito restrito (adopção da base jurídica em Dezembro de 2006 e, consequentemente, adopção do correspondente quadro regulamentar e contratual em 2007), a maioria das declarações ex ante foi avaliada no segundo semestre de 2007. Por conseguinte, a DG EAC considera um bom resultado o facto de ter sido possível levantar mais de um terço das reservas até ao final de 2007. As reservas serão objecto de um acompanhamento no âmbito do exercício de avaliação da declaração anual de fiabilidade.

- d) determinados critérios utilizados pela Comissão no âmbito do procedimento de avaliação não foram devidamente definidos, deixando incertezas quanto ao significado de «conclusão do processo de avaliação», bem como às medidas cautelares que podem ser tomadas.

- d) *A DG EAC considera que o controlo da qualidade dos sistemas de gestão é uma actividade contínua pelo que instaurou actividades de supervisão adequadas para o efeito. A aceitação de uma agência nacional é formalizada numa carta assinada pelo Director-Geral.*

Quando a Comissão considera que o lançamento de um programa comporta riscos, estando ainda pendentes algumas reservas, tem o poder discricionário de tomar medidas cautelares, tais como o bloqueamento do primeiro pré-financiamento das agências nacionais.

A fim de minimizar os riscos identificados pelo Tribunal, a DG EAC tenciona adaptar os instrumentos e os procedimentos de gestão contratual e financeira com base nos resultados dos controlos efectuados e numa abordagem baseada nos riscos.

9.17. Estas insuficiências reduzem o valor do procedimento de declaração *ex ante* enquanto elemento do sistema de supervisão e de controlo. Em especial as deficiências dos sistemas de controlo interno salientadas nas reservas mencionadas no ponto 9.16 c) representam um risco para a legalidade e a regularidade dos pagamentos aos beneficiários finais e para os futuros pagamentos às agências nacionais. É necessário um seguimento sistemático das reservas, sob a forma de visitas de acompanhamento, e uma estreita supervisão, pela Comissão, do procedimento de declaração *ex post* anual com o objectivo de garantir, nos próximos anos, que as agências nacionais cumprem os requisitos mínimos em matéria de gestão e de controlo das despesas.

9.17. *A DG EAC está convencida de que as medidas adoptadas para reforçar os controlos nacionais serão plenamente eficazes no contexto da declaração anual. Além disso, está previsto um sistema de correcções financeiras baseado nos instrumentos jurídicos.*

9.18. As declarações de fiabilidade *ex post* anuais ⁽¹⁰⁾ para 2007 deviam ser apresentadas pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros antes de 30 de Abril de 2008, sendo portanto avaliadas pelo Tribunal no âmbito da auditoria DAS relativa a 2008.

9.18. *No final de Junho de 2008, a DG EAC tinha recebido 85 % dos relatórios anuais e 50 % das declarações anuais relativos ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e tinha começado a avaliá-los. O Director-Geral notificou as autoridades nacionais e as agências nacionais que não respeitaram as suas obrigações. Nos casos em que faltavam os relatórios finais, estas medidas foram acompanhadas da suspensão dos pagamentos das subvenções de funcionamento.*

⁽¹⁰⁾ Essa declaração deve dar uma garantia quanto à fiabilidade dos sistemas financeiros e procedimentos da agência nacional e à correcção das suas contas; deverá ainda dar uma garantia de que os recursos foram utilizados para o fim previsto e de que os sistemas de controlo garantem a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Fundo Europeu para os Refugiados II e Fundo para as Fronteiras Externas

9.19. O Tribunal examinou a avaliação preliminar efectuada pela Comissão dos sistemas de supervisão e de controlo estabelecidos pelos Estados-Membros para o Fundo Europeu para os Refugiados II (FER II), criado em 2005 e ainda em funcionamento em 2007.

9.20. A avaliação da Comissão baseia-se em informações enviadas pelos Estados-Membros e está ainda em curso sob a forma de visitas de acompanhamento aos mesmos. O seu valor enquanto instrumento destinado a garantir que os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros estão em conformidade com o quadro regulamentar é reduzido devido:

- a) às lacunas das descrições dos procedimentos de gestão e de controlo fornecidas pelos Estados-Membros;
- b) ao número limitado de visitas de acompanhamento nos Estados-Membros (no final de 2007, tinham sido visitados 10 de um total de 26 ⁽¹¹⁾) e ao facto de a maioria não ter sido realizada no período de 12 meses subsequentes à apresentação das descrições de sistemas, como exigido pela regulamentação da UE;
- c) o procedimento de acompanhamento dos progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação das medidas correctivas deve ser mais sistemático.

9.20.

- a) *A Comissão melhorou o formato da descrição dos sistemas de gestão e de controlo relativos aos fundos das Perspectivas Financeiras 2007-2013. Foram, além disso, elaboradas orientações reforçadas para os Estados-Membros e constituída uma equipa encarregada de analisar a conformidade dos sistemas dos Estados-Membros.*
- b) *Encontra-se em fase de execução um plano de acção ⁽³⁾ destinado a finalizar até Setembro de 2008 as visitas não realizadas em 2007. A cobertura parcial das visitas no local deve ser avaliada tendo também em conta as limitações resultantes da instituição dos novos fundos em regime de gestão partilhada para o período 2007-2013 e do apuramento das contas do mecanismo de Schengen, instrumento financeiro considerado de grande risco entre 2004 e 2008. Por outro lado, a cobertura parcial das visitas no local é em parte compensada pelo conhecimento dos sistemas instituídos pelos Estados-Membros no âmbito do FER I através de visitas no local e/ou de auditorias realizadas entre 2005 e 2007.*

⁽¹¹⁾ A Dinamarca não participa no FER II.

⁽³⁾ Ver o relatório anual de actividade de 2007 do gestor orçamental delegado da DG JLS.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.21. Como as descrições dos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros no âmbito do Fundo para as Fronteiras Externas (FFE) apenas foram enviadas à Comissão no último trimestre de 2007 ⁽¹²⁾, esta não pôde avaliar os sistemas dos Estados-Membros antes do final de 2007. Consequentemente, não houve transferências de fundos para as autoridades competentes dos Estados-Membros durante o exercício de 2007 ⁽¹³⁾.

Controlos ex ante das despesas de comunicação

9.22. Antes de reembolsar as despesas declaradas, no que respeita aos pagamentos intermédios e finais dos projectos, a Comissão efectua controlos documentais das declarações de custos apresentadas pelos beneficiários.

9.23. No caso das despesas de comunicação, em que a maioria dos pagamentos da amostra eram pagamentos intermédios ou finais sujeitos a um risco mais elevado, o Tribunal concluiu que 7 dos 12 erros que detectou deveriam ter sido identificados pelos controlos *ex ante* da Comissão.

Conclusão sobre os sistemas de supervisão e de controlo

9.24. A avaliação que o Tribunal efectuou dos controlos de supervisão realizados pela Comissão (ver pontos 9.12-9.23) às despesas do domínio da Educação e Cultura e ao FER II permitiu concluir que são parcialmente eficazes. No caso do FFE, não é possível formular uma conclusão sobre as descrições dos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros pois estas não foram enviadas à Comissão a tempo. O sistema de controlos *ex ante* das despesas de comunicação é considerado ineficaz ⁽¹⁴⁾. No **anexo 9.1** figura um resumo dos resultados da avaliação, efectuada pelo Tribunal, de uma selecção de sistemas de supervisão e de controlo.

9.22. *São efectuados controlos ex ante para todos os pagamentos no domínio das despesas de comunicação.*

9.23. *Será dado seguimento a estes erros e serão adoptadas as medidas correctivas adequadas. Em relação ao sistema em geral, a DG COMM tinha já emitido uma reserva no seu relatório anual de actividade devido à falta de supervisão e adoptado as medidas correctivas necessárias, a primeira das quais foi a criação, em 1 de Novembro de 2007, de uma unidade de controlo, que passou a ser responsável pelo controlo ex ante de segundo nível. Esta unidade está igualmente a desenvolver a função de controlo ex post, incluindo os controlos no local.*

9.24. *A avaliação da declaração ex ante relativa ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida é o ponto de partida de um processo que será completado com a avaliação da declaração anual a partir de 2008 e a plena execução de todos os controlos de supervisão.*

A apreciação do Tribunal, segundo a qual os controlos ex ante das despesas de comunicação são ineficazes, baseia-se principalmente numa análise dos pagamentos intermédios e finais; todavia 63 % dos pagamentos seleccionados no domínio de políticas Educação e Cidadania são adiantamentos. Esta apreciação deve ser encarada tendo em conta o facto de os pagamentos finais estarem sujeitos a um maior risco do que os adiantamentos, que são elegíveis imediatamente após a assinatura do contrato.

Foram adoptadas, e continuarão a ser adoptadas, medidas para melhorar o nível geral dos controlos.

⁽¹²⁾ À excepção de Itália, Luxemburgo e Malta, que não tinham fornecido os documentos necessários até Dezembro de 2007.

⁽¹³⁾ As dotações de pagamento relativas a 2007 elevaram-se a 95 milhões de euros.

⁽¹⁴⁾ Apenas em Novembro de 2007 foi instituído um sistema de controlos *ex post*. A Direcção-Geral da Comunicação criou em 1 de Novembro de 2007 uma estrutura de controlo *ex post* centralizada, tendo iniciado a realização de controlos no local em 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Conclusão geral e recomendações

9.25. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos subjacentes do grupo de políticas da Educação e Cidadania são afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes.

9.26. O Tribunal recomenda que a Comissão adopte as medidas seguintes:

- a) melhorar a sua avaliação preliminar dos sistemas de supervisão e de controlo estabelecidos pelos Estados-Membros no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e do FER ⁽¹⁵⁾, através da realização de mais visitas de acompanhamento que incidam na existência e aplicação de procedimentos e controlos de gestão, tal como descritos pelos Estados-Membros;
- b) reforçar gradualmente a qualidade dos controlos *ex ante* das despesas de comunicação através do recurso sistemático a listas de controlo adequadas.

9.25. Muitos dos erros detectados pelo Tribunal dizem respeito a pagamentos de acções no âmbito dos programas-quadro anteriores no domínio da educação e cultura. Na concepção dos novos programas 2007-2013 neste domínio, foram tidas em conta as recomendações do Tribunal de Contas no sentido da simplificação das regras e de um recurso mais amplo ao financiamento à taxa fixa, facto que deverá permitir reduzir a taxa de erro no futuro. A falta de supervisão em matéria de despesas de comunicação era do conhecimento da Comissão que já tinha emitido uma reserva no relatório anual de actividade. Foram introduzidos controlos *ex post*, incluindo controlos no local.

9.26.

- a) Relativamente ao FER II, encontra-se em fase de execução um plano de acção, definido no relatório anual de actividade de 2007 do gestor orçamental delegado da DG JLS, destinado a finalizar, até Setembro de 2008, as visitas não realizadas em 2007.

No que diz respeito ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, a execução desta recomendação faz parte integrante da estratégia de supervisão plurianual iniciada em 2007. O ciclo só será completado com a análise da declaração anual de fiabilidade em 2008 e os correspondentes controlos.

- b) Actualmente, já são utilizadas as listas de controlo. A fim de as utilizar de forma mais coerente e melhorar a qualidade dos respectivos controlos antes de iniciar um pagamento, os gestores orçamentais subdelegados, os chefes da administração e o pessoal operacional beneficiarão de uma formação mais aprofundada.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

9.27. Os resultados do seguimento dado às principais observações do Tribunal formuladas nas declarações de fiabilidade dos últimos anos são apresentados no **anexo 9.2**. Estas observações dizem respeito à falta de um sistema fiável de informações de gestão relativo aos pagamentos tardios na Direcção-Geral da Educação e Cultura (DG EAC) e ao intercâmbio dos resultados dos controlos *ex post*, que pode aumentar a sua eficiência e eficácia.

9.27. A Comissão remete para as suas respostas constantes do anexo 9.2.

⁽¹⁵⁾ Em 2008, o FER III sucederá ao FER II.

ANEXO 9.1

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Sistema em causa	Controlo interno principal				Avaliação global
	Avaliação pela Comissão da declaração de fiabilidade <i>ex ante</i>	Declaração de fiabilidade <i>ex post</i>	Controlos <i>ex ante</i> dos pagamentos	Controlos/ auditorias <i>ex post</i>	
Programas de Educação e Cultura (2000-2006)	N/A	N/A			
Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013)		N/A		N/A	
Fundo para as Fronteiras Externas	não pôde ser avaliado				
Fundo Europeu para os Refugiados II		N/A		N/A	
DG COMM	N/A	N/A		N/A	

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não aplicável ou não avaliado

Resultados dos controlos das operações

Estimativa da proporção de operações afectadas por erros com base na amostra	21 %
Taxa de erro	Entre 2 % e 5 %

Seguimento dado às principais observações no âmbito da declaração de fiabilidade

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1. Pagamentos tardios pela Comissão			
1.1. A DG EAC não dispõe de informações de gestão fiáveis sobre os seus pagamentos tardios. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2004, ponto 6.27; Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, ponto 7.10; Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 7.29 e anexo 7.1).	Desde o início de 2007, a DG EAC elabora um relatório de «Indicadores Financeiros» que contém uma secção relativa a pagamentos tardios. Este relatório mensal é enviado ao Conselho de Directores.	A DG EAC deve garantir que são tomadas oportunamente as medidas adequadas com base nas informações constantes do referido relatório.	<i>Para além das estatísticas relativas aos pagamentos tardios constantes do ABAC, ou seja, depois de executado o pagamento efectivo, é apresentado um relatório sobre os pagamentos pendentes aos directores da task-force, acompanhado de uma análise por unidade operacional. Este relatório mensal contribuiu para uma redução significativa dos pagamentos tardios, tanto em número como em quantia.</i>
2. Intercâmbio dos resultados dos controlos ex post pode aumentar a sua eficiência e eficácia			
2.1. À semelhança dos controlos documentais <i>ex ante</i>, o intercâmbio dos resultados dos controlos <i>ex post</i> pode aumentar a sua eficiência e eficácia. O Tribunal constatou que a DG EAC não divulga sistematicamente os resultados às outras Direcções-Gerais nem definiu quaisquer procedimentos. Em Novembro de 2006, a Comissão criou um novo sistema de acompanhamento das auditorias para que os resultados de auditorias efectuadas por todos os serviços da Comissão fossem registados numa base de dados central acessível a todas as Direcções-Gerais. O Tribunal examinou a utilização do instrumento, tendo verificado que ainda não estava a ser usado pela DG EAC. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 7.18-7.23).	Em resposta à observação do Tribunal e no contexto do Plano de Acção em favor de um quadro integrado de controlo interno, a Comissão decidiu integrar os dados relativos às auditorias no seu sistema financeiro e contabilístico, de modo a facilitar a coordenação das auditorias e o intercâmbio dos resultados pelas Direcções-Gerais. Em 2007, contudo, a DG EAC ainda não tinha instituído os procedimentos necessários. Em Abril de 2008, estes ainda tinham de ser formalizados para incluir o intercâmbio retroactivo dos resultados das auditorias <i>ex post</i> terminadas em 2007 por meio do sistema ABAC.	A DG EAC deverá concluir o mais rapidamente possível o intercâmbio dos resultados de todas as auditorias <i>ex post</i> terminadas em 2007 e garantir que este procedimento é aplicado sistematicamente às auditorias <i>ex post</i> futuras.	<i>O pessoal foi formado para utilizar o ABAC e foi autorizado a aceder ao sistema. As informações sobre as auditorias já podem ser inseridas no sistema como exigido ao nível da Comissão.</i>

CAPÍTULO 10

Assuntos Económicos e Financeiros

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Aspectos gerais	10.1
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	10.2-10.35
Introdução	10.2-10.15
Âmbito da auditoria	10.4-10.5
Características específicas do domínio de política	10.6-10.9
Principais riscos em matéria de legalidade e de regularidade	10.10-10.15
Constatações de auditoria	10.16-10.31
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	10.16-10.19
Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	10.20-10.31
Conclusão geral e recomendação	10.32-10.34
Elementos de controlo	10.35
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas	10.36-10.39
Resultados da auditoria à CECA em liquidação	10.40-10.42
Seguimento dado às observações anteriores	10.43

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

ASPECTOS GERAIS

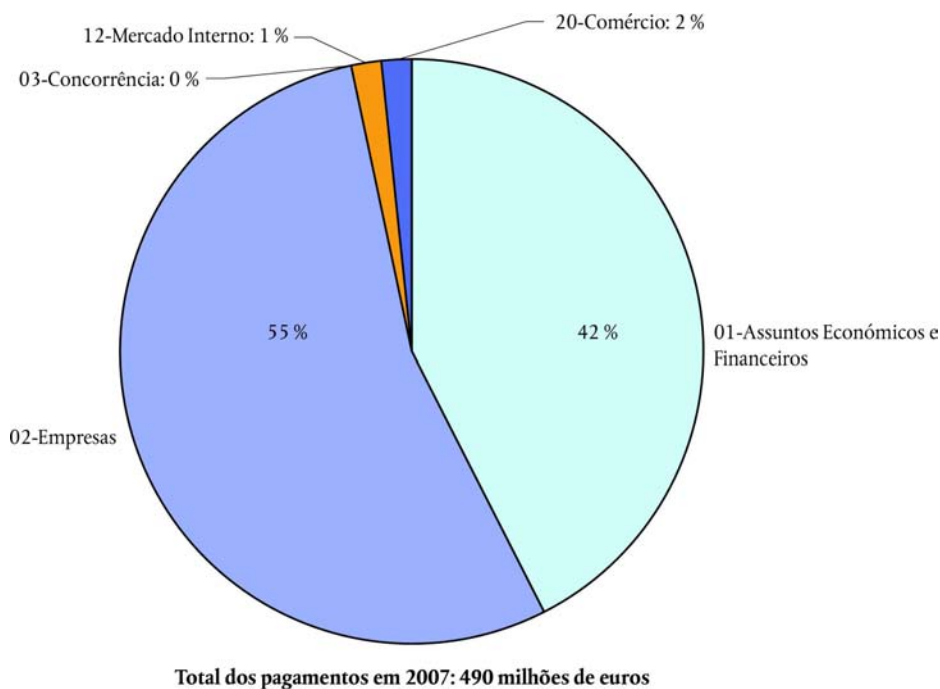
10.1. O capítulo 10 é constituído por quatro partes: a apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade (ver pontos 10.2-10.34), os resultados das auditorias periódicas ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas (ver pontos 10.36-10.39), bem como à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em liquidação (ver pontos 10.40-10.42) e, por fim, o seguimento dado a observações dos exercícios anteriores.

APRECIAÇÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

10.2. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas ao grupo de políticas dos Assuntos Económicos e Financeiros, que abrange os seguintes domínios de política: 01-Assuntos Económicos e Financeiros, 02-Empresas, 03-Concorrência, 12-Mercado Interno e 20-Comércio. Em 2007, as autorizações elevaram-se a 697 milhões de euros (639 milhões de euros em 2006) e os pagamentos a 490 milhões de euros (501 milhões de euros em 2006). O **gráfico 10.1** mostra a distribuição dos pagamentos por domínio de política. São fornecidos mais pormenores sobre as despesas do exercício no **anexo I** do presente relatório.

Gráfico 10.1 — Assuntos Económicos e Financeiros — repartição dos pagamentos por domínio de política



Fonte: Contas anuais 2007.

Nota: Título 03 — A Concorrência eleva-se, na realidade, a 0,1 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.3. Os dois principais domínios de actividades em termos de pagamentos são os das políticas Empresas (266 milhões de euros) e Assuntos Económicos e Financeiros (208 milhões de euros). A execução orçamental do exercício de 2007 incluiu novos programas plurianuais no âmbito do Quadro Financeiro 2007-2013. Porém, os pagamentos relativos a estes novos programas são ainda reduzidos, mas irão aumentar gradualmente nos próximos anos.

Âmbito da auditoria

10.4. A apreciação específica baseia-se:

- a) em testes substantivos de uma amostra estatística representativa de uma operação de autorização e 55 operações de pagamento efectuadas pela Comissão em 2007, que incluíram a avaliação dos procedimentos relativos aos convites à apresentação de propostas e aos concursos;
- b) numa avaliação dos seguintes sistemas de supervisão e de controlo:
 - controlos documentais *ex ante* dos pagamentos relativos a contratos públicos efectuados pela Comissão;
 - controlos documentais *ex ante* dos pagamentos relativos a subvenções efectuados pela Comissão;
 - certificados de auditoria relativos a declarações de custos de projectos fornecidos por auditores independentes;
 - controlos *ex post* no âmbito da estratégia de auditoria comum para o Sexto Programa-Quadro (6.º PQ).

10.5. A amostra estatística representativa de 55 operações de pagamento era composta por 15 adiantamentos e 40 pagamentos intermédios, finais ou únicos. Dos 40, oito foram auditados ao nível do beneficiário, já que só no local foi possível reunir provas suficientes. As restantes operações de pagamento puderam ser auditadas com base na documentação disponível na Comissão.

Características específicas do domínio de política

10.6. A auditoria incidiu nos pagamentos relativos a um grande número de domínios de política ou (sub)programas diferentes. No **quadro 10.1** figuram todos aqueles cujos pagamentos eram superiores a 20 milhões de euros ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Este tipo de pagamentos não foi efectuado nos domínios da Concorrência, Mercado Interno e Comércio.

Quadro 10.1 — Pagamentos superiores a 20 milhões de euros efectuados nos principais domínios ou (sub)programas no domínio de política auditado em 2007

Título orçam.	Domínio de política ou (sub)programa	Pagamentos em 2007 (milhões de euros)	Em relação ao total dos pagamentos
02	Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	75,60	15,4 %
01	Instrumentos financeiros no âmbito do Programa Plurianual	71,60	14,6 %
01	Instrumentos financeiros no âmbito do Programa-Quadro para a Concorrência e a Inovação	71,40	14,6 %
02	Financiamento das agências tradicionais	52,40	10,7 %
01	Aumento do capital do FEI	30,63	6,3 %
02	Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	28,01	5,7 %
01	Assistência Macroeconómica	20,21	4,1 %
02	Prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC)	20,16	4,1 %
Total		370,01	75,5 %

10.7. Na sua maioria, os pagamentos referem-se a subvenções concedidas aos beneficiários finais. No entanto, numa parte significativa das operações de pagamento auditadas, as despesas subjacentes são efectuadas na sequência de procedimentos para a adjudicação de contratos. Na amostra de operações de pagamento submetida a testes substantivos, 29 referiam-se a subvenções, 8 a pagamentos para contas fiduciárias no âmbito do Programa Plurianual e do Programa-Quadro para a Concorrência e a Inovação, 15 a contratos públicos e 3 à participação no aumento de capital do Fundo Europeu de Investimento (FEI).

10.8. As despesas são, na maior parte, geridas de forma centralizada directa. Contudo, os principais programas no domínio da política Assuntos Económicos e Financeiros, ou seja, os instrumentos financeiros no âmbito do Programa Plurianual e do Programa-Quadro para a Concorrência e a Inovação recorrem, respectivamente, a métodos de gestão centralizada indirecta ou de gestão conjunta. Estes programas são geridos pelo FEI ao abrigo dos «Acordos Fiduciários e de Gestão».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.9. Devido à natureza específica destes instrumentos financeiros, a auditoria dos pagamentos da Comissão ao FEI limitou-se à transferência dos fundos para contas fiduciárias ⁽²⁾, que são utilizadas pelo FEI para executar os programas.

Principais riscos em matéria de legalidade e de regularidade

10.10. Determinadas subvenções são pagas mediante a apresentação de declarações de custos pelos beneficiários ⁽³⁾. Em matéria de legalidade e regularidade das subvenções, o principal risco é a sobredeclaração dos custos pelos beneficiários, sem que os controlos da Comissão o detectem.

10.10. *O risco de os beneficiários sobredeclararem os custos decorre em grande medida da complexidade intrínseca dos mecanismos de financiamento previstos pelo quadro regulamentar aplicável, que se baseiam no reembolso dos custos efectivos. Os erros daí resultantes podem ser detectados principalmente através da realização de auditorias no local e de controlos documentais. Por conseguinte, a Comissão adaptou o seu sistema de controlo interno, a fim de reforçar a garantia de legalidade e de regularidade das despesas numa base plurianual, através da realização de um número superior de auditorias e de uma cobertura orçamental significativamente maior.*

O impacto do programa de auditoria plurianual aumentará gradualmente ao longo do período de aplicação de 4 anos.

10.11. Este risco é considerado elevado. Devido ao grande número de declarações de custos, não é possível a Comissão verificar cada uma no local ao nível do beneficiário. Nesta situação encontram-se principalmente os projectos de investigação financiados pelo domínio de política Empresas ao abrigo do Quinto e do Sexto Programas-Quadro. Ver igualmente o capítulo 7 do presente Relatório Anual no que se refere a outras despesas de investigação.

10.12. Às outras subvenções da amostra aplica-se uma avaliação do risco diferente. As subvenções para assistência macroeconómica são transferidas para os orçamentos nacionais de países terceiros cujos programas económicos obtêm bons resultados. Não há qualquer obrigação de apresentar declarações de custos à Comissão. Neste caso, o risco de ocorrência de pagamentos ilegais ou irregulares é reduzido.

⁽²⁾ Estes programas incluem garantias financeiras e actividades de investimento a favor das pequenas e médias empresas (PME). Para a sua execução, são transferidos fundos do orçamento geral para contas fiduciárias de modo a cobrir eventuais pagamentos futuros. Esses pagamentos podem ser efectuados em qualquer momento da execução do programa, por exemplo vários anos após o aprovisionamento inicial das contas fiduciárias, e podem ser submetidos a auditorias especiais do Tribunal. Ver igualmente o Relatório Anual relativo ao exercício de 2003, pontos 10.5-10.27 (JO C 293 de 30.11.2004).

⁽³⁾ Nas operações de pagamento auditadas, este era o caso de subvenções no âmbito do Quinto e do Sexto Programas-Quadro, bem como de uma subvenção financiada ao abrigo do Programa Plurianual.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.13. De igual modo, os pagamentos para contas fiduciárias destinadas aos instrumentos financeiros no âmbito do Programa Plurianual e do Programa-Quadro para a Concorrência e a Inovação, bem como o financiamento das agências não são considerados de elevado risco em termos de legalidade e regularidade.

10.14. Os contratos públicos geralmente prevêm o pagamento de montantes fixos quando da entrega de bens e da prestação de serviços (por exemplo, os pagamentos mais importantes no âmbito do programa IDABC). Os principais riscos são que os bens não sejam entregues ou os serviços prestados de acordo com as condições contratuais, sem que os controlos da Comissão o detectem. Este risco não é considerado elevado devido às medidas de controlo existentes.

10.15. Por último, os riscos que afectam os pagamentos relativos à participação no aumento de capital do FEI também não são considerados elevados em termos de legalidade e regularidade.

Constatações de auditoria

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

10.16. O Tribunal detectou erros de legalidade e/ou regularidade em quatro das 55 operações de pagamento auditadas. Em três delas, os controlos documentais *ex ante* da Comissão não poderiam ter detectado os erros (ver ponto 10.24). Estes três pagamentos indevidos foram financiados pelo Quinto ou pelo Sexto Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico. Nos três casos encontraram-se erros graves quantificáveis, bem como erros não quantificáveis ⁽⁴⁾. Os tipos de erros evidenciados neste contexto corroboram os mencionados no capítulo 7.

10.17. Estes erros ocorreram no contexto de um quadro jurídico complexo com vários critérios de elegibilidade dos custos (que nem sempre são claros) ⁽⁵⁾. Os erros detectados nas três operações deviam-se a:

- documentos comprovativos inadequados ou inexistentes para justificar os custos declarados (por exemplo, registos adequados do tempo de trabalho para justificar as despesas de pessoal ou comprovativos apropriados das despesas de viagem);

10.16. A Comissão concorda que os três erros quantificáveis nos pagamentos a título do Programa-Quadro de Investigação são erros materiais. A Comissão sublinha que o Tribunal considera como «grave» qualquer erro igual ou superior a 2 %.

A Comissão está a tomar as medidas necessárias para recuperar as quantias de financiamento relativas aos custos não elegíveis.

⁽⁴⁾ Um erro é considerado «grave» se o seu montante for igual ou superior a 2 % do valor da operação.

⁽⁵⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 7.11 (JO C 273 de 15.11.2007).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- utilização de valores orçamentados, em desrespeito das disposições contratuais, que prevêm a utilização dos custos reais;
- pedidos de reembolso de custos incorridos fora do período elegível;
- pedidos de reembolso de custos que não estão directamente relacionados com o projecto financiado;
- inclusão de diversos custos não elegíveis (como o imposto sobre o valor acrescentado).

10.18. O erro registado no quarto pagamento estava relacionado com um concurso cuja decisão de adjudicação foi anulada pelo Tribunal de Primeira Instância em Março de 2008 ⁽⁶⁾. Esta anulação deu origem a um risco financeiro para a Comunidade Europeia, que foi considerado um erro não quantificável.

10.19. De um modo geral, as operações de autorização e de pagamento auditadas não continham erros materiais de legalidade e de regularidade. O Tribunal detectou erros em quatro das 55 operações de pagamento auditadas. Porém, o impacto financeiro é inferior ao limiar de materialidade de 2 %.

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Circuitos financeiros e controlos documentais *ex ante* dos contratos públicos

10.20. O Tribunal avaliou os circuitos financeiros das principais Direcções-Gerais que participaram na execução das políticas nos domínios Assuntos Económicos e Financeiros, Empresas e Mercado Interno ⁽⁷⁾. A auditoria verificou se a aplicação do circuito financeiro era coerente e se os controlos documentais *ex ante* eram adequados em relação a cada uma das 15 operações de pagamento relativas a procedimentos para a adjudicação de contratos (ver ponto 10.7), bem como às relacionadas com o aumento de capital do FEI. Realizaram-se testes dos controlos suplementares na Direcção-Geral que é a responsável principal pelo domínio de política Mercado Interno, já que a amostra não continha nenhuma operação relativa a este domínio.

⁽⁶⁾ Processo T-345/03.

⁽⁷⁾ A auditoria limitou-se às duas Direcções-Gerais dos domínios de política mais importantes e a uma dos domínios mais pequenos. Os outros dois domínios de política mais pequenos (Concorrência e Comércio) serão auditados nos próximos anos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.21. O Tribunal considerou que os circuitos financeiros e os controlos documentais *ex ante* aplicáveis aos contratos públicos estão geralmente concebidos de forma a evitar pagamentos ilegais e/ou irregulares. Embora num caso os controlos *ex ante* não tenham detectado o erro identificado pelo Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo eram eficazes.

10.21. *A Comissão concorda que os circuitos financeiros e os controlos documentais ex ante aplicáveis aos contratos públicos estão geralmente concebidos de forma a evitar pagamentos ilegais e/ou irregulares e que os sistemas de supervisão e de controlo se revelaram eficazes no que respeita aos contratos.*

Controlos documentais *ex ante* relativos aos principais programas de subvenções

10.22. No caso dos pagamentos intermédios e finais das subvenções concedidas com base em declarações de custos, a Comissão realiza controlos documentais *ex ante* das declarações apresentadas pelos beneficiários antes de proceder ao reembolso correspondente. Em relação às subvenções que não são baseadas em declarações de custos, o controlo consiste em verificar a conformidade com as condições de concessão da ajuda. O Tribunal avaliou os controlos documentais *ex ante* efectuados para cada operação da amostra relativa a pagamentos intermédios ou finais de subvenções (23 operações de pagamento).

10.23. A avaliação revelou que tinham sido utilizadas listas de controlo e fichas de cálculo adequadas para as subvenções baseadas em declarações de custos ⁽⁸⁾, o que contribuiu para detectar erros de exactidão e, em menor medida, de elegibilidade e de ocorrência.

10.24. Quanto aos projectos financiados pelos Programas-Quadro em especial, os controlos documentais *ex ante* são limitados por natureza, constituindo assim uma insuficiência do sistema. Consequentemente, a Comissão tem de se apoiar num certificado de auditoria e/ou em controlos *ex post* no que se refere à elegibilidade e ocorrência (ver pontos 10.11, 10.16 e 10.27-10.31).

⁽⁸⁾ Trata-se das operações de pagamento auditadas financiadas no âmbito do Programa Plurianual (1 operação de pagamento), do Quinto Programa-Quadro (1 operação de pagamento) e do Sexto Programa-Quadro (7 operações de pagamento).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.25. O Regulamento Financeiro prevê que os mesmos custos não podem ser financiados duas vezes pelo orçamento geral ⁽⁹⁾. No caso dos projectos financiados pelos Programas-Quadro com base em declarações de custos, a Comissão não está actualmente em condições de proceder sistematicamente a um controlo documental *ex ante*. Ainda não existe uma base de dados completa, comum a todos os serviços da Comissão e com todos os beneficiários, que permita realizar melhores controlos.

10.26. Quanto às outras subvenções e pagamentos para contas fiduciárias incluídos na amostra ⁽¹⁰⁾, o Tribunal constatou a existência de listas de controlo e de fichas de cálculo adequadas. Os controlos documentais *ex ante* realizados garantem geralmente a legalidade e a regularidade dos pagamentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.25. Os candidatos no âmbito dos Programas-Quadro de Investigação ⁽¹⁾ devem declarar que o projecto proposto não recebe outro co-financiamento comunitário para as mesmas acções. Caso se comprove que a declaração do beneficiário é falsa, este poderá ⁽²⁾ ser excluído de todos os contratos e subvenções financiados pela Comunidade e pode ser objecto de sanções financeiras ⁽³⁾. Um beneficiário pode participar em vários projectos e imputar diferentes custos a cada um dos projectos. Os custos declarados para outros projectos nunca são elegíveis.

Embora as direcções-gerais no domínio da investigação partilhem dados sobre os participantes, tendo em conta o disposto no 6.º Programa-Quadro, a Comissão não está convencida de que a criação de uma base de dados para os controlos *ex ante*, nos moldes em que é proposta pelo Tribunal, eliminaria o risco de um duplo financiamento. A base de dados proposta implicaria que fosse codificada para todos os participantes cada linha de cada declaração de custos, e isto para todos os projectos financiados pela Comunidade, incluindo aqueles que estão abrangidos por um tipo de gestão diferente. Seria assim necessário registar, por exemplo, as horas de trabalho diárias efectuadas para cada projecto, se a prestação de tais informações estiver estipulada no contrato. As informações requeridas para a base de dados não figuram nas informações que os beneficiários devem normalmente prestar a título do contrato, pelo que seria necessário que a Comissão as solicitasse especificamente, uma vez que tais informações só estão disponíveis aquando das auditorias no local. O custo de codificação, actualização e verificação dos dados seria proibitivo.

Por conseguinte, a Comissão minimiza este risco realizando auditorias no local *ex post*. A Comissão desenvolveu um módulo de partilha de dados para as auditorias, que permite às direcções-gerais no domínio da investigação trocarem informações sobre as auditorias programadas e concluídas e que as ajuda a coordenar os seus trabalhos, nomeadamente a detecção de eventuais duplas imputações dos custos.

⁽⁹⁾ Artigo 111.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁰⁾ Trata-se das operações de pagamento auditadas financiadas no âmbito do Programa-Quadro para a Concorrência e a Inovação (4 operações de pagamento), do Programa Plurianual (5 operações de pagamento) e da Assistência Macroeconómica (5 operações de pagamento).

⁽¹⁾ Em aplicação do Regulamento Financeiro (artigo 111.º), que se aplica a todos os candidatos ao financiamento comunitário e não apenas aos candidatos para programas de investigação.

⁽²⁾ Em conformidade com os artigos 94.º e 96.º do Regulamento Financeiro e com o artigo 134.º-B das suas normas de execução e, nomeadamente, a alínea b) do artigo 94.º relativamente às falsas declarações.

⁽³⁾ Por força do artigo 134.º-B das normas de execução.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos dos projectos

10.27. Em geral, a regulamentação financeira da UE prevê que as declarações de custos que ultrapassem um determinado limiar sejam acompanhadas de um certificado de auditoria. No domínio de política auditado, essa condição é especialmente aplicável ao Sexto Programa-Quadro. Nesses casos, as declarações de custos devem ser certificadas por um auditor externo independente do contratante ou, no caso de determinados organismos públicos, por um funcionário público competente. Esses certificados de auditoria constituem um controlo principal para a Comissão no que respeita aos projectos de investigação, já que os seus controlos documentais *ex ante* são limitados por natureza (ver ponto 10.24).

10.28. No que se refere a cada projecto auditado ao nível do beneficiário para o qual foi fornecido um certificado de auditoria, o Tribunal verificou se esse controlo permite reduzir efectivamente os riscos de erros de elegibilidade, de ocorrência e de exactidão.

10.29. O Tribunal constatou que, em três projectos auditados ao nível do beneficiário final, eram exigidos certificados de auditoria. Todos estes projectos eram financiados no âmbito do Quinto e do Sexto Programas-Quadro. Nos três casos, o auditor responsável pela certificação formulou uma opinião sem reservas, ao passo que o Tribunal detectou erros graves quantificáveis. Para além disso, num dos casos a independência do auditor era questionável, já que este certificava contas que, em parte, tinha elaborado.

10.30. Esta constatação corrobora os resultados do exercício anterior ⁽¹¹⁾, bem como os da avaliação efectuada pela própria Comissão. Esta constatou que, em 95 contratos submetidos a uma auditoria *ex post* no domínio de política Empresas, 38 continham erros ao nível do beneficiário, embora tivessem sido fornecidos certificados de auditoria ⁽¹²⁾. Este resultado indica que os certificados de auditoria funcionam como um controlo fiável apenas em parte.

10.29. A Comissão concorda que os três erros quantificáveis nos pagamentos a título do Programa-Quadro de Investigação são erros materiais.

A Comissão informou o beneficiário sobre as disposições do 6.º Programa-Quadro em matéria de independência dos auditores responsáveis pela certificação e convidou-o a assegurar que as suas declarações de custos sejam certificadas por um auditor independente.

10.30. A Comissão concorda que a fiabilidade dos certificados de auditoria previstos no 6.º Programa-Quadro não é inteiramente satisfatória, tendo em conta o nível residual de erros detectados nas auditorias. Todavia, o nível global dos erros no âmbito do 6.º Programa-Quadro é inferior ao evidenciado nas declarações de custos não certificadas relativas ao 5.º Programa-Quadro, o que indica que os certificados de auditoria contribuem efectivamente para melhorar a exactidão das declarações de custos.

No que diz respeito ao 6.º Programa-Quadro, não existe um modelo de certificado obrigatório. O modelo proposto foi, no entanto, utilizado para a maioria dos certificados de auditoria apresentados.

⁽¹¹⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 7.17.

⁽¹²⁾ Estes valores provêm de uma base de dados interna da Comissão que contém os resultados de auditorias *ex post* concluídas em 2007 no domínio de política Empresas a projectos financiados ao abrigo do Sexto Programa-Quadro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quanto ao 7.º Programa-Quadro, a Comissão voltou a melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que prevêm pormenorizadamente os trabalhos de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação e que incentivam a certificação facultativa do método de cálculo dos custos.

Controlos *ex post* no âmbito da estratégia de auditoria comum para o Sexto Programa-Quadro

10.31. As constatações do Tribunal relativas aos projectos financiados ao abrigo do Sexto Programa-Quadro no domínio de política Empresas são semelhantes às relatadas no capítulo 7.

Conclusão geral e recomendação

10.32. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que o grupo de políticas dos Assuntos Económicos e Financeiros não contém erros materiais. Contudo, chama a atenção para os erros expostos nos pontos 10.16 e 10.17 que, sem serem materiais para a legalidade e regularidade das operações do grupo de políticas no seu conjunto, merecem um exame mais exaustivo.

10.33. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas dos Assuntos Económicos e Financeiros são eficazes. Contudo, chama a atenção para as insuficiências expostas nos pontos 10.24-10.25 e 10.27-10.31 que, sem serem materiais para a eficácia dos sistemas do grupo de políticas no seu conjunto, merecem um exame mais exaustivo.

10.34. De um modo geral, a Comissão deverá tomar as medidas adequadas no que toca à gestão dos pagamentos que efectua no âmbito dos contratos de investigação para:

- aplicar regras financeiras simplificadas no que se refere aos custos elegíveis;

10.34.

- *A Comissão concorda com a necessidade de uma maior simplificação no que diz respeito às questões de elegibilidade dos custos, em especial dos custos de pessoal e indirectos. Chama a atenção para as limitações jurídicas do 7.º Programa-Quadro e para as dificuldades de definição de quantias fixas e taxas fixas representativas.*

Além disso, o certificado ex ante da metodologia de cálculo dos custos, introduzido no âmbito do 7.º Programa-Quadro, constitui um passo importante no sentido da simplificação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- continuar a prestar apoio aos beneficiários e aos auditores responsáveis pela certificação no âmbito do processo de certificação e garantir a efectiva aplicação das medidas adoptadas para melhorar a certificação das declarações de custos do Sétimo Programa-Quadro;
- recordar aos beneficiários que os auditores escolhidos devem ser independentes e que não podem certificar declarações de custos por si elaboradas na totalidade ou em parte;
- criar uma base de dados que permita verificar sistematicamente se os mesmos custos não foram financiados em duplicado pelo orçamento geral.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relativamente ao desenvolvimento de mecanismos de financiamento alternativos para o futuro (como quantias fixas e financiamento baseado nos resultados), a Comissão está disponível para debater esta questão com o Tribunal de Contas e com outros interessados.

- Quanto ao 7.º Programa-Quadro, a Comissão voltou a melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que descrevem em pormenor o trabalho de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação.

A Comissão incentiva igualmente a certificação facultativa dos métodos de cálculo dos custos com base em medidas de aplicação que estão actualmente em fase de conclusão.

- A Comissão aceita esta recomendação.

- Embora as direcções-gerais no domínio da investigação partilhem dados sobre os participantes, a Comissão não está convencida de que a criação de uma base de dados para os controlos ex ante, nos moldes em que é proposta pelo Tribunal, eliminaria o risco de um duplo financiamento, tendo em conta o estágio actual da tecnologia. A base de dados proposta implicaria que fosse codificada para todos os participantes cada linha de cada declaração de custos, e isto para todos os projectos financiados pela Comunidade, incluindo aqueles que estão abrangidos por um tipo de gestão diferente. Seria assim necessário registar, por exemplo, as horas de trabalho diárias efectuadas para cada projecto, se a prestação de tais informações estiver estipulada no contrato. As informações requeridas para a base de dados não figuram nas informações que os beneficiários devem normalmente prestar a título do contrato, pelo que seria necessário que a Comissão as solicitasse especificamente, uma vez que tais informações só estão disponíveis aquando das auditorias no local. O custo de codificação, actualização e verificação dos dados seria proibitivo e as implicações em termos de protecção de dados seriam graves.

Por conseguinte, a Comissão minimiza este risco realizando auditorias no local ex post. A Comissão desenvolveu um módulo de partilha de dados para as auditorias, que permite às direcções-gerais trocarem informações sobre as auditorias programadas e concluídas e que as ajuda a coordenar os seus trabalhos, nomeadamente a detecção de eventuais duplas imputações de custos.

Elementos de controlo

10.35. Ver o **anexo 10.1**.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA
RELATIVO ÀS ACÇÕES EXTERNAS

10.36. O Fundo de Garantia relativo às Acções Externas ⁽¹³⁾ («o Fundo»), que garante os empréstimos concedidos a países terceiros, destina-se a reembolsar os credores da Comunidade ⁽¹⁴⁾ em caso de incumprimento de um beneficiário e a evitar o recurso directo ao orçamento comunitário. A Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECFIN) assegura a gestão administrativa do fundo e o BEI é responsável pela gestão da tesouraria ⁽¹⁵⁾. Em 31 de Dezembro de 2007, o montante total dos recursos do fundo elevava-se a 1 152 milhões de euros, em comparação com 1 379 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2006. A diferença deve-se essencialmente à restituição ao orçamento geral de 261 milhões de euros devido à adesão da Roménia e da Bulgária à União Europeia em 1 de Janeiro de 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. A partir de 1 de Janeiro de 2007, o aprovisionamento do Fundo é efectuado segundo um mecanismo *ex ante* e já não *ex post* e mediante um pagamento anual único. Para evitar recorrer a pagamentos elevados a partir do orçamento geral em caso de incumprimento dos beneficiários de empréstimos ou de empréstimos garantidos, foi instituído um mecanismo de nivelamento que deverá limitar os pagamentos anuais efectuados do orçamento geral para o Fundo a 200 milhões de euros. Não foram accionadas quaisquer garantias do Fundo em 2007.

10.38. O BEI aplica um índice de referência ao Fundo. Embora a rentabilidade anual da carteira do Fundo em 2007 tenha ascendido a 3,1 % em termos percentuais, ficou – 0,16 % abaixo do índice de referência.

10.38. *A grave crise financeira que tem abalado os mercados desde Agosto de 2007 teve repercussões inevitáveis nos valores do mercado e, por conseguinte, no desempenho. Durante a actual crise, as carteiras de obrigações com um risco de crédito mais elevado do que os seus índices de referência registaram perdas relativas, devido ao aumento dos diferenciais causado pelo refúgio proporcionado pelas obrigações do Tesouro com notação triplo-A.*

Embora o índice de referência não tenha sido atingido, a rentabilidade anual absoluta positiva de 3,1 % é favorável se comparada com os grandes fundos obrigacionistas mundiais geridos por organismos privados, muitos dos quais registaram rendibilidades totais negativas.

⁽¹³⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, que institui um Fundo de Garantia relativo às acções externas (JO L 293 de 12.11.1994, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 89/2007 (JO L 22 de 31.1.2007, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Principalmente o BEI, mas o mesmo se aplica aos empréstimos externos concedidos pela Euratom e aos empréstimos concedidos a países terceiros pela assistência macrofinanceira (AMF) da União Europeia.

⁽¹⁵⁾ Acordo de gestão celebrado entre o BEI e a Comunidade Europeia, alterado em 28 de Abril de 2002 e em 8 de Maio de 2002. Em 25 de Fevereiro de 2008 foi assinado um novo acordo adicional.

⁽¹⁶⁾ Como o Fundo não cobre os empréstimos e as garantias concedidos aos Estados-Membros, o montante relativo a esses países que aderiram teve de ser restituído ao orçamento geral.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.39. O Tribunal constatou que o Fundo de Garantia foi gerido de forma satisfatória em 2007.

RESULTADOS DA AUDITORIA À CECA EM LIQUIDAÇÃO

10.40. Após o termo de vigência do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 23 de Julho de 2002, o activo e o passivo da CECA foram transferidos para a Comunidade Europeia ⁽¹⁷⁾. O seu valor líquido, designado por Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em liquidação, é afectado à investigação nos sectores ligados à indústria do carvão e do aço.

10.41. O encerramento progressivo das operações financeiras da CECA em liquidação tem sido efectuado em conformidade com a legislação aplicável na matéria, incluindo as linhas directrizes financeiras plurianuais.

10.42. Em 31 de Dezembro de 2007, o total do activo da CECA em liquidação cifrava-se em 2 152 milhões de euros, em comparação com os 2 174 milhões de euros de 31 de Dezembro de 2006. Em 2007, o resultado líquido ascendeu a 5,3 milhões de euros, em comparação com os 23,8 milhões de euros de 2006. Este decréscimo no resultado explica-se essencialmente pelas perdas registadas nas vendas de obrigações que incluem a possibilidade de venda e por outros encargos financeiros ⁽¹⁸⁾. A rentabilidade da carteira da CECA em liquidação foi assim de 2,13 % para todo o ano de 2007, ao passo que a taxa de referência da CECA em liquidação era de 2,75 %. Por conseguinte, a rentabilidade anual relativa foi de - 0,62 %, valor que se situa fora do limite aceitável de - 0,44 % definido pela Comissão.

10.42. A diminuição dos lucros (18 milhões de euros) relaciona-se com as operações de encerramento («CECA em liquidação») e deveu-se principalmente à redução da quantia do montante total das autorizações anuladas relacionadas com o orçamento de funcionamento (7 milhões de euros) e ao aumento de outros encargos financeiros (11 milhões de euros) relacionados com o cálculo do valor presente líquido.

O intervalo dos diferenciais é um mecanismo de controlo da gestão que serve para avaliar o comportamento da carteira da CECA em liquidação relativamente ao seu índice de referência em circunstâncias normais.

Num contexto de crise, como a crise dos empréstimos hipotecários de alto risco («sub-prime») que começou em Agosto de 2007, é de esperar que os diferenciais registem um comportamento anormal e saiam dos intervalos calculados com base em dados históricos correspondentes a circunstâncias normais.

Embora o índice de referência não tenha sido atingido, a rentabilidade anual absoluta positiva de 2,13 % é favorável se comparada com os grandes fundos obrigacionistas mundiais geridos por organismos privados, muitos dos quais registaram rendibilidades totais negativas.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

10.43. Ver o **anexo 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Protocolo relativo às consequências financeiras do termo de vigência do Tratado CECA e ao Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (JO C 80 de 10.3.2001, p. 67).

⁽¹⁸⁾ Variação do valor actual líquido da contribuição dos novos Estados-Membros para o Fundo de Investigação do Carvão e do Aço e evolução desfavorável do justo valor dos produtos financeiros derivados.

ANEXO 10.1

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Sistema	Controlo interno principal				Avaliação global
	Listas de controlo adequadas	Controlos <i>ex ante</i>	Certificados de auditoria	Controlo <i>ex post</i>	
Contratos públicos			N/A	N/A	
Subvenções (excepto projectos de investigação)			N/A	N/A	
Subvenções para projectos de investigação					

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

Resultados dos controlos das operações

Estimativa da proporção de operações afectadas por erros com base na amostra	7,3 %
Taxa de erro	Inferior a 2 %

ANEXO 10.2

Seguimento dado às observações anteriores do Tribunal

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
<i>Encerramento progressivo das operações de capital de risco</i>			
No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, pontos 11.6. a 11.13, o Tribunal formulou observações sobre o encerramento progressivo de cinco operações de capital de risco: a <i>European Community Investment Partners</i> (ECIP) gerida pela DG AIDCO, os programas MEDIA geridos pela DG INFSO e três programas geridos pela DG ECFIN (<i>Venture consort</i> , <i>Eurotech Capital Programme</i> e <i>Joint Venture Programme</i>). As principais observações do Tribunal são apresentadas em seguida.			
<i>Programa ECIP</i>			
A Comissão não realizou progressos significativos no encerramento do programa e estavam ainda por encerrar 1 276 dos processos mais problemáticos. Faltavam informações financeiras fundamentais relativamente a inúmeros processos. Não tinha sido efectuado o acompanhamento de pagamentos errados e as respectivas ordens de cobrança não tinham sido objecto de acompanhamento ou nem sequer tinham sido emitidas. Em Março de 2006, a DG AIDCO considerou que o montante ainda por recuperar se elevava a 21 milhões de euros.	Na sua resposta, a Comissão anunciou que todos os processos seriam analisados antes do final de 2006 e que poderia disponibilizar demonstrações financeiras completas e fiáveis. Entretanto, foram aplicadas novas listas de controlo simplificadas para o encerramento. Em 31 de Dezembro de 2007, ainda estavam pendentes 77 processos ECIP num montante global de 6,1 milhões de euros, cobertos por 4,7 milhões de euros de redução de valor.	Apesar dos progressos registados no encerramento dos processos, o Tribunal ainda não pode confirmar a fiabilidade e a exaustividade das demonstrações financeiras relativas ao programa ECIP, principalmente devido a incertezas relacionadas com o encerramento das acções (acções judiciais em curso, intermediário financeiro que perdeu contacto com um beneficiário) e incoerências de avaliação, sobretudo devidas a correcções de valor erradas. Não pode ser dada uma data final para a liquidação do programa ECIP.	A liquidação do programa ECIP continuou em 2007 e durante a primeira parte de 2008. No final de Maio de 2008, faltava encerrar 30 acções, contra os mais de 1 700 processos abertos em Março de 2005. Desde então, a Comissão recuperou mais de 31,5 milhões de euros. Para localizar alguns parceiros foram necessários inquéritos complexos e um tempo considerável. No decurso de tais inquéritos, obtiveram-se informações junto dos parceiros que obrigam à revisão destes valores. Estes valores são frequentemente postos em causa e a contabilidade é actualizada apenas quando o nível de fiabilidade é aceitável.
<i>Programas MEDIA</i>			
Os empréstimos e os subsídios concedidos à indústria audiovisual estavam sujeitos a condições particularmente complexas, que necessitavam de um controlo constante durante um longo período. Até 2005, o programa MEDIA II foi gerido por um gabinete de assistência técnica (GAT) em nome da Comissão. O Tribunal verificou que, relativamente às operações financeiras anteriores a 2001, os serviços da Comissão não dispunham de informações contabilísticas pormenorizadas relativas ao programa, nem de um certificado específico de um auditor relativo às operações financeiras envolvidas. No que se refere às operações mais recentes, a documentação estava muitas vezes incompleta e não era efectuado um acompanhamento adequado, o que levou, em determinados casos, a que as ordens de cobrança não fossem emitidas em tempo oportuno.	A gestão dos processos do Programa MEDIA foi transferida para a nova Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) em 1 de Janeiro de 2006. A EACEA estabeleceu procedimentos específicos, reforçou o quadro de controlo, normalizou a documentação dos processos e criou uma base de dados que permitirá conhecer, em pormenor, a situação financeira de cada processo.	A base de dados utilizada para gerir os programas MEDIA, que se elevam a 35,5 milhões de euros cobertos por uma redução de valor de 24,85 milhões de euros, é uma realização importante. No entanto, constatou-se que esta base de dados contém imprecisões, sendo ainda necessárias melhorias.	A Comissão toma nota da observação do Tribunal relativamente à criação da base de dados. A Comissão reconhece que as constatações do Tribunal levaram a uma redução da valorização dos créditos potenciais para 35,0 milhões de euros, em vez de 35,5 milhões de euros. A Comissão tenciona reexaminar estes créditos a fim de determinar se o carácter potencial não é passível de alterar os princípios contabilísticos adoptados até à data.

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
<i>Programas ECFIN</i>			
A auditoria de três programas geridos pela DG ECFIN (<i>Venture Consort</i> , <i>Eurotech Capital Programme</i> e <i>Joint Venture Programme</i>) revelou deficiências ao nível da gestão, acompanhamento e encerramento dos programas.	Na sua resposta, a Comissão apontava o estabelecimento de uma estratégia dinâmica e global de encerramento dos restantes processos, considerando que contava com garantias razoáveis sobre a exactidão e a exaustividade dos dados relacionados com os três programas.	No final de 2007, o programa <i>Eurotech</i> foi completamente encerrado. Em relação ao programa <i>Venture Consort</i> , estão abertos dois projectos, que representam uma contribuição inicial de 0,4 milhões de euros. No caso do programa <i>Joint Venture</i> , estão abertos quatro projectos, de um investimento inicial de 1,1 milhão de euros. Os montantes foram completamente reduzidos a zero, tendo as contas sido confirmadas pelo Tribunal.	<i>A Comissão concorda com a análise do Tribunal sobre a situação no final de 2007. Entretanto, em 2008, a Comissão encerrou dois outros projectos, um no âmbito do programa Venture Consort e outro no âmbito do programa Joint Venture.</i>

CAPÍTULO 11

Despesas administrativas e outras ⁽¹⁾

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	11.1-11.4
Características específicas das despesas administrativas e de determinadas despesas operacionais	11.3-11.4
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	11.5-11.25
Âmbito da auditoria	11.5
Observações específicas	11.6-11.25
Factor de multiplicação aplicável aos vencimentos	11.7-11.11
Parlamento	11.12-11.13
Conselho	11.14
Comissão	11.15-11.18
Tribunal de Justiça	11.19
Tribunal de Contas	11.20
Comité Económico e Social Europeu	11.21
Comité das Regiões	11.22
Provedor de Justiça Europeu	11.23
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	11.24
Conclusões gerais	11.25
Agências da União Europeia	11.26-11.27
Escolas Europeias	11.28-11.29

⁽¹⁾ Ver ponto 11.1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

11.1. O presente capítulo abrange as constatações do Tribunal relativas às despesas administrativas das instituições, na acepção do artigo 1.º do Regulamento Financeiro ⁽²⁾, incluídas na rubrica 5 («Administração») do «quadro financeiro» ⁽³⁾, a outras despesas administrativas da Comissão não incluídas na rubrica 5 atrás referida ⁽⁴⁾ e às despesas de funcionamento relativas aos títulos 24-27 e 29 da secção da Comissão do orçamento geral ⁽⁵⁾. Em 2007 os pagamentos totalizaram 8 230 milhões de euros. A distribuição dos pagamentos pelos domínios atrás referidos é apresentada no **gráfico 11.1** e a subdivisão por instituição no **quadro 11.1**.

11.2. O capítulo abrange, além disso, as agências e outros organismos descentralizados e as Escolas Europeias.

Características específicas das despesas administrativas e de determinadas despesas operacionais

11.3. As dotações relativas às despesas administrativas são geridas directamente pelas instituições, sendo utilizadas para pagar os vencimentos, subsídios e pensões do seu pessoal, bem como as rendas, aquisições e despesas diversas.

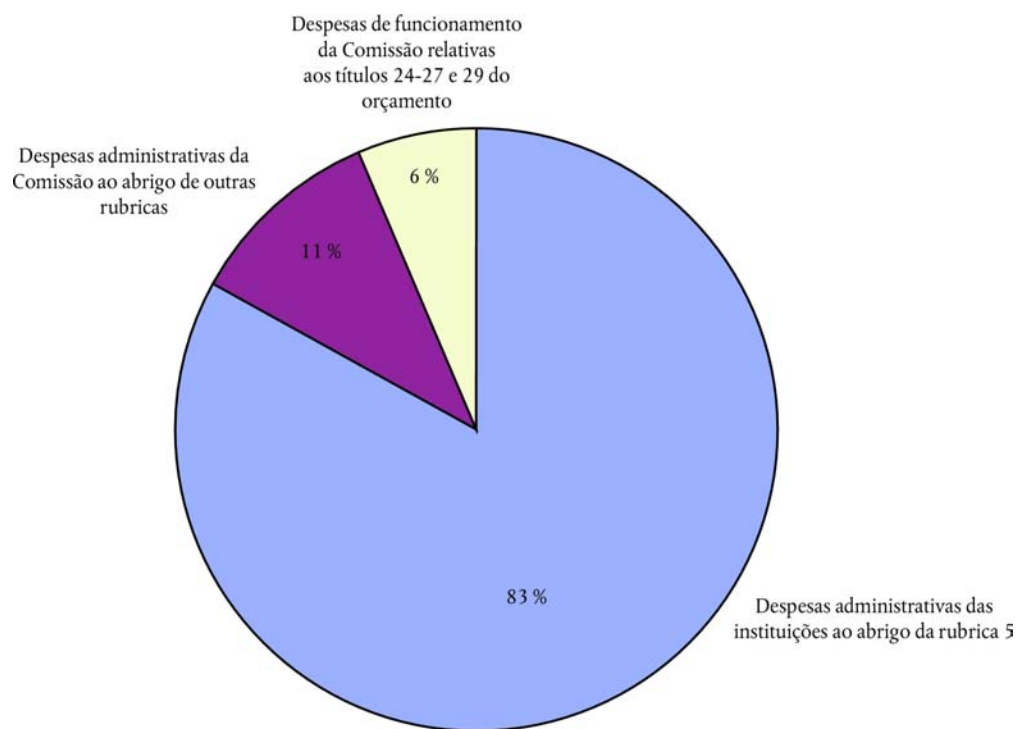
11.4. As auditorias anteriormente efectuadas pelo Tribunal mostraram que os erros detectados não eram materiais. No **anexo 11.2** apresenta-se o seguimento dado às observações efectuadas em relatórios anuais anteriores.

⁽²⁾ Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça Europeu, Tribunal de Contas Europeu, Comité Económico e Social Europeu, Comité das Regiões, Provedor de Justiça Europeu, Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.

⁽³⁾ Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (JO C 139 de 14.6.2006).

⁽⁴⁾ O n.º 2 do artigo 41.º do Regulamento Financeiro determina que, na secção da Comissão do orçamento geral, as dotações administrativas de um mesmo título serão agrupadas num único capítulo, o que se verifica no capítulo 01 de cada título. Nem todas estas dotações administrativas se referem às despesas administrativas incluídas na «rubrica 5», algumas referem-se a outras rubricas do quadro financeiro.

⁽⁵⁾ O título 24 refere-se à «luta contra a fraude», o título 25 à «coordenação das políticas da comissão e aconselhamento jurídico», o título 26 à «administração», o título 27 ao «orçamento» e o título 29 às «estatísticas».

Gráfico 11.1 — Pagamentos por domínio

Pagamentos totais em 2007: 8 230 milhões de euros

Fonte: Contas anuais relativas ao exercício de 2007.

Quadro 11.1 — Pagamentos em 2007

	(milhões de euros)
Parlamento Europeu	1 329
Conselho	558
Comissão	4 333
Tribunal de Justiça	265
Tribunal de Contas	107
Comité Económico e Social Europeu	109
Comité das Regiões	68
Provedor de Justiça Europeu	7
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	4
Rubrica 5 do quadro financeiro	6 780
Despesas administrativas da Comissão ao abrigo de outras rubricas ⁽¹⁾	932
Despesas operacionais da Comissão ⁽¹⁾	518
Total	8 230

⁽¹⁾ Em 2006 estas despesas foram tratadas em outros capítulos do relatório anual do Tribunal relativo a esse exercício.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Âmbito da auditoria

11.5. O Tribunal examinou a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas das despesas definidas no ponto 11.1, de modo a fornecer uma apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade. A auditoria incluiu o exame de uma amostra estatística representativa de 56 operações retiradas do conjunto das despesas atrás referidas, bem como o exame de amostras suplementares de operações relativas a temas em relação aos quais as auditorias anteriores tinham identificado riscos específicos ⁽⁶⁾. O Tribunal avaliou igualmente os sistemas de supervisão e de controlo aplicados por cada instituição para determinar se satisfazem os requisitos do Regulamento Financeiro.

Observações específicas

11.6. Em 2007 todas as instituições aplicaram satisfatoriamente os sistemas de supervisão e de controlo exigidos pelo Regulamento Financeiro e as operações controladas não continham erros materiais de legalidade e regularidade. O Tribunal chama, contudo, a atenção para as constatações a seguir apresentadas, as quais, embora não sejam significativas à luz das conclusões constantes do ponto 11.25, deverão ser tidas em conta pelas instituições em questão.

Factor de multiplicação aplicável aos vencimentos

11.7. O artigo 7.º do anexo XIII do Estatuto dos Funcionários, em vigor desde 1 de Maio de 2004, determina a aplicação progressiva de novas tabelas de vencimentos, utilizando um factor de multiplicação que reduz, em relação à nova tabela mais elevada, o vencimento mensal de base a pagar a um funcionário recrutado antes de 1 de Maio de 2004.

11.8. O n.º 5 do artigo 5.º do Estatuto dos Funcionários estipula que «Aos funcionários que pertençam ao mesmo grupo de funções são aplicáveis condições idênticas de recrutamento e de progressão na carreira». As constatações a seguir apresentadas mostram que tal não é o caso no que se refere à aplicação do factor de multiplicação.

11.7-11.11. RESPOSTA DO PARLAMENTO EUROPEU

O artigo 7.º do anexo XIII do Estatuto dos Funcionários introduziu um mecanismo complexo, do qual os factores de multiplicação constituem um elemento essencial, para assegurar a transição entre as antigas e as novas tabelas de vencimentos aplicáveis ao pessoal permanente e temporário das instituições europeias. A complexidade intrínseca do mecanismo em questão foi agravada pelo facto de este estar consagrado num texto que é especialmente opaco (e até contraditório) e que não permite uma interpretação unívoca e inequívoca. Embora o Parlamento tivesse acolhido favoravelmente um consenso ou uma orientação interinstitucional quanto ao funcionamento deste mecanismo em 2005, quando teve de definir regras para as promoções pendentes não estava prevista qualquer orientação ou consenso desse tipo. Ao aplicar o sistema, o Parlamento estava ciente das enormes dificuldades e anomalias que iriam surgir durante um período transitório bastante longo (e do

⁽⁶⁾ Designadamente a aplicação do factor de multiplicação no cálculo dos vencimentos do pessoal, o recrutamento de agentes contratuais e os pagamentos a partir de dotações transitadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

11.9. Após a primeira promoção é calculado um novo factor de multiplicação, o qual é sucessivamente recalculado de dois em dois anos, segundo os aumentos decorrentes da tabela de vencimentos. Nas outras instituições para além do Parlamento, o pessoal não recebe o montante total do vencimento indicado na grelha de vencimentos enquanto o factor de multiplicação recalculado for inferior a 1. O Parlamento aplica um factor de multiplicação igual a 1 dois anos após a primeira promoção a qualquer funcionário que tenha, após promoção, um factor de multiplicação inferior a 1. Em 2007 verificaram-se 503 casos deste tipo, procedimento que se traduziu por um aumento de despesas em comparação com o procedimento seguido pelas outras instituições.

11.10. Quando é calculado um factor de multiplicação superior a 1 após uma promoção, o Comité Económico e Social mantém esse factor de multiplicação dois anos após a promoção, quando se verifica a primeira subida de escalão, ao passo que as outras instituições reduzem o factor de multiplicação para 1 após a primeira subida de escalão, convertendo a parte do factor de multiplicação superior a 1 em antiguidade no escalão. Continuando a aplicar um factor de multiplicação superior a 1, em vez de converter a parte superior a 1 em antiguidade no escalão, o Comité Económico e Social concede ao seu pessoal uma vantagem financeira que não é concedida pelas outras instituições.

documento explicativo da Comissão anterior à reforma, que previa o termo do sistema de duplos vencimentos até 2006). Embora outras instituições tenham adoptado uma abordagem diferente, o Parlamento considerou como válido o objectivo de reduzir o período de transição. Note-se que os dois sistemas tendem a convergir relativamente depressa, especialmente quando se tem em conta o impacto das segundas promoções. De qualquer forma, uma adaptação da prática actual pode dar origem a problemas jurídicos consideráveis.

Contudo, o secretário-geral nomeará um grupo de trabalho administrativo que ficará encarregue de apreciar aprofundadamente a questão e de propor, se necessário, as adaptações adequadas.

11.10. RESPOSTA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

O Comité reconhece que em algumas das outras instituições é adoptada a prática de, sendo o factor de multiplicação superior a 1, o converter em antiguidade «equivalente» após a primeira subida de escalão. Não está, porém, convicto de que essa seja a melhor interpretação do Estatuto dos Funcionários.

O Comité tem conhecimento de várias reclamações apresentadas por funcionários da Comissão, nos termos do n.º 2 do artigo 90.º do Estatuto dos Funcionários, e de um recurso formal para o Tribunal de Justiça (F-22/07, L/Comissão).

O Comité continuará, pois, a seguir a sua prática actual enquanto se aguarda a decisão do Tribunal. Para preservar os interesses da Instituição, todos os funcionários do Comité foram informados de que a prática actualmente seguida pode ser revista. O Comité conformará a sua prática, se necessário com efeitos retroactivos, com a referida decisão. Deste modo, desde que as demais instituições europeias adoptem a mesma prática, os funcionários do Comité serão tratados de forma idêntica a todos os outros funcionários comunitários.

No Comité, de um total de 237 promoções desde a entrada em vigor do novo Estatuto dos Funcionários (anos de 2004, 2005, 2006 e 2007), registaram-se 25 casos de funcionários com factor de multiplicação superior a 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

11.11. As disposições do Estatuto dos Funcionários relativas ao factor de multiplicação devem ser interpretadas e aplicadas da mesma maneira por todas as instituições, de modo a garantir uma aplicação legal e regular do Estatuto dos Funcionários por todas as instituições, possibilitando assim igual tratamento do seu pessoal.

Parlamento**Pagamentos a partir de dotações transitadas**

11.12. Em 20 de Dezembro de 2006 o Parlamento assinou um contrato relativo ao fornecimento de câmaras de teledifusão de alta definição para o edifício D5 em Bruxelas. O contrato estipulava que o pagamento final de 30 % do preço total teria que ser efectuado após a recepção e instalação do equipamento. Em 19 de Dezembro de 2007 foi efectuado um pagamento final de 1 486 598 euros, que incluía os 30 % atrás referidos (637 111 euros). Embora o equipamento tenha sido recebido, o documento de aceitação final da mercadoria, datado de 17 de Dezembro de 2007, referia que a instalação apenas se efectuaria em Junho de 2008. O pagamento final (30 %) não deveria ter sido efectuado, por não ser ainda exigido pelo contrato, o montante correspondente de dotações transitadas de 2006 deveria ter sido anulado e, para qualquer pagamento devido em 2008, deveriam ter sido utilizadas dotações do orçamento de 2008.

Seguimento dado às observações apresentadas em relatórios anuais anteriores

11.13. A auditoria deu origem a observações em relação às acções e decisões tomadas no seguimento de observações constantes de relatórios anuais anteriores sobre o reembolso das despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço, os subsídios de assistência aos deputados do Parlamento Europeu e o regime de pensão complementar para os deputados do Parlamento Europeu, apresentadas no **anexo 11.2**.

Conselho**Seguimento dado às observações apresentadas em relatórios anuais anteriores**

11.14. A auditoria deu origem a observações em relação às acções tomadas no seguimento de observações constantes de relatórios anuais anteriores sobre o pagamento de períodos adicionais de férias anuais não usufruídas, apresentadas no **anexo 11.2**.

11.12. RESPOSTA DO PARLAMENTO EUROPEU

O contrato relativo ao fornecimento de câmaras de teledifusão de alta definição para o edifício D5 em Bruxelas prevê o pagamento final de 30 % do preço total após a recepção definitiva e a instalação do equipamento.

A recepção foi pronunciada em 17 de Dezembro de 2007 mas a instalação não foi efectuada devido ao facto de o edifício não estar disponível.

O pagamento final foi efectuado em 19 de Dezembro de 2007 com base nos seguintes elementos: um controlo funcional de cada câmara foi considerado como equivalente à instalação; a garantia contratual de 2 anos a partir da recepção definitiva foi prorrogada por 6 meses; o fornecedor comprometeu-se a instalar o material assim que o edifício estivesse disponível.

O gestor orçamental considerou que estes elementos eram suficientes para proceder ao pagamento final, tendo utilizado para o efeito as dotações transitadas de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comissão ⁽⁷⁾**Despesas de arrendamento (DG RELEX)**

11.15. Foram pagas, em nome do locador, taxas municipais de um montante de cerca de 44 000 euros relativas a um edifício arrendado por uma delegação da Comissão, com base num acordo verbal, quando, nos termos do artigo 88.º do Regulamento Financeiro, os contratos deverão ser celebrados por escrito. Foi enviado um pedido de reembolso ao locador, embora não sob a forma de «nota de débito» como estipula o n.º 3 do artigo 78.º das normas de execução do Regulamento Financeiro (a saber, não foi estabelecido qualquer prazo para o pagamento da dívida e o devedor não foi informado de que, na ausência de pagamento no prazo, a cobrança pode ser efectuada por compensação). Também não foi emitida uma ordem de cobrança. O incumprimento das normas atrás citadas colocou em risco os interesses financeiros da União Europeia. Se a Delegação tivesse emitido uma nota de débito formalmente correcta em tempo oportuno, o crédito poderia ter sido recuperado por compensação com o pagamento da renda anual relativa a 2008.

Pagamentos a partir de dotações transitadas (OIL)

11.16. Em Dezembro de 2007, para evitar a anulação de dotações transitadas, o OIL pagou um quinto adiantamento de 55 000 euros de taxas de serviço e manutenção de um edifício. Nos termos do contrato de arrendamento, apenas deveriam ser pagos quatro adiantamentos trimestrais. Dado que o pagamento de um adiantamento suplementar não correspondia a uma «obrigação contraída regularmente» (n.º 4 do artigo 9.º do Regulamento Financeiro), não deveria ter sido efectuado e deveria ter sido anulado um montante correspondente de dotações transitadas.

(7) Os serviços da Comissão responsáveis pela maior parte das despesas administrativas são: Direcção-Geral (DG) do Pessoal e da Administração (ADMIN), DG Tradução (DGT), DG Interpretação (SCIC), DG Comunicação (COMM), DG Relações Externas (RELEX), Serviço de Infra-Estruturas e Logística — Luxemburgo (OIL), Serviço de Infra-Estruturas e Logística — Bruxelas (OIB), Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), Serviço de Selecção de Pessoal das Comunidades Europeias (EPSO) e Serviço das Publicações (OPOCE).

11.15. RESPOSTA DA COMISSÃO

A Comissão aceita que a delegação em causa não seguiu os procedimentos administrativos e financeiros adequados. Os sistemas de gestão e de supervisão da delegação estão actualmente a ser objecto de uma análise exaustiva e, sempre que necessário, serão tomadas as medidas adequadas.

Relativamente ao pagamento de taxas municipais por conta do proprietário de um edifício arrendado, a Comissão concorda com o Tribunal em que a delegação deveria ter incluído uma cláusula específica a este respeito no contrato de subarrendamento.

No que diz respeito à ausência de uma ordem de cobrança e de um prazo de pagamento, as observações do Tribunal são aceites, uma vez que não foram aplicados os procedimentos adequados requeridos pelos Regulamentos Financeiros e respectivas normas de execução.

No entanto, a delegação acompanhou a questão e recuperou a totalidade da quantia paga antecipadamente (foi reembolsada à delegação pelo proprietário do edifício arrendado, em 14 de Abril de 2008, uma quantia total equivalente a cerca de 44 000 EUR). Na sequência deste reembolso, não existe efectivamente qualquer impacto financeiro para a Comissão, apesar do não respeito dos procedimentos adequados.

11.16. RESPOSTA DA COMISSÃO

O OIL gere exclusivamente dotações administrativas que são dotações não diferenciadas, de acordo com o n.º 1 do artigo 179.º do Regulamento Financeiro. A este título, as dotações que correspondam a obrigações contraídas regularmente à data de encerramento do exercício só podem ser transitadas para o exercício seguinte (n.º 4 do artigo 9.º do Regulamento Financeiro).

No que diz respeito ao apuramento de encargos, o contrato de locação do edifício em questão prevê quatro adiantamentos e um apuramento definitivo. No final de 2007, o OIL foi informado de que a co-propriedade deste edifício tinha recusado o apuramento definitivo de encargos de 2006 estabelecido pelo síndico do edifício. A quantia a pagar é estimada em mais de 55 000 EUR.

A fim de não afectar duplamente o princípio orçamental da anualidade, primeiro, a nível das dotações de 2006 transitadas anuladas e, depois, a nível das dotações de 2008, o OIL solicitou por carta endereçada ao síndico do edifício que procedesse à cobrança de um adiantamento suplementar de 55 000 EUR. No início de Junho de 2008, ainda não tinha sido concluído o apuramento definitivo de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Pagamento de vencimentos (PMO)

11.17. O PMO constatou, através de controlos *ex post*, que em Janeiro de 2007, na sequência de um erro de processamento de dados, foi pago um montante total de mais de 365 000 euros a 118 antigos agentes temporários, apesar de estes já não trabalharem para a Comissão. O erro não foi detectado pelos controlos *ex ante* até à emissão da folha de vencimentos final, o que demonstra uma falta de controlo suficiente dos procedimentos que levam à elaboração dessa mesma folha de vencimentos. Continuam a efectuar-se recuperações em 2008.

Seguimento dado às observações apresentadas em relatórios anuais anteriores

11.18. A auditoria deu origem a observações em relação às acções tomadas no seguimento de observações constantes de relatórios anuais anteriores sobre o reembolso das despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço e sobre os abonos de família, apresentadas no **anexo 11.2**.

Tribunal de Justiça**Agentes contratuais**

11.19. A auditoria constatou que a decisão do comité administrativo do Tribunal de Justiça relativa ao recrutamento e à utilização dos serviços de agentes contratuais não estabelece qualquer procedimento de selecção de «agentes contratuais para o desempenho de tarefas auxiliares» (artigo 3.º-B do «Regime Aplicável aos Outros Agentes das Comunidades Europeias»). Por consequência, o Tribunal de Justiça não estabeleceu procedimentos de selecção formais para o recrutamento de pessoal com contratos a curto prazo para substituir determinados agentes que estão impossibilitados de desempenhar as suas funções. Por exemplo, quando as unidades linguísticas do serviço de tradução precisam de substituir tradutoras em licença de parto, a selecção dos agentes contratuais para essa substituição fica à discrição do respectivo chefe do serviço. Devido à ausência de procedimentos de selecção específicos de «agentes contratuais para o desempenho de tarefas auxiliares» (incluindo, por exemplo, o recurso a comités de selecção), as disposições aplicadas pelo Tribunal de Justiça não garantem

11.17. RESPOSTA DA COMISSÃO

Aquando do incidente, a maior parte dos dados utilizados no cálculo dos vencimentos foi transmitida a partir do Sysper (o sistema de gestão dos dados do pessoal — substituído seguidamente pelo Sysper2) para o sistema de cálculo de vencimentos NAP.

*Em 28 de Dezembro de 2006, foi efectuada incorrectamente uma correcção de dados no Sysper, o que provocou erros nos dados transmitidos. Esta situação não foi detectada pelos controlos *ex ante*, que já tinham sido entretanto realizados, nem pelos mecanismos habituais de último controlo, devido ao período de férias e à presença reduzida nos serviços.*

O erro foi detectado em meados de Janeiro de 2007, mas as quantias já tinham sido pagas aos antigos agentes temporários. Na maior parte dos casos, a recuperação não apresentou quaisquer problemas e, actualmente (Julho de 2008), ainda estão em curso 9 dos 118 processos (incluindo o reembolso em parcelas).

*Os serviços envolvidos foram alertados para as instruções operacionais relativas aos prazos das intervenções de último minuto e o período entre os últimos controlos *ex ante* e a emissão da folha de vencimentos final foi encurtado.*

Dadas as circunstâncias excepcionais, a Comissão considera que esta situação não justifica a conclusão de que este incidente revela uma falta de controlos suficientes.

11.19. RESPOSTA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Regra geral, o Tribunal de Justiça apenas recruta agentes contratuais nos termos do artigo 3.º-B para substituir funcionários ou agentes temporários em licença de maternidade ou com baixa por doença, ou, em circunstâncias excepcionais, para fazer face a um volume de trabalho inabitualmente elevado numa determinada área. Geralmente, trata-se de recrutamentos por períodos curtos. Acresce que estas necessidades se referem a pessoal especializado (por exemplo, juristas linguistas), não imediatamente disponível para se deslocar para o Luxemburgo com contratos de curta duração.

Estes dois factores — a brevidade dos contratos de trabalho e a frequente penúria de candidatos qualificados — explicam por que razão não foram formalmente adoptados procedimentos de selecção específicos para o recrutamento de pessoal como agente contratual nos termos do artigo 3.º-B.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

nesses casos o integral cumprimento das exigências definidas no n.º 1 do artigo 82.º do «Regime Aplicável aos Outros Agentes das Comunidades Europeias» ⁽⁸⁾ nem a necessidade de evitar qualquer risco de uma selecção não objectiva.

Não temos conhecimento de casos nos quais se possa afirmar que a decisão de recrutamento foi influenciada por elementos não objectivos. No que respeita especificamente à substituição de juristas linguistas em licença de maternidade nas unidades de tradução, a que se referiu o Tribunal de Contas, todos os recrutamentos de pessoal como agente contratual nos termos do artigo 3.º-B foram decididos pela autoridade investida do poder de nomeação (a saber, o secretário do Tribunal de Justiça), sob proposta do chefe de unidade e após consulta do director da Tradução. Foram frequentemente utilizados procedimentos de selecção ad hoc. Todos os agentes recrutados para estas funções auxiliares preenchem os requisitos do lugar em termos de qualificações jurídicas, conhecimentos linguísticos e experiência de tradução jurídica.

Tribunal de Contas

11.20. O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo independente ⁽⁹⁾, que emitiu um relatório de garantia independente relativo à legalidade e regularidade da utilização dos recursos do Tribunal e aos procedimentos de controlo em vigor de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2007. Neste relatório, o revisor considera que «nada nos chamou a atenção que possa sugerir que, em todos os aspectos materialmente relevantes e com base em critérios (identificados), a) os recursos atribuídos ao Tribunal não tenham sido utilizados para os fins previstos e b) os procedimentos de controlo em vigor não forneçam as garantias necessárias para assegurar a conformidade das operações financeiras com as regras e regulamentos aplicáveis». O relatório será publicado no Jornal Oficial.

Comité Económico e Social Europeu

11.21. Para além da questão referida no ponto 11.10, a auditoria não suscitou quaisquer observações significativas.

Comité das Regiões

11.22. A auditoria não suscitou quaisquer observações significativas.

⁽⁸⁾ «Os agentes contratuais serão contratados numa base geográfica tão alargada quanto possível de entre os nacionais dos Estados-Membros, sem distinção de origem racial ou étnica, de convicções políticas, filosóficas ou religiosas, de idade ou deficiências, de sexo ou orientação sexual, independentemente do seu estado civil ou da sua situação familiar.»

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, S. à r.l., Revisores Oficiais de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Provedor de Justiça Europeu

11.23. A auditoria não suscitou quaisquer observações significativas.

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados

11.24. A auditoria não suscitou quaisquer observações significativas.

Conclusões gerais

11.25. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as operações subjacentes às contas das despesas referidas no ponto 11.1 não contêm erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo em vigor estão em conformidade com as exigências do Regulamento Financeiro.

AGÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA

11.26. As auditorias das agências e outros organismos descentralizados da União Europeia são objecto de relatórios anuais específicos, publicados separadamente no Jornal Oficial. No exercício de 2007, o Tribunal auditou 27 agências, cujos orçamentos totalizaram 1 243,5 milhões de euros. Os principais dados relativos às agências são apresentados no **quadro 11.2**.

11.27. O Tribunal emitiu opiniões sem reservas sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes em relação a todas as agências ⁽¹⁰⁾ auditadas, à excepção da Academia Europeia de Polícia ⁽¹¹⁾ e da Autoridade Europeia Supervisora do GNSS ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Os relatórios anuais do Tribunal relativos às contas das agências são apresentados no seu sítio Internet (<http://www.eca.europa.eu>) e serão publicados no Jornal Oficial, excepto no caso da Agência de Aprovisionamento Euratom.

⁽¹¹⁾ Opinião com reservas relativa à fiabilidade das contas e à legalidade e regularidade das operações subjacentes.

⁽¹²⁾ Impossibilidade de formular uma opinião relativa à fiabilidade das contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

ESCOLAS EUROPEIAS

11.28. O relatório anual específico do Tribunal relativo às Escolas Europeias (não publicado no Jornal Oficial) é enviado ao Conselho Superior e aos directores das Escolas Europeias. O orçamento das Escolas para 2007 elevou-se a 240,7 milhões de euros, financiados principalmente por uma subvenção da Comissão (129,2 milhões de euros) e por contribuições dos Estados-Membros (51,9 milhões de euros) ⁽¹³⁾. Os principais dados relativos às Escolas Europeias são apresentados no **quadro 11.3**.

11.29. O Tribunal não encontrou erros materiais que possam colocar em questão a fiabilidade das contas que examinou e a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

⁽¹³⁾ Fonte: Introdução geral do orçamento para 2008 das Escolas Europeias.

Quadro 11.2 — Agências da União Europeia — Principais dados

Agências e outros organismos descentralizados da União Europeia	Sede	Primeiro ano de autonomia financeira	Orçamento ⁽¹⁾ (milhões de euros)		Lugares estatutários	
			2007	2006	2007	2006
Agências						
Agência de Aprovisionamento Euratom	Luxemburgo	1960	0,3	0,2	—	—
Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional	Salónica	1977	17,4	16,8	97	95
Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Agência Europeia do Ambiente	Copenhaga	1994	35,1	37,1	116	115
Fundação Europeia para a Formação	Turim	1994	25,5	27	100	105
Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	Lisboa	1995	13,8	13	82	77
Agência Europeia de Medicamentos	Londres	1994	163,1	139	441	424
Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia	Luxemburgo	1995	46,1	40,9	200	189
Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Instituto de Harmonização do Mercado Interno	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho	Bilbau	1996	14,9	14,1	42	40
Agência dos Direitos Fundamentais da UE ⁽²⁾	Viena	1998	14,5	9,4	46	37
Agência Europeia de Reconstrução	Salónica	2000	250	271	108	108
Academia Europeia de Polícia ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	Haia	2002	18,4	14,7	147	112
Agência Europeia para a Segurança da Aviação	Colónia	2003	72	65,7	467	328
Agência Europeia da Segurança Marítima	Lisboa	2003	48,2	44,7	153	132
Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Agência Ferroviária Europeia ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças	Estocolmo	2005	28,9	17,1	90	50
Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas ⁽³⁾	Varsóvia	2006	42,2	19,2	49	28
Autoridade Europeia Supervisora do GNSS ⁽³⁾	Bruxelas ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Agência Comunitária de Controlo das Pescas ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Agências de execução						
Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação ⁽³⁾	Bruxelas	2006	6,9	5,6	35	46
Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura ⁽³⁾	Bruxelas	2006	36	29,2	83	75
Agência de Execução para a Saúde Pública ⁽³⁾	Luxemburgo	2007	4,1	—	28	—
Total			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Dotações de pagamento.⁽²⁾ Anteriormente designada por Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia.⁽³⁾ Agência que adquiriu independência financeira em 2006.⁽⁴⁾ Sede provisória.

Quadro 11.3 — Escolas europeias — Principais dados

Escola Europeia	País	Orçamento ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (milhões de euros)		Subvenções da Comissão ⁽²⁾ (milhões de euros)		População escolar ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Gabinete	Bélgica	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxemburgo	Luxemburgo	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxemburgo II	Luxemburgo	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Bruxelas I Uccle	Bélgica	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Bruxelas II (Woluwe)	Bélgica	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Bruxelas III (Ixelles)	Bélgica	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Bruxelas IV	Bélgica	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Bélgica	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Itália	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Alemanha	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
Munique	Alemanha	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Alemanha	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Espanha	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Países Baixos	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Reino Unido	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Total		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Receitas e despesas totais previstas no orçamento de cada uma das Escolas Europeias e do Gabinete, incluindo todas as alterações aos orçamentos inicialmente adoptados.

⁽²⁾ Fonte: Escolas Europeias, encerramento das contas de 2007.

⁽³⁾ Fonte: Relatório anual do Secretário Geral relativo ao exercício de 2007, enviado ao Conselho Superior das Escolas Europeias.

NB: As variações nos totais são devidas a arredondamentos.

ANEXO 11.1

**Resultados dos controlos das operações das despesas administrativas
e de determinadas despesas operacionais ⁽¹⁾**

Estimativa da proporção de operações afectadas por erros, com base na amostra	7 %
Taxa de erro	inferior a 2 %

⁽¹⁾ Este quadro não inclui dados relativos às Agências e às Escolas Europeias.

Seguimento dado às observações apresentadas em relatórios anuais anteriores

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta
<i>Reembolso das despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço</i> Relatórios anuais relativos aos exercícios de 2004, ponto 9.6 e 2005, ponto 10.7: O Estatuto dos Funcionários alterado, que entrou em vigor em 1 de Maio de 2004, estipula que as despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço serão reembolsadas, mediante apresentação dos documentos comprovativos, até um limite máximo fixado para cada país (artigo 13.º do anexo VII do Estatuto dos Funcionários). Contrariamente a esta norma, todas as instituições, excepto o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Provedor de Justiça, prevêem nas suas normas internas o pagamento de um montante fixo, compreendido entre 30 % e 60 % do montante máximo autorizado, aos agentes que não apresentarem quaisquer provas das despesas de alojamento incorridas.	Entretanto, o Conselho, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões alteraram as suas normas internas para garantir a conformidade com o Estatuto dos Funcionários.	O Parlamento e a Comissão devem alterar as suas normas internas para garantir que as despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço são reembolsadas em conformidade com o Estatuto dos Funcionários, o qual foi alterado na sequência de uma proposta da Comissão aprovada pelo Parlamento.	Respostas do Parlamento Europeu <i>A situação do Parlamento Europeu, quando comparada com outras instituições, é excepcional, na medida em que grande parte dos seus funcionários tem de se deslocar entre Bruxelas, o Luxemburgo e Estrasburgo durante o seu trabalho normal. Estas deslocações entre os três locais de trabalho correspondem a 91 % das deslocações em serviço do PE e a 88 % das despesas com essas deslocações. Enquanto medida de boa gestão financeira é mais prático, por conseguinte, a aplicação do sistema de montantes de taxa fixa para o pessoal que se desloca entre os três locais de trabalho. Em relação às deslocações em serviço fora dos três locais de trabalho, conforme previstas pelo Estatuto dos Funcionários, aplica-se o reembolso com base em documentos comprovativos.</i> <i>Desde as observações formuladas anteriormente pelo Tribunal sobre as regras do Parlamento em matéria de deslocações em serviço, o auditor interno da instituição efectuou uma auditoria do seu regime. As conclusões contidas no seu relatório implicarão uma série de modificações a serem propostas pelo secretário-geral.</i> Respostas da Comissão <i>O guia das missões da Comissão foi revisto a fim de ter em conta as observações do Tribunal. A adopção deste texto registou um atraso devido a outros pontos de divergência com a Representação do pessoal, que foram entretanto resolvidos. O guia não será adoptado antes de Setembro de 2008.</i>
<i>Subsídios de assistência aos deputados do Parlamento Europeu</i> Relatório anual relativo ao exercício de 2006, pontos 10.10 to 10.12: Como a maior parte dos montantes pagos aos deputados como subsídio de assistência não foi posteriormente justificada pelos devidos documentos comprovativos das despesas incorridas em seu nome, o Tribunal considera que os documentos são insuficientes para comprovar que os deputados empregaram ou contrataram realmente os serviços de um ou vários assistentes e que as funções ou serviços mencionados nos contratos que assinaram foram realmente executados. A Mesa deverá tomar medidas no sentido de obter os documentos considerados fundamentais para comprovar que as despesas eram justificadas. Caso estes documentos não sejam fornecidos num prazo razoável, deverão aplicar-se medidas adequadas relativamente aos montantes não justificados, como suspensão dos pagamentos e/ou emissão de ordens de recuperação.	A Mesa alterou em 13 de Dezembro de 2006 as normas que regem o subsídio de assistência aos deputados. Segundo as normas alteradas, aplicáveis aos subsídios pagos em 2006 e 2007, os deputados deixaram de ter de apresentar facturas e declarações de custos emitidas pelos pagadores delegados e prestadores de serviços, embora tenham de as guardar. Em vez delas, devem apresentar cópias das «declarações de despesas» e «declarações dos montantes facturados» emitidas pelos pagadores delegados e prestadores de serviços. A Mesa decidiu na sua reunião de 10 de Dezembro de 2007 que, para o período de Julho de 2004 ao final de 2005, também bastariam as «declarações de despesas» e «declarações dos montantes facturados». No final da auditoria do Tribunal relativa a 2007, a grande maioria dos documentos justificativos das despesas de 2006 e 2007 já fora apresentada e regularizada pela administração do Parlamento. Verificavam-se igualmente progressos na recolha de documentos relativos às despesas de 2004 e 2005. Em 2008 o auditor interno do Parlamento Europeu completou uma auditoria sobre o subsídio de assistência aos deputados, tendo assinalado insuficiências nessa matéria. Na resolução de 22 de Abril de 2008 sobre a quitação relativa ao exercício de 2006, o Parlamento instou a sua administração a aplicar correcta e coerentemente as regras e a melhorar os procedimentos de execução e a comunicação com os deputados. Na mesma resolução, o Parlamento referiu igualmente que a Mesa confiara ao Secretário-Geral a missão de contactar a Comissão e o Conselho com vista a estabelecer um novo conjunto de regras e encarregara um grupo de trabalho de avaliar o funcionamento das regras existentes e de propor alterações quando necessário.	O Parlamento deverá:	

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta
		— garantir que todos os deputados em questão apresentem «declarações de despesas» e «declarações dos montantes facturados» em relação a cada exercício; — reforçar os controlos do subsídio de assistência aos deputados, incluindo controlos aleatórios das facturas que os deputados têm em sua posse; — garantir que, caso não seja fornecida documentação que prove inequivocamente que os serviços pagos foram de facto fornecidos, sejam aplicadas medidas adequadas relativamente aos montantes não justificados, como suspensão dos pagamentos e/ou emissão de ordens de recuperação; — continuar a desenvolver o quadro regulamentar aplicado ao subsídio de assistência aos deputados, de modo a dar resposta às suas insuficiências.	Respostas do Parlamento Europeu — A Administração está a fazer os possíveis para que os documentos de regularização das despesas de assistência parlamentar sejam apresentados em conformidade com a regulamentação. Em Fevereiro e Março de 2008 foi enviada uma carta a todos os deputados em questão para lhes comunicar a lista dos assistentes e os montantes a regularizar, bem como a data limite de 31 de Maio de 2008 para a apresentação dos documentos relativos aos exercícios de 2004 e 2005. Em relação ao exercício de regularização para 2007, foi enviado, durante o mês de Abril, um primeiro aviso a todos os deputados implicados. Em finais de Junho, todos os deputados que não apresentaram os documentos solicitados, ou que apresentaram documentos incompletos, em relação a um ou vários dos anos em questão, receberam um aviso da Administração, assinado pelo secretário-geral. Os deputados que não deram seguimento a este último aviso serão objecto de uma suspensão dos pagamentos para os seus assistentes ou do lançamento do procedimento de recuperação previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Regulamentação DSD. O exercício de regularização das despesas de assistência parlamentar de 2006 já foi encerrado. Em relação a todos os casos em que falte documentação ou em que esta esteja incompleta (0,2 % das despesas), encontra-se em curso o procedimento de recuperação. O mesmo aplicar-se-á aos anos em relação aos quais está em curso a regularização (Julho a Dezembro de 2004, 2005 e 2007). Aquando de um controlo ex post efectuado pelo serviço gestor em finais de 2007, verificou-se que, num número muito reduzido de dossiers, faltava o certificado requerido em matéria de segurança social. Em conformidade com a alínea a) do n.º 5 do artigo 14.º da Regulamentação DSD, os pagamentos em questão foram suspensos para todos os dossiers que não foram completados nos prazos comunicados aos deputados implicados. Em relação aos exercícios de regularização para 2004 e 2005, os documentos justificativos enviados pelos deputados até 12 de Setembro de 2008 cobrem respectivamente 99,45 % e 99,33 % dos pagamentos efectuados. No tocante ao exercício para 2007, esta percentagem eleva-se a 99,63 %. Em relação ao conjunto dos três anos, e na presente fase de apreciação dos documentos comprovativos pelos serviços, os documentos aceites como justificação adequada cobrem cerca de 91 % dos pagamentos efectuados. Uma parte dos documentos recebidos ainda está a ser apreciada e outra parte está a ser objecto de um pedido de informações complementares. Os dados actualizados serão enviados ao Tribunal antes do prazo fixado para 15 de Outubro de 2008. — A Mesa foi informada sobre o princípio de efectuar mais controlos exaustivos baseados em controlos aleatórios quando o prazo indicado no último aviso tiver expirado. — No que respeita a 2006, desde princípios de 2008 o secretário-geral enviou cartas a cerca de uma dúzia de deputados comunicando-lhes o lançamento do procedimento de recuperação previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Regulamentação DSD, por incumprimento da regulamentação relativa às despesas de assistência parlamentar, e ordenou uma suspensão dos pagamentos em cerca de uma dezena de casos. — Em 10 de Março de 2008, a Mesa, por recomendação da Conferência dos Presidentes, encarregou o secretário-geral de assegurar a aplicação e a execução coerentes das regras internas do Parlamento Europeu em matéria de reembolso das despesas de assistência parlamentar, incumbiu o secretário-geral de contactar a Comissão e o Conselho com vista ao estabelecimento de um novo conjunto de regras e encarregou um grupo de trabalho de avaliar a operacionalidade das regras em vigor e propor alterações se necessário. Em 9 de Julho, no âmbito da aprovação das medidas de execução do Estatuto dos Deputados, a Mesa adoptou novas regras com base nas recomendações do grupo de trabalho.

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta
<i>Regime de pensão complementar para os deputados do Parlamento Europeu</i> Relatório anual relativo ao exercício de 2006, quadro 10.2: O regime deverá dispor de normas claras que permitam definir as obrigações e responsabilidades do Parlamento Europeu e dos beneficiários do regime no caso de um défice.	Não foram estabelecidas regras relativas às obrigações e responsabilidades do Parlamento Europeu e dos beneficiários do regime no caso de um défice.	Devem ser estabelecidas regras apropriadas que definam as obrigações e responsabilidades do Parlamento Europeu e dos beneficiários do regime no caso de um défice.	Respostas do Parlamento Europeu <i>Confrontado com um défice actuarial que, em finais de 2004, ascendia a 43 765 745 EUR, as questões relativas à gestão do regime de pensão complementar voluntário dos deputados foi debatido pela Mesa na sua reunião de 30 de Novembro de 2005. Nessa reunião, a Mesa aprovou as conclusões do seu grupo de trabalho sobre o Fundo de Pensões, ou seja:</i> — aprovar uma alteração à Regulamentação DSD no sentido de aumentar, em 1 de Janeiro de 2006, a taxa de contribuição total de 39 % para 45 %; — encarregar um grupo de trabalho de apresentar, com base num estudo actuarial independente, um relatório sobre a situação financeira do Fundo na sequência da aprovação do Estatuto dos Deputados; — comprometer-se a tomar, no âmbito da aplicação do novo Estatuto, as medidas necessárias para garantir o pagamento das pensões complementares depois da entrada em vigor do novo Estatuto em 2009; — tomar nota de que, uma vez aprovadas estas medidas, será possível estabelecer a convenção que rege as relações e as responsabilidades respectivas do Fundo e do Parlamento, tal como recordado pelo Tribunal de Contas. <i>Conforme indicado na programação das medidas adoptadas pela Mesa em 30 de Novembro de 2005, só uma vez aprovadas estas medidas será possível estabelecer a convenção que rege as relações e as responsabilidades respectivas do Fundo e do Parlamento, tal como recordado pelo Tribunal de Contas. Em conformidade com esta estratégia, um estudo actuarial encomendado pelo Parlamento foi encerrado em finais de 2007, tendo sido transmitido ao grupo de trabalho da Mesa encarregado de elaborar medidas de execução do Estatuto dos Deputados. O artigo 77.º do projecto de medidas de execução diz respeito à situação do Fundo de Pensões.</i> <i>Na sua reunião de 19 de Maio de 2008, a Mesa decidiu abandonar o sistema de cobrança das contribuições dos deputados sobre o subsídio para despesas gerais. Antes da pausa do Verão, o Secretário-Geral tinha enviado uma comunicação informando os membros do Fundo de Pensões da modificação do procedimento.</i> <i>Em 9 de Julho de 2008, a Mesa adoptou as medidas de execução, o que abre o caminho para que se passe à fase seguinte. Com efeito, com base no que foi decidido nessas medidas sobre o futuro do Fundo de Pensões, serão encetadas, dentro em breve, as negociações com vista à conclusão de uma Convenção que rege as relações e as responsabilidades entre o Fundo e o Parlamento, que provavelmente se encerrarão em inícios do próximo ano.</i>
<i>Pagamento, pelo Conselho, de períodos adicionais de férias anuais não usufruídas</i> Relatórios anuais relativos aos exercícios de 2004, ponto 9.18 e 2005, quadro 10.2: No caso do Conselho, os períodos adicionais de férias anuais concedidos até 31 de Dezembro de 1997 como compensação de horas extraordinárias são pagos aquando da aposentação, se o funcionário não tiver usufruído dessas férias. Dado que o pessoal das categorias A e B não tem direito a compensação por horas extraordinárias, esses pagamentos não estão em conformidade com o artigo 56.º do Estatuto dos Funcionários.	Embora o Secretariado-Geral tenha tomado medidas para suprimir gradualmente o volume de férias compensatórias para o pessoal das categorias A e B concedidas antes de 31 de Dezembro de 1997, foram ainda efectuados pagamentos em 2007 para compensar períodos adicionais de férias anuais não usufruídas.	O pagamento de períodos adicionais de férias não usufruídas deve cessar.	Respostas do Conselho <i>Tal como já foi referido nas respostas aos relatórios do Tribunal de Contas relativos a exercícios anteriores, o Secretariado-Geral do Conselho tem conhecimento da posição do Tribunal em relação ao pagamento das reservas de dias de compensação não gozados, acumulados antes de 31 de Dezembro de 2007, e concorda inteiramente com a observação aduzida pelo Tribunal sobre a necessidade de pôr termo, o mais rapidamente possível, ao processo de regularização em curso. Como observado pelo Tribunal, foi instaurado um regime obrigatório que visa a liquidação total, até 2009, de todas as reservas remanescentes.</i> <i>Neste contexto, o Secretariado-Geral recorda que, em seu entender, a prossecução do regime de liquidação progressiva dessas reservas até à fase final em 2009 é uma consequência inevitável da obrigação de respeitar os direitos adquiridos e os princípios fundamentais do direito europeu em matéria de legítimas expectativas e igualdade de tratamento.</i> <i>Além disso, o Secretariado-Geral recorda que já tomara medidas em 1997 para evitar que tal situação se repetisse no futuro.</i> <i>O Secretariado-Geral também adoptou uma decisão que evitará pagamentos residuais relativos a dias de compensação aquando da aposentação. Registe-se ainda que tenciona concluir os trabalhos destinados a eliminar, em 2009, todas as compensações não financeiras que não estejam em conformidade com o artigo 56.º do Estatuto.</i>

Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta
<i>Acompanhamento dos abonos de família pela Comissão</i> Relatórios anuais relativos aos exercícios de 2005, ponto 10.12, e 2006, quadro 10.2: Não é solicitado regularmente aos funcionários que recebem o abono de lar e não têm filhos a cargo que actualizem as informações. Em relação a 676 dos 1 605 funcionários da Comissão que trabalham em Bruxelas e se encontram nessas circunstâncias, não há elementos comprovativos de que lhes tenha sido pedido que confirmassem ou actualizassem as suas declarações iniciais. Verificou-se igualmente a existência de controlos insuficientes em relação a funcionários que possam ter recebido abonos nacionais por filho a cargo; se tal foi o caso, esses abonos deveriam ter sido deduzidos dos que são pagos em conformidade com o Estatuto dos Funcionários. Em 2006 a Comissão procedeu ao acompanhamento de 231 dos 676 casos, prevendo acompanhar os restantes no prazo de dois anos.	O acompanhamento dos diferentes tipos de abono de família ainda se baseia principalmente na comunicação voluntária de informações pelos funcionários. Em Fevereiro de 2008 ainda havia 703 casos em que o controlo mais recente fora efectuado antes de 2005, o que representa mais de 37 % do número total de funcionários que trabalham em Bruxelas que recebem o abono de lar e não têm filhos a cargo.	A Comissão deve tomar medidas suplementares para verificar regularmente os abonos de família.	Respostas da Comissão <i>É actualmente dada prioridade à verificação do direito a abonos de lar. A partir de Maio de 2008, um funcionário passa a ser responsável por esta função, a fim de recuperar os atrasos registados no processo de verificação. Em simultâneo, para as mesmas pessoas, os abonos de lar recebidos de outras fontes são igualmente verificados e, caso necessário, as quantias são corrigidas com efeitos retroactivos. Seguir-se-ão outras pessoas que recebem potencialmente abonos de outras fontes e que não foram recentemente objecto de controlo.</i>

ANEXO I

Informações financeiras sobre o orçamento geral

ÍNDICE

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO

1. Origem do orçamento
2. Base jurídica
3. Princípios orçamentais enunciados nos Tratados e no Regulamento Financeiro
4. Conteúdo e estrutura do orçamento
5. Financiamento do orçamento (receitas orçamentais)
6. Tipos de dotações orçamentais
7. Execução do orçamento
 - 7.1. Responsabilidade pela execução
 - 7.2. Execução das receitas
 - 7.3. Execução das despesas
 - 7.4. Demonstrações consolidadas relativas à execução orçamental e determinação do saldo do exercício
8. Prestação de contas
9. Auditoria externa
10. Quitação e seguimento a dar

NOTAS EXPLICATIVAS

Fontes dos dados financeiros

Unidade monetária

Abreviaturas e símbolos utilizados

GRÁFICOS

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO

1. ORIGEM DO ORÇAMENTO

O orçamento engloba as despesas da Comunidade Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom). Engloba igualmente as despesas administrativas da cooperação nos domínios da «Justiça e Assuntos Internos» e da Política Externa e de Segurança Comum, bem como todas as outras despesas que o Conselho considera deverem ficar a cargo do orçamento de forma a permitir a execução destas políticas.

2. BASE JURÍDICA

O orçamento rege-se pelas disposições financeiras dos Tratados de Roma ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (artigos 268º a 280º do Tratado CE e 171º a 183º do Tratado Euratom) e pelos regulamentos financeiros ⁽³⁾.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS ENUNCIADOS NOS TRATADOS E NO REGULAMENTO FINANCEIRO

Todas as receitas e todas as despesas comunitárias devem ser agrupadas num orçamento único (unidade e veracidade). O orçamento é aprovado para um exercício orçamental (anualidade). As receitas e despesas do orçamento devem ser equilibradas (equilíbrio). A elaboração, execução e prestação das contas são efectuadas em euros (unidade de conta). As receitas devem servir para financiar indistintamente todas as despesas e devem, tal como as despesas, ser inscritas no orçamento, e posteriormente nas demonstrações financeiras, pelo seu montante integral e sem compensação entre si (universalidade). As dotações são especificadas por títulos e capítulos; os capítulos subdividem-se em artigos e números (especificação). As dotações orçamentais devem ser utilizadas segundo os princípios de economia, eficiência e eficácia (boa gestão financeira). O orçamento é elaborado e executado e é objecto de prestação de contas no respeito pelo princípio de transparência (transparência). Existem algumas pequenas excepções a estes princípios gerais.

4. CONTEÚDO E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO

O orçamento consta de um «mapa geral de receitas e despesas» e de secções divididas em «mapas de receitas e despesas» de cada instituição. As nove secções são as seguintes: (I) Parlamento; (II) Conselho; (III) Comissão; (IV) Tribunal de Justiça; (V) Tribunal de Contas; (VI) Comité Económico e Social; (VII) Comité das Regiões; (VIII) Provedor de Justiça Europeu e (IX) Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.

No interior de cada secção, as receitas e despesas são classificadas por rubricas orçamentais (títulos, capítulos, artigos e eventualmente números) segundo a sua natureza ou o seu destino.

5. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO (RECEITAS ORÇAMENTAIS)

O financiamento do orçamento é assegurado essencialmente pelos recursos próprios das Comunidades: recursos próprios baseados no RNB, recursos próprios provenientes do IVA, direitos aduaneiros, direitos agrícolas e quotizações do açúcar e isoglicose ⁽⁴⁾.

Além dos recursos próprios, existem outras receitas que são marginais (ver **Gráfico I**).

6. TIPOS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS

Para cobrir as despesas previsionais, o orçamento distingue os seguintes tipos de dotações orçamentais:

a) as dotações diferenciadas (DD) destinam-se a financiar acções plurianuais em determinados domínios orçamentais. Incluem as dotações de autorização (DA) e as dotações de pagamento (DP):

— as dotações de autorização permitem contrair durante o exercício em curso obrigações jurídicas relativas a acções cuja realização abrange vários exercícios;

⁽¹⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE).

⁽²⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).

⁽³⁾ Principalmente o Regulamento Financeiro (RF) de 25 de Junho de 2002 (JO L 248 de 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Principais actos jurídicos relativos aos recursos próprios: Decisão 2007/436/CE do Conselho, de 7 de Junho de 2007 (JO L 163 de 23.6.2007); Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de Setembro de 2000 (JO L 253 de 7.10.2000); Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000 (JO L 130 de 31.5.2000); Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989); Directiva 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); Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do produto nacional bruto a preços de mercado (JO L 49 de 21.2.1989); Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho, de 15 de Julho de 2003, relativo à harmonização do rendimento nacional bruto a preços de mercado (JO L 181 de 19.7.2003).

— as dotações de pagamento permitem financiar as despesas que decorrem de autorizações concedidas durante o exercício em curso e exercícios anteriores;

b) as dotações não diferenciadas (DND) permitem assegurar a autorização e o pagamento das despesas relativas a acções anuais durante cada exercício.

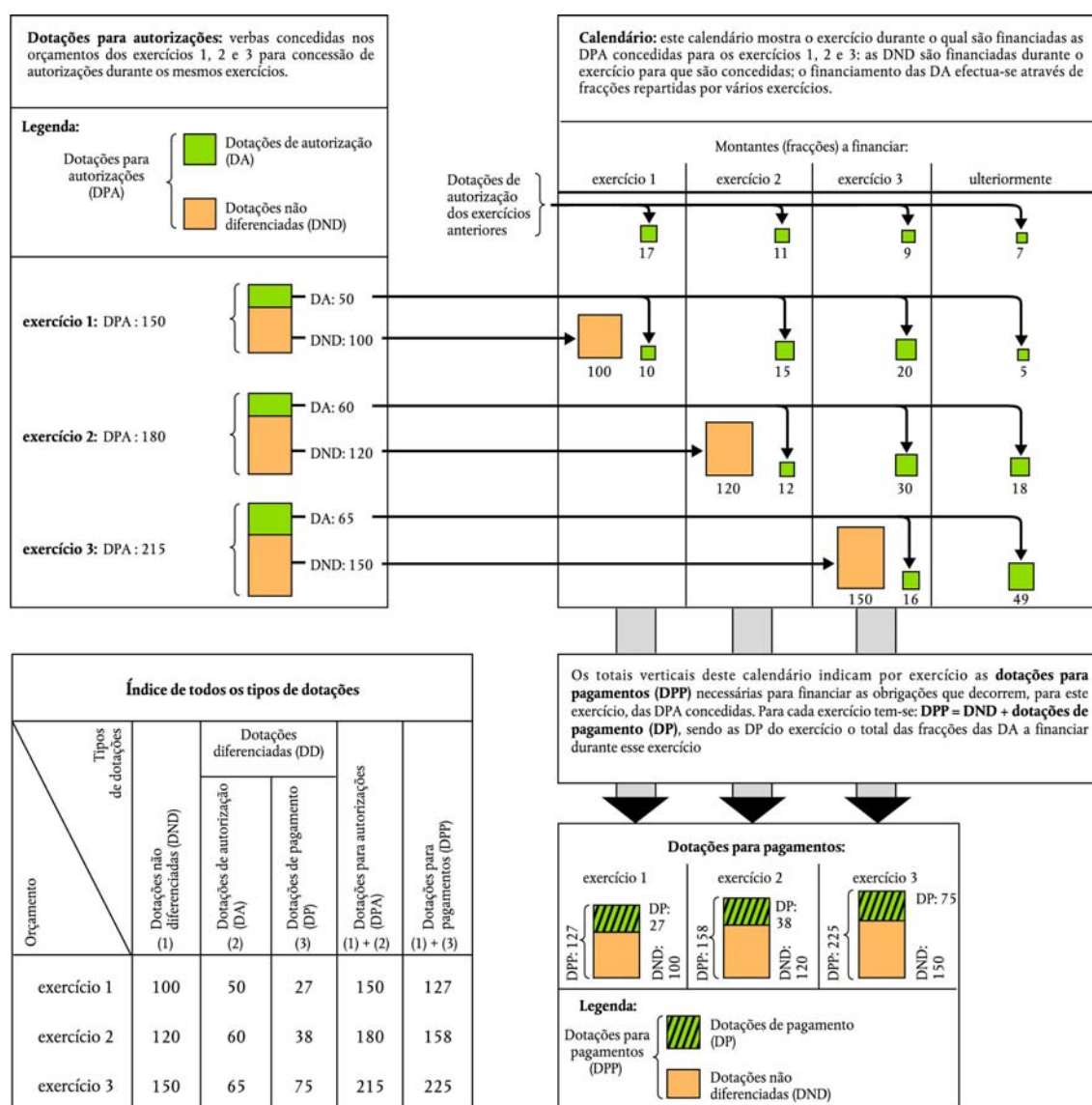
Por conseguinte, é importante apurar os dois totais seguintes em relação a cada exercício:

a) total das dotações para autorizações (DPA) ⁽⁵⁾ = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de autorização (DA) ⁽⁵⁾;

b) total das dotações para pagamentos (DPP) ⁽⁵⁾ = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de pagamento (DP) ⁽⁵⁾.

As receitas orçamentais servem para cobrir o total das dotações para pagamentos. As dotações de autorização não têm de ser cobertas por receitas.

O esquema simplificado seguinte (montantes fictícios) mostra o impacto destes tipos de dotações em cada exercício.



⁽⁵⁾ É importante notar a diferença entre «dotações para autorizações» e «dotações de autorização», assim como entre «dotações para pagamentos» e «dotações de pagamento». As duas noções «dotações de autorização» e «dotações de pagamento» são utilizadas exclusivamente no contexto das dotações diferenciadas.

7. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

7.1. Responsabilidade pela execução

A Comissão executa o orçamento nos termos do Regulamento Financeiro, sob a sua própria responsabilidade e no limite das dotações concedidas; reconhece igualmente às outras instituições os poderes necessários para a execução das secções do orçamento relativas a cada uma delas ⁽⁶⁾. O Regulamento Financeiro especifica os procedimentos de execução e nomeadamente a responsabilidade dos gestores orçamentais, dos contabilistas, dos gestores de fundos para adiantamentos e dos auditores financeiros das instituições. Nos dois maiores domínios de despesas (FEAGA e Fundos Estruturais), a gestão dos fundos comunitários é partilhada com os Estados-Membros.

7.2. Execução das receitas

As receitas previsionais são inscritas no orçamento sem prejuízo de eventuais alterações introduzidas por orçamentos rectificativos e suplementares.

A execução orçamental das receitas consiste no apuramento dos direitos e na cobrança dos montantes devidos às Comunidades (recursos próprios e outras receitas). Rege-se por disposições especiais ⁽⁷⁾. As receitas efectivas de um exercício são definidas como a soma das cobranças sobre direitos apurados do exercício corrente e das cobranças sobre direitos ainda por cobrar de exercícios anteriores.

7.3. Execução das despesas

As despesas previsionais são inscritas no orçamento.

A execução orçamental das despesas, ou seja a evolução e utilização das dotações, pode ser resumida da seguinte forma:

a) dotações para autorizações:

- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para autorizações disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DA) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas afectadas + transferências + dotações de autorização transitadas do exercício anterior + verbas transitadas não automaticamente do exercício anterior ainda não autorizadas + dotações de autorização anuladas em exercícios anteriores e reconstituídas;
- ii) *utilização das dotações*: as dotações para autorizações definitivas estão disponíveis ao longo do exercício para conceder autorizações (dotações para autorizações utilizadas = montante das autorizações concedidas);
- iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte após decisão da instituição em causa. As dotações disponíveis a título das receitas afectadas são objecto de uma transição automática;
- iv) *anulação de dotações*: o saldo é anulado;

b) dotações para pagamentos:

- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para pagamentos disponíveis durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DP) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas afectadas + transferências + dotações transitadas do exercício anterior de forma automática ou não automática;
- ii) *utilização das dotações do exercício*: as dotações para pagamentos do exercício estão disponíveis durante o exercício para efectuar pagamentos. Não incluem as dotações transitadas do exercício anterior (dotações para pagamentos utilizadas = montante dos pagamentos efectuados a partir das dotações do exercício);
- iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte após decisão da instituição em causa. As dotações disponíveis a título das receitas afectadas são objecto de uma transição automática;

⁽⁶⁾ Artigos 274º do Tratado CE, 179º do Tratado Euratom e 50º do RF.

⁽⁷⁾ Artigos 69º a 74º do Regulamento Financeiro e Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000.

- iv) *anulação de dotações*: o saldo é anulado;
- v) *total dos pagamentos efectuados durante o exercício*: pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício + pagamentos contra dotações para pagamentos transitadas do exercício anterior;
- vi) *despesas efectivas realizadas em relação a um exercício*: despesas das demonstrações consolidadas sobre a execução orçamental (ver ponto 7.4) = pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício + dotações para pagamentos do exercício transitadas para o exercício seguinte.

7.4. *Demonstrações consolidadas relativas à execução orçamental e determinação do saldo do exercício*

As demonstrações consolidadas relativas à execução orçamental são elaboradas no encerramento de cada exercício. Determinam o saldo do exercício, que é inscrito no orçamento do exercício seguinte através de um orçamento rectificativo.

8. PRESTAÇÃO DE CONTAS

As contas de um exercício são comunicadas ao Parlamento, ao Conselho e ao Tribunal de Contas; estas contas são apresentadas sob a forma de demonstrações financeiras e de mapas sobre a execução orçamental, acompanhados de um relatório sobre a gestão orçamental e financeira. As contas provisórias são comunicadas o mais tardar em 31 de Março do exercício seguinte; as contas definitivas têm de ser apresentadas até 31 de Julho do exercício em causa.

As contas anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2007 constituem o terceiro conjunto de contas elaboradas com base nas regras da contabilidade de exercício, introduzidas pelas Comunidades Europeias em 2005. No exercício de 2007 também se deu a actualização do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, cuja nova versão entrou em vigor em 1 de Maio de 2007.

Saliente-se que nas contas consolidadas relativas ao exercício de 2007:

- o total do activo aumentou de 67 332 milhões de euros em 2006 para 75 720 milhões de euros, tendo o total do passivo aumentado de 131 550 milhões de euros para 131 646 milhões de euros. A diferença entre o activo e o passivo será financiada a curto prazo por fundos orçamentais já votados ou garantida a longo prazo pelos Estados-Membros;
- o resultado económico do exercício aumentou de um excedente de 197 milhões de euros em 2006 para um excedente de 10 120 milhões de euros em 2007.

9. AUDITORIA EXTERNA

Desde 1977, o controlo externo do orçamento é efectuado pelo Tribunal de Contas das Comunidades Europeias ⁽⁸⁾. O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas do orçamento. Envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Verifica igualmente a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas, bem como a boa gestão financeira. Os controlos podem ser efectuados antes do encerramento das contas do exercício considerado, com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições das Comunidades, nos Estados-Membros e nos países terceiros. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual relativo a cada exercício e pode, além disso, apresentar em qualquer altura as suas observações sobre questões específicas e emitir pareceres a pedido de qualquer das instituições da Comunidade.

10. QUITAÇÃO E SEGUIMENTO A DAR

Desde 1977 são aplicáveis as seguintes disposições ⁽⁹⁾: antes de 30 de Abril do segundo ano posterior ao exercício considerado, o Parlamento, sob recomendação do Conselho, dá à Comissão quitação quanto à execução do orçamento. Para o efeito, o Conselho e o Parlamento examinam as contas apresentadas pela Comissão, assim como o relatório anual e os relatórios especiais do Tribunal de Contas. As instituições devem tomar todas as medidas convenientes para dar seguimento às observações que figuram nas decisões de quitação e apresentar um relatório sobre as medidas adoptadas.

⁽⁸⁾ Artigos 246º, 247º e 248º do Tratado CE, 160º-A, 160º-B e 160º-C do Tratado Euratom e 139º a 147º do RF.

⁽⁹⁾ Artigos 276º do Tratado CE e 180º-B do Tratado Euratom.

NOTAS EXPLICATIVAS

FONTES DOS DADOS FINANCEIROS

Os dados financeiros apresentados no presente anexo foram extraídos das contas anuais das Comunidades Europeias, bem como de vários outros instrumentos de gestão financeira fornecidos pela Comissão. A repartição geográfica foi determinada a partir dos códigos de país do sistema de informação contabilística da Comissão (ABAC). Como salienta a Comissão, quer se trate das receitas ou das despesas, todos os dados repartidos por Estado-Membro são resultado de operações aritméticas que dão uma visão muito limitada dos benefícios que cada Estado-Membro tira da União. Devem, portanto, ser interpretados com prudência.

UNIDADE MONETÁRIA

Todos os dados financeiros são apresentados em milhões de euros. Os totais são arredondados a partir de cada valor exacto, não representando portanto necessariamente a soma dos arredondamentos.

ABREVIATURAS E SÍMBOLOS UTILIZADOS

AT	Áustria
BE	Bélgica
BG	Bulgária
CE	Comunidade(s) Europeia(s)
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA ou Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CY	Chipre
CZ	República Checa
DA	Dotações de autorização
DD	Dotações diferenciadas
DE	Alemanha
DK	Dinamarca
DND	Dotações não diferenciadas
DP	Dotações de pagamento
DPA	Dotações para autorizações
DPP	Dotações para pagamentos
EE	Estónia
EFTA ou AECL	Associação Europeia de Comércio Livre
EL	Grécia
ES	Espanha
FI	Finlândia
FR	França
G	Gráfico ao qual se faz referência em outros gráficos (por exemplo: G III)
HU	Hungria
IE	Irlanda
IT	Itália

IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JO	<i>Jornal Oficial da União Europeia</i>
LT	Lituânia
LV	Letónia
LU	Luxemburgo
MT	Malta
NL	Países Baixos
PL	Polónia
PT	Portugal
RF	Regulamento Financeiro de 25 de Junho de 2002
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RO	Roménia
S	Secção do orçamento
SE	Suécia
SI	Eslovénia
SK	Eslováquia
T	Título do orçamento
UE	União Europeia
UE-27	Total dos 27 Estados-Membros da União Europeia
UK	Reino Unido
0,0	Dados entre 0 e 0,05
—	Ausência de dados

GRÁFICOS

ORÇAMENTO DO EXERCÍCIO DE 2007 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DURANTE O EXERCÍCIO DE 2007

G I	Orçamento de 2007 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais
G II	Orçamento de 2007 — Dotações para autorizações
G III	Dotações para autorizações disponíveis em 2007 e sua utilização
G IV	Dotações para pagamentos disponíveis em 2007 e sua utilização
G V	Recursos próprios em 2007, por Estado-Membro
G VI	Pagamentos efectuados em 2007, em cada Estado-Membro

CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2007

G VII	Balanço consolidado
G VIII	Conta dos resultados económicos consolidada

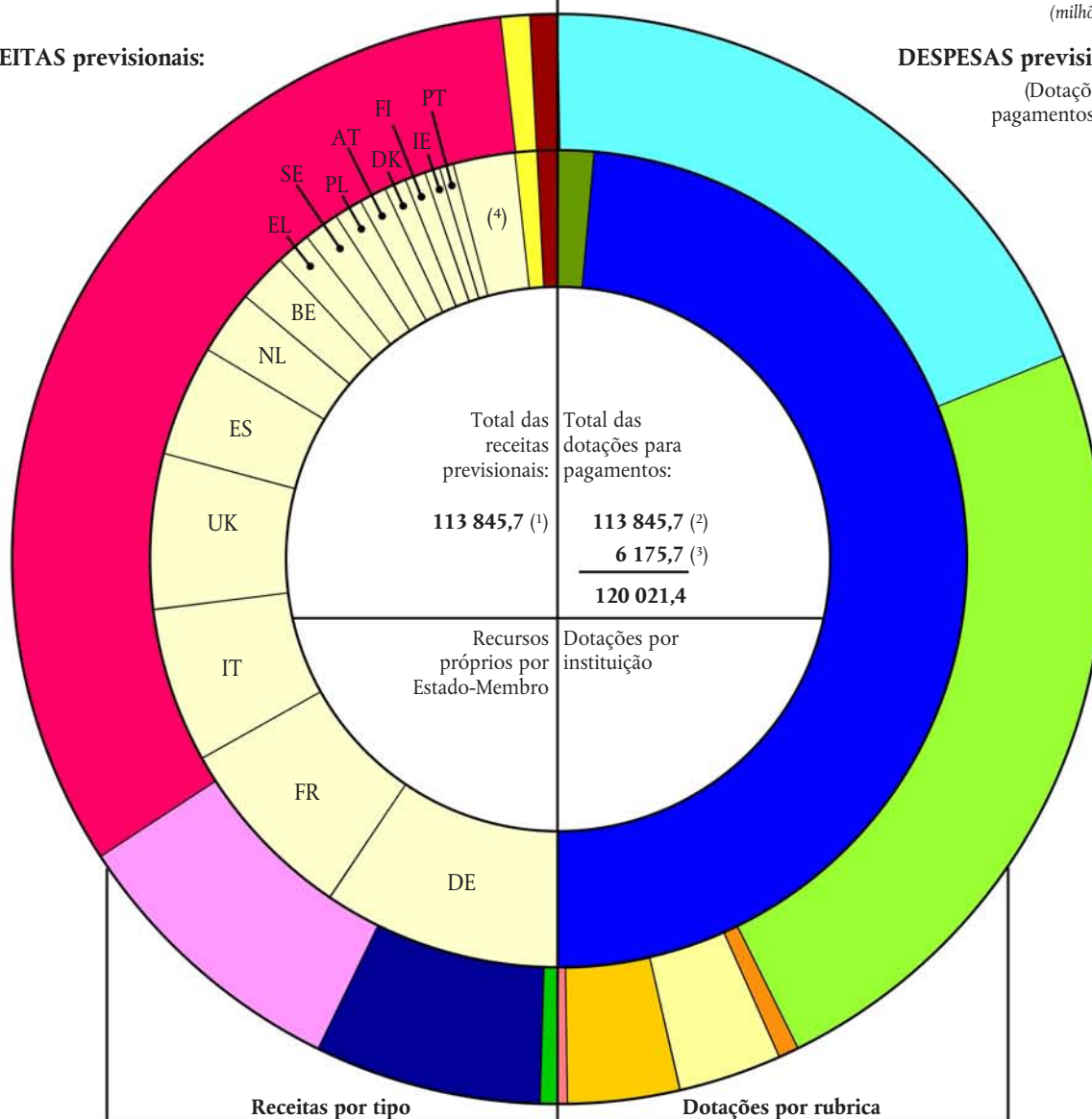
Gráfico I**Orçamento de 2007 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais**

[Para os critérios de receitas, ver «Informações de base sobre o orçamento», ponto 7.2; para os critérios de despesas, ver «Informações de base sobre o orçamento», ponto 7.3, e para inform. mais pormenorizadas, ver G IV, coluna (a)]

(milhões de euros e %)

RECEITAS previsionais:**DESPESAS previsionais:**

(Dotações para pagamentos finais)

**Legenda das receitas**

Total dos recursos próprios (por Estado-Membro)		
Direitos agrícolas	1 486,8	(1,3 %)
Quotizações do açúcar e isoglicose	- 37,7	(0 %)
Direitos aduaneiros	15 083,8	(13,2 %)
Recursos próprios baseados no IVA	19 478,6	(17,1 %)
Recursos próprios baseados no RNB	74 022,0	(65 %)
Outras receitas	1 703,7	(1,5 %)
Excedente disponível do exercício anterior	2 108,6	(1,9 %)

Legenda das despesas**Rubricas das perspectivas financeiras**

1. Crescimento sustentável	45 461,8	(37,9 %)
2. Preservação e gestão dos recursos naturais	57 019,7	(47,5 %)
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 356,2	(1,1 %)
4. A UE enquanto actor mundial	7 779,5	(6,5 %)
5. Despesas administrativas	7 959,5	(6,6 %)
6. Compensação	444,6	(0,4 %)
Dotações à disposição de outras instituições	3 046,6	(2,5 %)
Dotações à disposição da Comissão, das quais dotações operacionais	116 974,8	(97,5 %)
	112 061,9	(93,4 %)

⁽¹⁾ Após orçamentos rectificativos e suplementares.

⁽⁴⁾ A contribuição de CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT para as receitas foi agrupada.

⁽²⁾ Após orçamentos rectificativos e suplementares e transferências entre rubricas.

⁽³⁾ Receitas afectadas, dotações reconstituídas, dotações transitadas e reutilização.

Gráfico II

Orçamento de 2007 — Dotações para autorizações

[após orçamentos rectificativos e suplementares; para informações mais pormenorizadas, ver Gráfico III, coluna (b)]

(milhões de euros e %)



Nota:

O total das dotações para autorizações não está em equilíbrio com as receitas orçamentais de 2007, dado que as dotações de autorização incluem igualmente montantes que serão financiados por receitas orçamentais de exercícios posteriores.

Legenda das despesas

Rubricas das perspectivas financeiras:

1.	Crescimento sustentável	56 060,3	(42,8 %)
2.	Preservação e gestão dos recursos naturais	58 399,1	(44,6 %)
3.	Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 543,8	(1,2 %)
4.	A UE enquanto actor mundial	7 142,3	(5,5 %)
5.	Despesas administrativas	7 291,0	(5,6 %)
6.	Compensação	444,6	(0,3 %)

Gráfico III**Dotações para autorizações disponíveis em 2007 e sua utilização***(milhões de euros e %)*

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2007 e rubricas do quadro financeiro	Financial Framework	Dotações finais		Utilização das dotações					
		Montante ⁽¹⁾	Taxa (%)	Autorizaç. concedidas	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. 2008 ⁽²⁾	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
		(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
<i>Nomenclatura orçamental</i>									
I Parlamento (S. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Conselho (S. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Comissão (S. III) ⁽³⁾		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Empresa (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Concorrência (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energia e transportes (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Ambiente (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Investigação (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Investigação directa (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Pescas e assuntos marítimos (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Mercado interno (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Política regional (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Educação e cultura (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Comunicação (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Relações externas (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Comércio (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Alargamento (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Ajuda humanitária (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Luta contra a fraude (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. jurídico (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Administração (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Orçamento (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Auditoria (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Estatísticas (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Pensões (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Serviços linguísticos (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Reservas (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Tribunal de Contas (S. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Comité Económico e Social (S. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Comité das Regiões (S. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Prov. de Just. Europ. (S. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Autor. Europ. para a Protec. de Dados (S. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Total geral das dotações para autorizações	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Quadro financeiro ⁽⁴⁾</i>									
1 Crescimento sustentável	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 A EU enquanto actor mundial	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Despesas administrativas	7 039,0 ⁽⁵⁾	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Compensação	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Total geral das dotações para autorizações	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Total geral das dotações para pagamentos	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Dotações orçamentais definitivas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as dotações correspondentes às receitas afectadas ou equiparadas e as dotações transitadas do exercício anterior. Em consequência, o limite previsto para algumas rubricas do quadro financeiro é excedido pelas dotações disponíveis.

⁽²⁾ Incluindo as dotações correspondentes às receitas afectadas ou equiparadas.

⁽³⁾ Na Secção III (Comissão), os Títulos (T) correspondem às actividades/domínios de política definidos pela instituição para a aplicação do sistema de elaboração do orçamento com base em actividades (ABB, Activity Based Budgeting).

⁽⁴⁾ Os limites máximos das rubricas do quadro financeiro incluem o ajustamento previsto no ponto 48 do Acordo Interinstitucional de 2006.

⁽⁵⁾ O Acordo Interinstitucional de 2006 estipula no seu anexo que os montantes utilizados abaixo do limite máximo desta rubrica são calculados líquidos das contribuições do pessoal para o regime de pensões, dentro do limite de 500 milhões de euros a preços de 2004 para o período 2007-2013. Em 2007 esta redução eleva-se a 75,8 milhões de euros.

Gráfico IV

Dotações para pagamentos disponíveis em 2007 e sua utilização

(milhões de euros e %)

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2007 e rubricas do quadro financeiro		Utilização das dotações					
		Dotações finais ⁽¹⁾					
			Pagamentos efectuados em 2007	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. em 2008	Taxa (%)	Anulações
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)
<i>Nomenclatura orçamental</i>							
I	Parlamento (S. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6
II	Conselho (S. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8
III	Comissão (S. III) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7
III.1	Assuntos económicos e financeiros (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6
III.2	Empresa (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3
III.3	Concorrência (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1
III.4	Emprego e assuntos sociais (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0
III.5	Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1
III.6	Energia e transportes (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7
III.7	Ambiente (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1
III.8	Investigação (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0
III.9	Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0
III.10	Investigação directa (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4
III.11	Pescas e assuntos marítimos (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0
III.12	Mercado interno (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9
III.13	Política regional (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8
III.14	Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3
III.15	Educação e cultura (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3
III.16	Comunicação (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5
III.17	Saúde e protecção dos consumidores (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1
III.18	Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1
III.19	Relações externas (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0
III.20	Comércio (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3
III.21	Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1
III.22	Alargamento (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1
III.23	Ajuda humanitária (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7
III.24	Luta contra a fraude (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4
III.25	Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. jurídico (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7
III.26	Administração (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5
III.27	Orçamento (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1
III.28	Auditoria (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8
III.29	Estatísticas (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9
III.30	Pensões (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0
III.31	Serviços linguísticos (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5
III.40	Reservas (T.40)	—	—	—	—	—	—
IV	Tribunal de Justiça (S. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7
V	Tribunal de Contas (S. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6
VI	Comité Económico e Social (S. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4
VII	Comité das Regiões (S. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0
VIII	Prov. de Just. Europ. (S. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8
IX	Autor. Europ. para a Protec. de Dados (S. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1
Total geral das dotações para pagamentos		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8
<i>Quadro financeiro</i>							
1	Crescimento sustentável	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7
2	Preservação e gestão dos recursos naturais	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6
3	Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8
4	A EU enquanto actor mundial	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8
5	Despesas administrativas	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0
6	Compensação	444,6	444,6	100,0	—	—	—
Total geral das dotações para pagamentos		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8

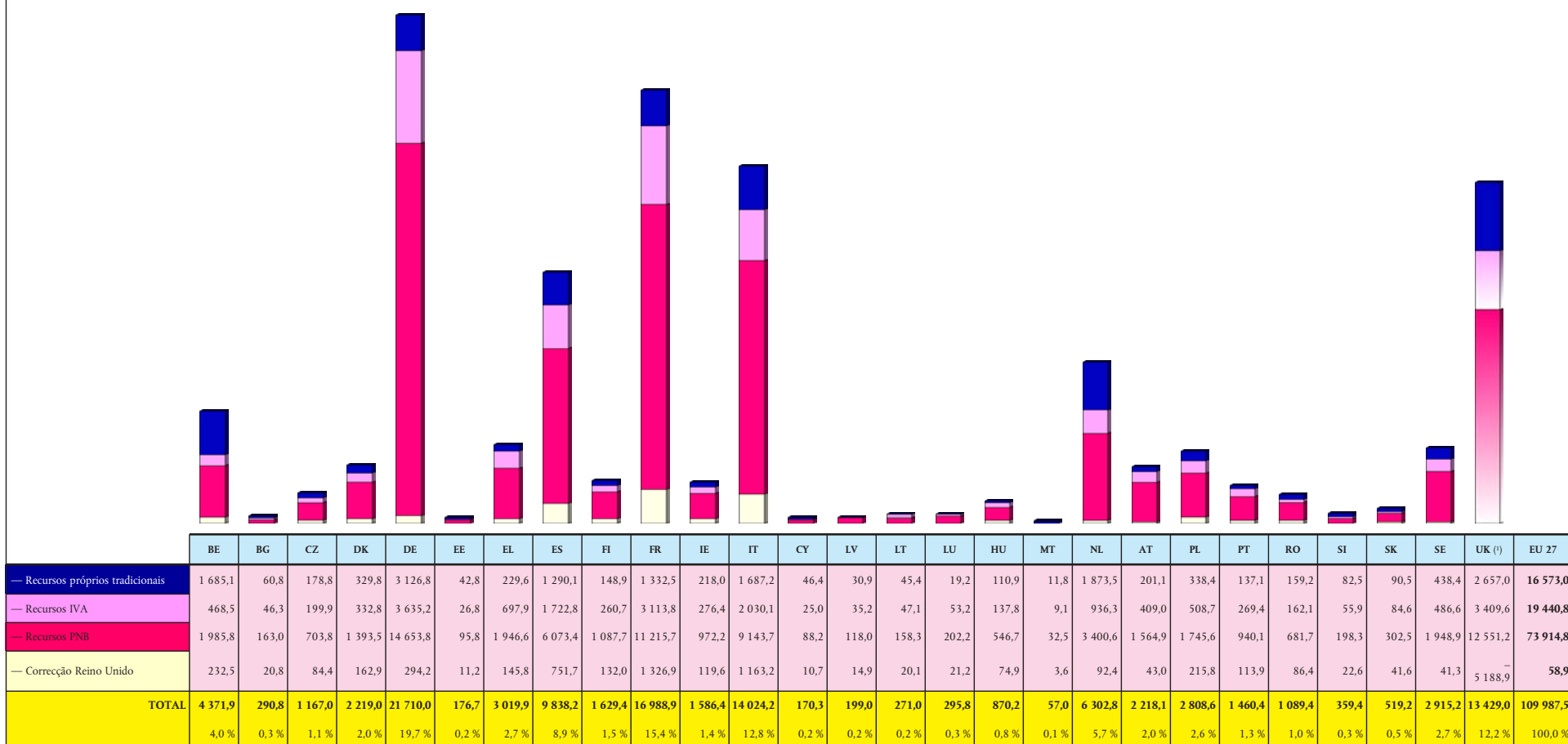
⁽¹⁾ Dotações orçamentais definitivas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as dotações correspondentes às receitas afectadas ou equiparadas e as dotações transitadas do exercício anterior.

⁽²⁾ Na Secção III (Comissão), os Títulos (T) correspondem às actividades/domínios de política definidos pela instituição para a aplicação do sistema de elaboração do orçamento com base em actividades (ABB, Activity Based Budgeting).

Gráfico V
Recursos próprios em 2007, por Estado-Membro

Receitas efectivas

(milhões de euros e %)



⁽¹⁾ No que se refere ao Reino Unido, é aplicada uma correcção (5 188,9 milhões de euros) ao montante bruto dos recursos próprios (18 617,8 milhões de euros). O financiamento deste ajustamento é suportado pelos outros Estados-Membros. Esta correcção apenas foi imputada às componentes IVA e RNB dos recursos próprios brutos proporcionalmente aos seus respectivos montantes.

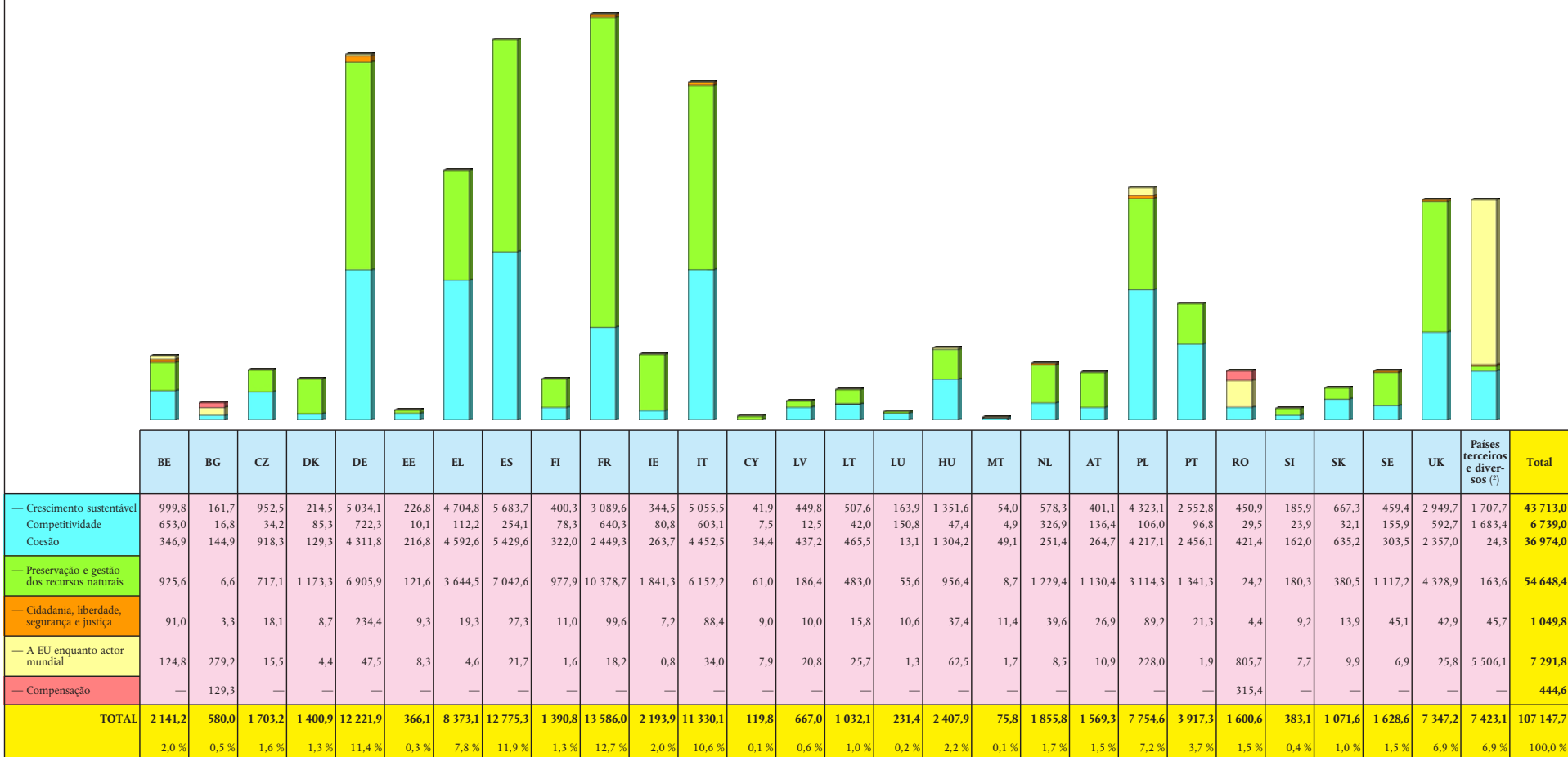
Gráfico VI

Pagamentos efectuados em 2007, em cada Estado-Membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamentos efectuados em 2007 = pagamentos contra dotações operacionais de 2007 mais pagamentos contra verbas transitadas de 2006.

Rubricas do quadro financeiro

(milhões de euros e %)



⁽¹⁾ A repartição geográfica não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-Membros, mas a uma repartição das despesas segundo os dados que figuram no sistema contabilístico informatizado da Comissão ABAC.

⁽²⁾ Os montantes em «Países terceiros e diversos» dizem essencialmente respeito a despesas ligadas a projectos desenvolvidos fora da União Europeia e à participação de países terceiros. São igualmente incluídas as despesas para as quais não foi possível efectuar uma repartição geográfica.

Gráfico VII

Balanço consolidado

(milhões de euros)

	31.12.2007	31.12.2006
Activo não corrente:		
Activos intangíveis	44,0	37,0
Imóveis, instalações e equipamento	4 523,0	4 586,0
Investimentos a longo prazo	1 973,0	2 157,0
Empréstimos	1 806,0	2 023,0
Pré-financiamentos a longo prazo	14 015,0	22 425,0
Contas a receber a longo prazo	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Activo corrente:		
Existências	88,0	115,0
Investimentos a curto prazo	1 420,0	1 426,0
Pré-financiamentos a curto prazo	20 583,0	8 055,0
Contas a receber a curto prazo	12 051,0	9 796,0
Caixa e equivalentes de caixa	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Activo total	75 386,0	67 332,0
Passivo não corrente:		
Benefícios de empregado	– 33 480,0	– 32 200,0
Provisões a longo prazo	– 1 079,0	– 989,0
Passivo financeiro a longo prazo	– 1 574,0	– 1 862,0
Outro passivo a longo prazo	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Passivo corrente:		
Provisões a curto prazo	– 369,0	– 379,0
Passivo financeiro a curto prazo	– 135,0	– 20,0
Contas a pagar	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Passivo total	– 134 006,0	– 131 550,0
Activo líquido	– 58 620,0	– 64 218,0
Reservas	2 806,0	2 855,0
Montantes a solicitar aos Estados-Membros		
<i>Benefícios de empregado (longo prazo)</i>	– 33 480,0	– 32 200,0
<i>Outras quantias</i>	– 27 946,0	– 34 873,0
Activo líquido	– 58 620,0	– 64 218,0

Gráfico VIII
Conta dos resultados económicos consolidada

(milhões de euros)

	31.12.2007	31.12.2006
Receitas operacionais		
Receitas de recursos próprios e contribuições	112 084	105 118
Outras receitas operacionais	9 080	8 368
	121 164	113 486
Despesas operacionais		
Despesas administrativas	- 7 120	- 6 619
Despesas operacionais	- 104 682	- 106 803
	- 111 802	- 113 422
Excedente das actividades operacionais	9 362	64
Receitas financeiras	674	621
Despesas financeiras	- 354	- 331
Variação das responsabilidades relativas aos benefícios sociais do pessoal	- 2 207	108
Parte do excedente (défice) líquido de entidades associadas e empreendimentos conjuntos	- 13	- 265
Resultado económico do exercício	7 462	197

ANEXO II

Lista dos Relatórios Especiais adoptados pelo Tribunal de Contas desde o último Relatório Anual:

- Relatório Especial n.º 6/2007 sobre a eficácia da assistência técnica no âmbito do desenvolvimento das capacidades
- Relatório Especial n.º 7/2007 relativo aos sistemas de controlo, de inspecção e de sanção aplicáveis às regras de conservação dos recursos haliêuticos comunitários
- Relatório Especial n.º 8/2007 sobre a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado
- Relatório Especial n.º 9/2007 «Avaliação dos programas-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT) da UE — O método da Comissão pode ser melhorado?»
- Relatório Especial n.º 1/2008 relativo aos procedimentos de instrução e de avaliação dos grandes projectos de investimento dos períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006
- Relatório Especial n.º 2/2008 sobre Informações Pautais Vinculativas (IPV)
- Relatório Especial n.º 3/2008 relativo ao Fundo de Solidariedade da União Europeia: qual a sua rapidez, eficiência e flexibilidade?
- Relatório Especial n.º 4/2008 sobre a aplicação das quotas leiteiras nos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004
- Relatório Especial n.º 5/2008 — Agências da União: obter resultados
- Relatório Especial n.º 6/2008 relativo à ajuda à recuperação concedida pela Comissão Europeia no seguimento do maremoto e do furacão Mitch
- Relatório Especial n.º 7/2008 — Programa Energia Inteligente para a Europa (2003-2006)

Estes relatórios podem ser consultados ou descarregados no sítio Internet do Tribunal de Contas Europeu:
www.eca.europa.eu

Pode obter uma cópia em papel ou em CD-ROM, solicitando-a ao Tribunal de Contas:

**European Court of Auditors
Communication and Reports Unit
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu**

ou preenchendo uma nota de encomenda electrónica na EU-Bookshop.

IV

*(Informações)*INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES
E DOS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos n.ºs 1 e 4 do artigo 248.º do Tratado CE, dos artigos 129.º e 143.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1525/2007 do Conselho, de 17 de Dezembro de 2007, e dos artigos 139.º e 156.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento

o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, na sua reunião de 24 e 25 de Setembro de 2008, adoptou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS**relativos ao exercício de 2007**

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Os Membros do Tribunal de Contas são:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

RELATÓRIO ANUAL RELATIVO ÀS
ACTIVIDADES FINANCIADAS PELOS SÉTIMO,
OITAVO E NONO FUNDOS EUROPEUS DE
DESENVOLVIMENTO (FED)

(2008/C 286/02)

**Relatório anual relativo às actividades financiadas pelos sétimo, oitavo e
nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)**

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	1-5
Capítulo I — Execução dos sétimo, oitavo e nono FED	6-13
Execução financeira	6-11
Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos FED	12-13
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas relativa aos FED	14-56
Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas relativa aos sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para o exercício de 2007	I-XI
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	14-50
Âmbito e natureza da auditoria	14-15
Fiabilidade das contas	16-18
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	19-50
Conclusões e recomendações	51-56

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

1. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) resultam de convenções ou de acordos internacionais ⁽¹⁾ entre, por um lado, a Comunidade e os seus Estados-Membros e, por outro, alguns Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), bem como de decisões do Conselho relativas à associação de Países e Territórios Ultramarinos (PTU).

1.-5. O FED é efectivamente o principal instrumento da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia para os países ACP. Embora partilhe o parecer do Tribunal sobre numerosos pontos, a Comissão gostaria de chamar a atenção para os elevados riscos ligados à gestão do Fundo, tendo em conta:

- o volume importante aplicado;
- as insuficiências das administrações de determinados países parceiros;
- os numerosos problemas, incluindo as deficiências importantes a nível da governação na maior parte dos países beneficiários.

Perante estes elementos, a Comissão instaurou uma estratégia de controlo a diferentes níveis que inclui o recurso a supervisores e auditores, controlos pelas autoridades contratantes, bem como, directamente, pelas delegações e serviços centrais da Comissão.

Esta estratégia de controlo deve evidentemente ter em conta uma avaliação dos riscos, assim como a relação custo-benefício. A Comissão considera que as disposições que instaurou são eficazes e respondem aos critérios estabelecidos. Em função das observações do Tribunal, mas baseando-se também na sua própria experiência, a Comissão aperfeiçoou esta estratégia nos últimos anos e continuará a fazê-lo.

Convém ler o relatório do Tribunal, tendo em consideração as condições em que a Comissão é obrigada a trabalhar, e ter em conta o risco inerente a este tipo de actividades.

2. A Comissão é responsável pela gestão da maior parte das despesas do FED. Desde 1 de Abril de 2003, o Banco Europeu de Investimento (BEI) ⁽²⁾ é o único responsável pela gestão do mecanismo de investimento do FED, que não é tomado em consideração na declaração de fiabilidade do Tribunal ou no processo de quitação do Parlamento Europeu ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A primeira Convenção (Yaoundé I) data de 1964. O acordo mais recente (Cotonu) data de 23 de Junho de 2000 e foi revisto no Luxemburgo em 25 de Junho de 2005.

⁽²⁾ No âmbito do nono FED, a dotação inicial elevou-se a 13 800 milhões de euros, dos quais 2 200 milhões de euros são da responsabilidade do BEI.

⁽³⁾ Ver artigos 96.º, 103.º e 112.º do Regulamento Financeiro de 27 de Março de 2003 aplicável ao nono FED (JO L 83 de 1.4.2003, p. 1). No seu Parecer n.º 12/2002 sobre esta proposta de Regulamento (JO C 12 de 17.1.2003), o Tribunal salientou que estas disposições reduzem o âmbito dos poderes do Parlamento Europeu, em matéria de quitação.

⁽⁴⁾ Um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 112.º do Regulamento Financeiro de 27 de Março de 2003 aplicável ao nono FED, supracitado) define as regras aplicadas pelo Tribunal em matéria de auditoria dessas operações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3. Uma vez terminada a fase de programação, os recursos dos FED são utilizados em duas etapas. A Comissão adopta uma decisão de financiamento (contabilizada como autorização financeira depois de receber o pedido da parte de um Estado ACP). Em seguida, no âmbito de uma convenção de financiamento, a Comissão e o Estado ACP definem as condições de execução destas decisões, quer pelo gestor orçamental nacional do país em causa quer directamente pela Comissão. O gestor orçamental nacional celebra contratos (contabilizados como compromissos jurídicos individuais) e autoriza pagamentos, que serão controlados e executados pela Comissão.

4. O apoio orçamental não está sujeito a este sistema de gestão. As convenções de financiamento constituem compromissos jurídicos e dão origem a pagamentos sem necessidade de assumir compromissos jurídicos individuais. Depois de ter verificado que as condições do Acordo de Cotonu e da convenção de financiamento foram cumpridas, a Comissão procede a uma primeira transferência de fundos a favor do orçamento do país beneficiário. Uma vez transferidos, estes fundos são incorporados nos orçamentos dos Estados ACP, onde são utilizados e auditados de acordo com a legislação e procedimentos do Estado beneficiário. A Comissão e os outros principais financiadores internacionais avaliam as melhorias introduzidas na gestão das finanças públicas nestes países e os resultados em termos de redução da pobreza. Antes de proceder ao pagamento de fracções posteriores, a Comissão assegura-se de que foram respeitadas as condições definidas na convenção de financiamento.

5. Na Comissão, a maioria dos programas FED é gerida pelo serviço de cooperação EuropeAid (a seguir designado EuropeAid). Uma pequena percentagem dos projectos FED ⁽⁵⁾ refere-se à ajuda humanitária e é gerida pela Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO).

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS SÉTIMO, OITAVO E NONO FED

Execução financeira

6. Na sequência do encerramento do sexto FED em 2006, os sétimo, oitavo e nono FED foram executados simultaneamente em 2007. Prevê-se que o sétimo FED seja encerrado em 2008.

7. As contribuições totais recebidas em 2007 elevaram-se a 2 679 milhões de euros, que incluem 39 milhões de euros de contribuições voluntárias em favor do mecanismo de apoio à paz em África no âmbito da cooperação intra-ACP ⁽⁶⁾. Durante o ano, a Comissão começou a mobilizar contribuições no âmbito do nono FED, uma vez que se tinham integralmente utilizado as relativas ao oitavo FED.

6.-8. *Em conformidade com as declarações de Monterrey e de Paris, a Comissão prosseguiu, em 2007, os seus esforços para aumentar a ajuda e a sua eficácia. O ano de 2007, tal como 2006, foi muito bem sucedido para a execução dos FED, tendo registado, de novo, níveis recorde de execução de contratos e de pagamentos, reduções significativas das autorizações antigas e pendentes e avanços no sentido do encerramento definitivo do 7.º FED. O objectivo no final de 2007 consiste em autorizar todas as dotações do nono FED, o que se traduziu na execução de 15,9 mil milhões de euros durante o período 2003-2007, ou seja, 100 % dos fundos do nono FED, o que representa o nível mais elevado de sempre na história dos FED.*

⁽⁵⁾ Que representa 0,8 % dos pagamentos efectuados em 2007.

⁽⁶⁾ Decisão n.º 2/2007 do Conselho de Ministros ACP-CE (JO L 175 de 5.7.2007, p. 35).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8. O décimo FED será autorizado no período de 2008-2013; prevê uma ajuda comunitária de 21 966 milhões de euros a favor dos países ACP, o que representa um aumento de 62 % em relação à dotação financeira do nono FED.

9. Os **quadros 1 e 2** mostram a utilização acumulada dos recursos dos FED geridos pela Comissão e a execução orçamental. Os **gráficos I e II** apresentam os recursos e as decisões acumulados, repartidos por sector de intervenção. Em Maio de 2005, o Conselho decidiu que os fundos do nono FED deviam ser autorizados antes de 31 de Dezembro de 2007 ⁽⁷⁾. Em conformidade com esta «cláusula de caducidade», praticamente todos os fundos no âmbito do nono FED tinham sido autorizados até essa data, o que foi conseguido pelo aumento significativo (16,7 %) das autorizações globais, que representaram 3 172 milhões de euros. Os pagamentos líquidos aumentaram 4,1 % e elevaram-se a 2 874 milhões de euros, o que é ligeiramente inferior ao objectivo inicial, devido a restrições de tesouraria no final do exercício.

10. Por consequência, as autorizações por liquidar aumentaram, passando de 10 281 milhões de euros no final de 2006 para 10 579 milhões de euros no final de 2007. Do total das autorizações por liquidar, 903 milhões de euros referem-se a fundos autorizados há mais de cinco anos. As autorizações globais, para as quais não se efectuou qualquer compromisso jurídico individual ou qualquer pagamento nos últimos dois anos, diminuíram contudo significativamente, para 100 milhões de euros no final do ano. A taxa de execução, calculada em função da relação entre os fundos ainda por utilizar e os pagamentos anuais, continuou estável em 3,7 anos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em matéria de qualidade, a Comissão introduziu em 2006 uma cobertura a 100 %, assegurada pelo grupo de apoio à qualidade, de todas as propostas de financiamento do FED tanto nas fases de identificação como de avaliação; prática que também foi aplicada em 2007.

A Comissão prosseguirá os seus esforços para aperfeiçoar ainda mais a execução do FED e continuará a assegurar o acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal neste quadro.

A dotação de 21 966 milhões de euros do 10.º FED (dotações operacionais para ACP, com exclusão dos Países e Territórios Ultramarinos — PTU) abrange um período de seis anos, em comparação com um período de cinco anos para o 9.º FED (montante inicial, sem ter em conta a transferência dos saldos dos FED precedentes — ver ponto 9 — de 13 500 milhões de euros). Para efeitos de comparação, os fundos deveriam ser anualizados, sendo neste caso o aumento nominal reduzido para 35,6 %.

9. *Trata-se da primeira vez que as verbas de um FED foram autorizadas na íntegra antes da entrada em vigor do FED seguinte. Quando o 9.º FED entrou em vigor em Abril de 2003, ainda não tinham sido autorizados cerca de 2 mil milhões de euros ao abrigo do 8.º FED.*

10. *O desempenho da Comissão em 2007 foi excepcional, os pagamentos registaram um aumento significativo de 12 %, as autorizações de 9 % e o aumento das autorizações pendentes pôde ser limitado a 2,8 %.*

A taxa de execução de 3,7 anos corresponde à duração média de execução dos projectos.

⁽⁷⁾ Decisão 2005/446/CE dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho (JO L 156 de 18.6.2005, p. 19), com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2007/792/CE, de 26 de Novembro de 2007 (JO L 320 de 6.12.2007, p. 31).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

11. O sector das infra-estruturas sociais, incluindo a educação, a saúde, a água potável e o saneamento básico, foi o principal beneficiário da ajuda da UE, com 852 milhões de euros (31 % do total dos pagamentos) em 2007, seguido pelo sector dos transportes, das comunicações e da energia, com 799 milhões de euros (28 %). O total dos pagamentos efectuados no domínio da ajuda alimentar e do apoio geral aos programas, incluindo a ajuda alimentar e a segurança alimentar, elevou-se a 557 milhões de euros, dos quais 455 milhões de euros (16 % do total dos pagamentos) tinham sido gastos no âmbito de programas de apoio orçamental geral. A execução da ajuda continuou a necessitar de uma cooperação estreita com as organizações das Nações Unidas e o Banco Mundial (306,5 milhões de euros, ou seja 10,7 % dos pagamentos).

Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos FED

12. Nos termos das disposições do regulamento financeiro aplicável ao nono FED ⁽⁸⁾, a Comissão elabora em cada ano um relatório sobre a gestão financeira dos FED. O Tribunal examinou este relatório a fim de avaliar se ele descreve fielmente a realização dos objectivos, a situação financeira e os acontecimentos que tiveram uma influência significativa nas actividades do exercício. Este exame consistiu nomeadamente em verificar a exactidão dos dados financeiros apresentados e em assegurar um acompanhamento das observações formuladas anteriormente pelo Tribunal e das recomendações da autoridade de quitação.

13. O relatório sobre a gestão financeira apresenta uma descrição fiel da realização dos objectivos fixados para o exercício, da situação financeira e dos acontecimentos que tiveram uma influência significativa nas actividades efectuadas em 2007. Contudo, a síntese do seguimento dado pela Comissão às observações do Tribunal não dá, em certos casos, informações suficientes sobre as medidas tomadas ou planeadas; o Tribunal apresenta a sua análise da situação no **quadro 4**. Além disso, as informações fornecidas pelos Estados ACP no que se refere à utilização dos fundos Stabex ⁽⁹⁾ e o saldo das contas bancárias detidas nos bancos situados nestes mesmos Estados nem sempre são fiáveis, o que se deve à complexidade do instrumento e ao controlo limitado exercido pelo EuropeAid que, consciente desta situação, tinha a intenção de auditar os fundos Stabex em 2007 no conjunto dos países ACP em causa. Contudo, só se realizaram auditorias em 4 dos 38 países beneficiários.

13. A Comissão atribui a maior importância às recomendações do Tribunal, tendo sido dado seguimento a todas. A Comissão considera que, no que se refere às recomendações do Tribunal, as acções empreendidas foram, globalmente, satisfatórias, mas, no futuro, facultará informações mais pormenorizadas.

Embora o artigo 212.º da Convenção de Lomé IV não o exija, a Comissão decidiu reforçar o controlo dos fundos STABEX através de auditorias. De um total de 38 países beneficiários, em 2007, 10 não registaram qualquer movimento desses fundos e 14 foram sujeitos a auditorias relativas quer à fiabilidade das contas STABEX (oito países) quer a projectos financiados através dos fundos STABEX (seis países).

⁽⁸⁾ Artigos 96.º e 102.º

⁽⁹⁾ A importância financeira do programa Stabex diminui com a sua cessação progressiva. No final de 2007, cerca de 100 milhões de euros permaneciam nas contas de segurança detidas na Europa sob o controlo exclusivo da Comissão, em relação aos 192 milhões de euros no final de 2006. O objectivo da Comissão é que estes fundos sejam pagos até 31 de Dezembro de 2010, desde que todas as condições de pagamento tenham sido satisfeitas.

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS RELATIVA AOS FED

Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas relativa aos sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para o exercício de 2007

I. Em conformidade com o disposto no artigo 248.º do Tratado, o Tribunal auditou

- a) as «Contas anuais definitivas relativas ao exercício de 2007 dos 7.º, 8.º e 9.º Fundos Europeus de Desenvolvimento» que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁰⁾ e pelo mapa consolidado sobre a execução financeira dos sétimo, oitavo e nono FED;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes no quadro jurídico dos FED relativamente à parte dos recursos do FED cuja gestão financeira é assegurada pela Comissão ⁽¹¹⁾.

Responsabilidade da gestão

II. De acordo com os regulamentos financeiros aplicáveis aos sétimo, oitavo e nono FED, a gestão ⁽¹²⁾ é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas anuais definitivas dos FED e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às contas anuais definitivas dos FED consiste em conceber, executar e manter um controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, em seleccionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista do FED ⁽¹³⁾ e em elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. A Comissão aprova as contas anuais definitivas dos FED.

⁽¹⁰⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos, pelo mapa dos fluxos de caixa e o quadro dos créditos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento. As demonstrações financeiras e as informações fornecidas pelo BEI não estão abrangidas pela presente declaração de fiabilidade (ver nota 11).

⁽¹¹⁾ Nos termos do artigo 1.º e do n.º 3 do artigo 103.º do Regulamento Financeiro aplicável ao nono FED, a declaração de fiabilidade não abrange a parte dos recursos do nono FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

⁽¹²⁾ Ao nível da Comissão a gestão é constituída pelos membros da instituição, pelos gestores orçamentais delegados e subdelegados, pelo contabilista e pelos quadros superiores das unidades financeiras, de auditoria ou de controlo. Ao nível dos Estados beneficiários a gestão é constituída pelos gestores orçamentais nacionais, pelos contabilistas, pelos agentes dos organismos pagadores e pelos quadros superiores dos organismos de execução.

⁽¹³⁾ As regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista dos FED inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existiam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (IASB). Nos termos do regulamento financeiro, as «demonstrações financeiras consolidadas» relativas ao exercício de 2007 são elaboradas com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista dos FED, que adapta os princípios da contabilidade de exercício ao ambiente específico das Comunidades, ao passo que os mapas consolidados sobre a execução dos FED continuam a basear-se essencialmente nos movimentos de caixa.

- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução dos FED. No caso da gestão centralizada directa, as tarefas de execução são desempenhadas pelos serviços da Comissão. No âmbito da gestão descentralizada, as tarefas de execução são delegadas nos países terceiros e ao abrigo da gestão centralizada indirecta em outros organismos. No caso da gestão conjunta, as tarefas de execução são partilhadas entre a Comissão e as organizações internacionais. As tarefas de execução devem respeitar o princípio da boa gestão financeira, o que implica conceber, executar e manter um controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão adequada e medidas apropriadas para evitar irregularidades e fraudes, e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED.

Responsabilidade do auditor

III. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efectuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos de deontologia da IFAC e da INTOSAI, na medida em que estes sejam aplicáveis ao contexto dos FED. Essas normas implicam que o Tribunal planeie e efectue a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais definitivas dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são, no seu conjunto, legais e regulares.

IV. No contexto descrito no ponto III, uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações constantes das contas consolidadas definitivas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os procedimentos seleccionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorções materiais das contas consolidadas definitivas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico, devidas a fraudes ou erros. Ao efectuar essas avaliações de riscos, o auditor examina o controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas definitivas e os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria efectuada neste contexto inclui ainda a avaliação da adequação das políticas contabilísticas utilizadas e da razoabilidade das estimativas contabilísticas efectuadas, bem como a avaliação da apresentação global das contas consolidadas definitivas e dos relatórios anuais de actividade.

V. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base da sua declaração de fiabilidade.

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VI. Na opinião do Tribunal, as contas anuais definitivas dos sétimo, oitavo e nono FED reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED em 31 de Dezembro de 2007, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista.

VII. Embora não formule reservas na opinião expressa no ponto VI, o Tribunal chama a atenção para o facto de a validade das hipóteses utilizadas na estimativa da provisão para os custos incorridos não ter sido demonstrada pela Comissão, o que pode dar origem a uma subavaliação das despesas a pagar, bem como a uma sobreavaliação do montante das garantias indicado nas notas às demonstrações financeiras.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes

VIII. O Tribunal considera que, com excepção da observação efectuada no ponto IX, as operações subjacentes às receitas e às autorizações do exercício são, no seu conjunto, legais e regulares.

IX. A auditoria do Tribunal revelou um nível significativo de erros que afectam as operações subjacentes aos pagamentos.

X. Sem colocar em causa a opinião expressa no ponto VIII, o Tribunal chama a atenção para o elevado risco fiduciário ligado ao apoio orçamental resultante da «interpretação dinâmica» dada pela Comissão aos critérios de elegibilidade, que não prevê o respeito pelos países beneficiários de um nível mínimo de gestão credível das finanças públicas antes da atribuição do apoio orçamental.

XI. O Tribunal regista as melhorias introduzidas pela Comissão relativamente aos seus sistemas de supervisão e controlo, mas salienta a necessidade de prosseguir esforços para clarificar certos elementos importantes da estratégia de auditoria global e melhorar a concepção e/ou execução de certos sistemas.

18 de Setembro de 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide de Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Informações em apoio da declaração de fiabilidade***Âmbito e natureza da auditoria***

14. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas dos FED têm como objectivo obter provas suficientes e adequadas para determinar em que medida as receitas, as despesas e a situação patrimonial foram devidamente registadas e se as contas anuais reflectem fielmente a situação financeira no final do exercício. As observações relativas à fiabilidade das contas, apresentadas nos pontos VI e VII da declaração de fiabilidade, baseiam-se numa auditoria das demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁴⁾ e nos mapas consolidados sobre a execução financeira dos sétimo, oitavo e nono FED ⁽¹⁵⁾. A auditoria incluiu uma gama adequada de procedimentos de auditoria, concebidos para examinar, por sondagem, as provas relativas aos montantes apresentados e às informações fornecidas. Incluiu igualmente uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados, estimativas significativas efectuadas pela gestão e a apresentação global das contas consolidadas.

15. As observações sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes, apresentadas nos pontos VIII a XI da declaração de fiabilidade, baseiam-se nos seguintes elementos:

- a) uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo nos serviços centrais do EuropeAid e em cinco delegações (Gana, Guiné-Bissau, Madagáscar, Nigéria e Sudão) que autorizam despesas para seis países;
- b) um exame, em cada delegação visitada, de uma amostra de operações seleccionada com base nos dados estatísticos, que abrange todos os domínios à excepção do apoio orçamental. No total, foram auditados 90 pagamentos e 15 compromissos jurídicos individuais;
- c) no caso do apoio orçamental, o exame de 30 pagamentos e de 15 autorizações financeiras seleccionadas estatisticamente. Esta selecção representa respectivamente 46 % e 62,1 % do montante total dos pagamentos e das autorizações financeiras a título do apoio orçamental. O exame consistiu num controlo documental e, para oito pagamentos, numa análise suplementar em quatro dos países visitados (Gana, Guiné-Bissau, Nigéria e Madagáscar);
- d) um exame de 30 pagamentos autorizados pelos serviços centrais do EuropeAid, seleccionados estatisticamente;

⁽¹⁴⁾ Ver o artigo 100.º do regulamento financeiro de 27 de Março de 2003 aplicável ao nono FED: as demonstrações financeiras devem incluir o balanço financeiro, a conta dos resultados económicos, o mapa dos fluxos de tesouraria e o quadro dos créditos do FED.

⁽¹⁵⁾ Ver o artigo 101.º do regulamento financeiro de 27 de Março de 2003 aplicável ao nono FED: os mapas sobre a execução financeira devem incluir quadros descritivos das dotações, das autorizações e dos pagamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- e) um exame de 30 operações que já foram objecto de um controlo *ex post* pelos serviços centrais do EuropeAid, seleccionadas estatisticamente;
- f) um exame de 30 autorizações financeiras seleccionadas estatisticamente;
- g) uma análise do relatório anual de actividade e da declaração do Director-Geral do EuropeAid, bem como do processo da sua elaboração.

Fiabilidade das contas

16. Como o Tribunal já observou no seu relatório anual sobre os FED relativo ao exercício de 2006 ⁽¹⁶⁾, o sistema contabilístico utilizado para os FED não possui todas as características necessárias para a produção eficiente e eficaz de informações económicas segundo o princípio da contabilidade de exercício. Por consequência, a transformação dos elementos de contabilidade de caixa em inscrições na contabilidade de exercício para os FED passa por um tratamento manual complexo, que aumenta o risco de erros. Além disso, o sistema contabilístico não permite determinar separadamente os efeitos financeiros das flutuações das taxas de câmbio das divisas estrangeiras e não existe qualquer possibilidade de extracção manual ⁽¹⁷⁾. A integração dos FED no sistema contabilístico já utilizado pela Comissão para prestar contas das despesas orçamentais foi inicialmente prevista para 2006 mas, devido a dificuldades técnicas, foi adiada por várias ocasiões e está agora prevista para o início de 2009.

17. As contas anuais incluem uma provisão para os custos incorridos durante o período de referência mas relativamente aos quais não foi recebida qualquer factura no final do exercício. O montante desta provisão é estimado estatisticamente a partir de um determinado número de hipóteses e eleva-se a 2 087 milhões de euros, o que corresponde a 83 % do passivo total. Como o Tribunal observou no seu relatório anual sobre os FED relativo ao exercício de 2006 ⁽¹⁸⁾, a validade das hipóteses relativas à linearidade das despesas ligadas aos projectos não foi demonstrada pela Comissão. A análise do Tribunal ⁽¹⁹⁾ indica que o método aplicado pelo EuropeAid pode determinar uma subavaliação das despesas a pagar. Contudo, não é possível quantificar o impacto no balanço consolidado no final de 2007.

⁽¹⁶⁾ Ponto 15 (JO C 259 de 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ A sua comunicação está prevista na norma IPSAS 4 — Os efeitos de alterações em taxas de câmbio.

⁽¹⁸⁾ Ponto 17.

⁽¹⁹⁾ Como as informações disponíveis no que se refere à situação no final de 2007 são insuficientes, o Tribunal examinou a validade do método controlando as provisões em 31 de Dezembro de 2006 para uma amostra de 60 contratos individuais seleccionados estatisticamente e relativos a 18 projectos em 13 países ACP.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

16. A introdução do novo sistema contabilístico a partir de 2009 permitirá superar as actuais limitações. O tratamento manual está sujeito a controlos rigorosos a fim de reduzir os riscos. Embora o sistema contabilístico actual do FED não preveja a identificação do impacto financeiro de variações das taxas de câmbio, o resultado líquido do exercício de 2007 inclui os ganhos e perdas devidos às diferenças cambiais.

Além disso, apenas 9 % dos pagamentos são executados em moedas sujeitas a flutuações da taxa de câmbio. Por conseguinte, a Comissão não considera que estas diferenças cambiais potenciais sejam materiais em relação ao conjunto das contas.

17. Em 2007, a Comissão aperfeiçoou e melhorou a sua abordagem do cálculo da provisão, aplicando uma taxa de execução específica a cada tipo de contrato (subvenções, trabalhos, serviços e fornecimentos).

Uma análise individual de cada contrato (cerca de 8 000 contratos em curso) implicaria um volume de trabalho desproporcionado relativamente à abordagem matemática actualmente utilizada. A Comissão tenciona lançar um estudo a fim de reforçar os critérios utilizados nesta abordagem.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

18. O montante das garantias que figura na nota 1.4 das demonstrações financeiras elevava-se no total a 1 004 milhões de euros no final de 2007. A auditoria do Tribunal constatou que este montante está sobreavaliado em 4,1 %.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes**Testes substantivos das operações****Autorizações relativas aos projectos**

19. O Acordo de Cotonu ⁽²⁰⁾ prevê que a convenção de financiamento será elaborada entre a Comissão e o Estado ou Estados ACP em questão no prazo de 60 dias a contar da decisão da Comissão. A auditoria do Tribunal revelou que um número importante de convenções de financiamento (8 das 30 decisões da Comissão examinadas) não foi assinado pelo país beneficiário dentro deste prazo.

20. Detectaram-se erros frequentes (5 erros que afectam 4 dos 15 compromissos jurídicos individuais controlados) no que se refere às garantias bancárias exigidas pela regulamentação em matéria de concursos, e de contratos. No caso de um compromisso jurídico individual, foi concedida uma derrogação às regras relativas aos concursos, embora a condição legal que a autorizava não tivesse sido satisfeita.

Pagamentos relativos aos projectos

21. Não se pôde proceder a uma auditoria completa da legalidade e da regularidade de 2 pagamentos a favor das organizações das Nações Unidas, de uma selecção de 11, porque o Tribunal não pôde obter a documentação correspondente das organizações das Nações Unidas em causa ⁽²¹⁾. Por consequência, o Tribunal não pode tirar conclusões quanto à legalidade e à regularidade destas operações. Além disso, o Tribunal salienta que a auditoria de outras operações das Nações Unidas foi dificultada em consequência de uma cooperação inadequada das referidas organizações, só sendo finalmente possível graças à intervenção oportuna da Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

18. Durante o ano de 2007, a Comissão envidou esforços importantes a fim de reforçar a qualidade das informações registadas no sistema contabilístico. Aquando dos trabalhos de encerramento anual das contas, foram efectuadas verificações adicionais e correcções, tendo em vista a elaboração das contas anuais. Por conseguinte, o impacto nas contas anuais continua a ser muito limitado e pode ser considerado insignificante.

19. A Comissão e os países beneficiários não infringiram a regra de 60 dias do Acordo de Cotonu, dado esta regra se referir à elaboração e não à assinatura das convenções de financiamento. O prazo para a assinatura das convenções de financiamento é 31 de Dezembro do ano $n + 1$, sendo o ano n o ano de aprovação da autorização financeira pela Comissão (n.º 2 do artigo 54.º do Regulamento Financeiro aplicável ao 9.º FED). Por razões de prática diligente, a Comissão, em praticamente todos os casos, não somente redige mas também assina as convenções de financiamento no prazo de 60 dias após a sua decisão.

20. A Comissão considera que o risco financeiro é nulo, dado que não é feito qualquer pagamento antes da recepção da garantia bancária.

No que diz respeito à derrogação, a Comissão considera que esta se justificava pela urgência imperiosa.

21. A Comissão apoia inteiramente o pedido do Tribunal no sentido de obter elementos de prova necessários por parte das organizações da ONU e este princípio é claramente estabelecido no FAFA. Logo que a Comissão foi informada pelo Tribunal das dificuldades encontradas a este respeito, contactou os seus homólogos na ONU a fim de encontrar uma solução e assegurar que o Tribunal receba as informações exigidas.

⁽²⁰⁾ N.º 2 do artigo 17.º do anexo 4.

⁽²¹⁾ Fundo das Nações Unidas para a População e Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

22. A auditoria dos pagamentos autorizados pelas delegações e pelos serviços centrais do EuropeAid, efectuada pelo Tribunal, revelou um nível significativo de erros (27 erros que afectam 24 das 120 operações examinadas) com efeito no montante das operações subjacentes auditadas. Estes erros são, na sua maioria, graves ⁽²²⁾ e referem-se principalmente:

- à elegibilidade das despesas — pagamentos efectuados fora do período previsto, pagamento do IVA, pagamento que ultrapassa o orçamento atribuído, pagamento de tipos de despesas não previstos no contrato (17 erros que afectam 15 das 120 operações examinadas);
- ao apuramento do pré-financiamento, embora as despesas não tivessem ainda sido incorridas (6 erros que afectam 6 das 120 operações examinadas);
- ao pagamento de montantes indevidos, que resultam de erros de cálculo, ao pagamento para quantidades declaradas que não correspondem à realidade e ao não respeito de condições técnicas relativamente aos trabalhos (3 erros que afectam 3 das 120 operações examinadas).

23. A maior parte dos erros devia ter sido evitada ou detectada e corrigida pelos gestores orçamentais antes do apuramento dos pré-financiamentos ou da autorização dos pagamentos. Existem outros erros que se explicam pela insuficiência dos controlos efectuados pelos supervisores ou pelos auditores, o que indica insuficiências ao nível dos sistemas de supervisão e de controlo (ver pontos 32-47). As auditorias programadas pela Comissão poderiam na realidade permitir detectar e corrigir alguns erros, mas o nível de erro residual provavelmente permanecerá significativo (ver ponto 39).

24. A auditoria do Tribunal permitiu igualmente evidenciar outros erros recorrentes susceptíveis de ter efeito no montante das operações subjacentes, principalmente no que se refere às garantias bancárias exigidas pela regulamentação e às exigências em matéria de concursos e de celebração de contratos (16 erros que afectam 15 das 120 operações examinadas). Identificaram-se também alguns erros que não afectaram o montante das operações subjacentes, como pagamentos prematuros, falta de visibilidade da contribuição do FED e repartição errada das despesas entre os orçamentos-programa (6 erros que afectam 6 das 120 operações examinadas).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

22. O sistema de controlo instaurado pela Comissão para verificar a legalidade e a regularidade das despesas tem por base os trabalhos dos auditores externos e dos supervisores, bem como os controlos internos. A Comissão reconhece que este sistema comporta um certo risco de erro residual. No entanto, tendo em conta a impossibilidade de proceder a uma verificação integral das operações, devido aos custos decorrentes dessas medidas de controlo, a Comissão continuará a melhorar o seu sistema com base numa relação custo/eficácia que proporcione uma segurança razoável.

23. A maioria dos casos assinalados refere-se quer a pagamentos efectuados com base num relatório de auditoria e em cálculos estabelecidos pelo adjudicatário, quer a liquidações de adiantamentos susceptíveis de serem corrigidas posteriormente.

24. Dois casos referem-se a prorrogações de garantias que abrangem contratos na fase final de execução. Por conseguinte, o risco residual era nulo. Em todos os outros casos, as garantias foram concedidas após a assinatura do contrato, não tendo, contudo, sido liberado qualquer pagamento antes da recepção das garantias. Por conseguinte, nunca existiu qualquer risco financeiro.

A Comissão publicou em Abril de 2008 um manual de visibilidade da UE para as acções externas.

⁽²²⁾ Para o Tribunal o erro é considerado «grave» se a sua taxa é superior a 2 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações relativas ao apoio orçamental

25. O Acordo de Cotonu prevê que a assistência orçamental directa (apoio orçamental) será concedida sempre que a gestão das despesas públicas seja suficientemente transparente, responsável e eficaz ⁽²³⁾. A Comissão interpreta esta condição de forma dinâmica ⁽²⁴⁾. Considera que as insuficiências que afectam a gestão das finanças públicas existentes no momento da decisão de financiamento não impedem o lançamento de um programa de ajuda orçamental, desde que exista uma vontade de reforma e que as reformas previstas sejam consideradas satisfatórias. O Parlamento Europeu pôs em causa a «interpretação dinâmica» da Comissão sobre os critérios de elegibilidade para o apoio orçamental e declarou que este apoio só devia ter lugar em países que já apresentassem um nível mínimo de gestão credível das finanças públicas ⁽²⁵⁾.

26. A auditoria do Tribunal mostrou que em 5 das 15 autorizações examinadas ⁽²⁶⁾, o apoio orçamental é fornecido a Estados ACP onde as condições do Acordo de Cotonu que prevêem que a gestão das despesas públicas deve ser suficientemente transparente, fiável e eficaz não são cumpridas. O Tribunal detectou graves deficiências no controlo interno do orçamento, nos sistemas contabilísticos, em matéria de concursos públicos e de luta

25. A Comissão está consciente de que a sua abordagem de «interpretação dinâmica» foi questionada pelo Parlamento Europeu no seu exame do acompanhamento das recomendações em matéria de quitação de 2006, tal como referiu o Tribunal nas suas observações. Não obstante, a Comissão continua a considerar que esta abordagem é útil e adequada numa base por país, uma vez que permite à Comissão apoiar melhor as melhorias dos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) e, assim, reforçar o impacto de desenvolvimento global da ajuda orçamental ao beneficiário. Para além de ser metodologicamente difícil, o estabelecimento de parâmetros de referência ex ante aplicáveis a todos os países reduziria a capacidade da Comissão para apoiar as reformas da GFP tanto nos casos em que não se venham a respeitar esses parâmetros de referência como naqueles em que se respeitem. A abordagem da Comissão incide, por conseguinte, numa análise diagnosticante aprofundada, utilizando a metodologia das despesas públicas e da contabilidade financeira (DPCF), na necessidade de uma estratégia de reforma fiável e relevante e na supervisão da sua aplicação satisfatória. Desta forma, tal como a maioria dos outros doadores (incluindo as instituições de Bretton Woods), a CE utiliza o diagnóstico inicial da GFP como elemento de referência na avaliação dos progressos realizados na aplicação da estratégia de reforma. Embora a Comissão reconheça que a sua avaliação dos progressos a nível da reforma da GFP deva ser mais estruturada e formalizada, observa que as provas apresentadas de forma crescente, à medida que ficam disponíveis mais avaliações DPCF, permitirão que disponha de melhores informações para a avaliação da posição de um país e do seu ritmo de evolução. Finalmente, a Comissão recorda que a elegibilidade é verificada em todas as fases do programa e que, no caso concreto de países em situação de fragilidade, a Comissão gere os riscos implícitos exigindo normalmente a existência de um programa do Fundo Monetário Internacional (FMI) que aborde questões fundamentais como a gestão de tesouraria e controlo das finanças.

26. A Comissão não concorda com a avaliação do Tribunal relativa aos quatro países em questão. Tal como indicado no ponto 25, todos os compromissos nesses estados em situação de fragilidade referidos pelo Tribunal foram assumidos no seguimento de uma avaliação que concluiu pela existência de suficientes progressos positivos em matéria de sistemas de GFP, avaliados pelas avaliações do FMI. Subsequentemente, os países em causa continuaram a registar progressos em matéria de GFP e a respeitar as condições necessárias para obter ajuda orçamental suplementar.

A Comissão não entendeu a recomendação do Tribunal como um pedido para fixar as normas mínimas aplicáveis a todos os países e, como referido no ponto 25, não o considera adequado. Em 2007, a Comissão continuou a aplicar a abordagem dinâmica, que considera a mais adequada.

As medidas de luta contra a corrupção são analisadas no contexto das convenções de financiamento (CF) e controladas através dos relatórios anuais das delegações relativos à GFP.

⁽²³⁾ N.º 2, alínea a), do artigo 61.º.

⁽²⁴⁾ Ver pontos 28 e 29 do Relatório Especial n.º 2/2005 sobre o apoio orçamental do FED aos países ACP (JO C 249 de 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Relatório do Parlamento Europeu, de 22 de Abril de 2008, sobre a quitação pela execução do orçamento dos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2006, ponto 32.

⁽²⁶⁾ As cinco autorizações referem-se ao Burundi, à República Centrafricana, à Guiné-Bissau e ao Haiti. Em 2007, as autorizações relativas à ajuda orçamental para estes países elevam-se a 83,7 milhões de euros, isto é 24,9 % das autorizações relativas à ajuda orçamental.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

contra a corrupção. Os grandes temas preocupantes são a não existência de contas auditadas em tempo oportuno e a ineficácia do controlo externo que, conforme o Tribunal já sublinhou, são aspectos essenciais para demonstrar a transparência e o respeito da obrigação de prestar contas. A concessão do apoio orçamental nestas condições implica um risco fiduciário extremamente elevado. No seu relatório anual sobre os FED relativo ao exercício de 2006 ⁽²⁷⁾, o Tribunal de Contas recomendava que o respeito do Acordo de Cotonu fosse apreciado relativamente a exigências fundamentais. Esta recomendação não foi cumprida.

27. Em vários casos (7 das 33 convenções de financiamento examinadas), as disposições das convenções de financiamento relativas ao apoio orçamental eram incompletas ou pouco claras; não indicavam as condições gerais do apoio orçamental ou continuavam ambíguas quanto ao método de cálculo dos montantes a desembolsar ou faziam ainda referência aos compromissos assumidos pelo governo sem precisar a data de vencimento e as consequências do não cumprimento destes compromissos.

27. A Comissão invoca a aplicação legal do Acordo de Cotonu a todas as suas CF e avaliações das liberações das parcelas de ajuda. A Comissão reconhece, não obstante, que é preferível que os critérios de elegibilidade sejam explicitamente mencionados nas convenções de financiamento e nas suas condições gerais, em conformidade com as orientações sobre programação, concepção e gestão do AOG (apoio orçamental geral). A Comissão procurará, por conseguinte, melhorar a qualidade das convenções de financiamento no âmbito do 10.º FED. No que se refere à fixação das datas para a avaliação das condições de desembolso, o calendário incluído nas CF é apenas indicativo.

Pagamentos relativos ao apoio orçamental

28. A auditoria dos pagamentos relativos ao apoio orçamental permitiu evidenciar um nível significativo de erros (4 erros que afectam 4 dos 30 pagamentos examinados) com consequência no montante das operações subjacentes auditadas. Os casos identificados referem-se a cálculos de montantes a desembolsar efectuados com base numa apreciação positiva dos progressos realizados em matéria de gestão das finanças públicas, apreciação que não corresponde à avaliação subjacente da situação e ao recurso a um método de cálculo não previsto pela convenção de financiamento. Em outros três casos, efectuaram-se pagamentos sem que os relatórios actualizados sobre a gestão das finanças públicas estivessem disponíveis. Este facto implica o risco de as condições de elegibilidade não terem sido satisfeitas.

28. Em cada um dos quatro casos citados pelo Tribunal, a Comissão procurou chegar a uma decisão informada baseada numa interpretação fundamentada das disposições das respectivas convenções de financiamento.

Em dois dos três casos (Botsuana e Namíbia), os relatórios referentes à situação em matéria de GFP estavam disponíveis em conformidade com as orientações em matéria de AOG e foi demonstrada a sua elegibilidade. No caso da Nova Caledónia (2007BS-EE16), os compromissos referidos pelo Tribunal constituem medidas de acompanhamento e não condições para desembolso.

⁽²⁷⁾ Ponto 55.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

29. Num número significativo de casos (6 dos 30 pagamentos examinados), a Comissão não demonstrou de forma estruturada e formal que as condições de pagamento relativas à gestão das finanças públicas foram respeitadas. Entre as situações constatadas figuram nomeadamente avaliações dos progressos exageradamente optimistas ou baseadas em informações ultrapassadas ou inadequadas, conclusões não sustentadas por informações subjacentes, uma confiança baseada em acontecimentos futuros mais do que em acontecimentos passados e uma apreciação incorrecta dos indicadores.

Relatório de actividade do Director-Geral do EuropeAid

30. O relatório de actividade do Director-Geral do EuropeAid apresenta as realizações em matéria de política, a qualidade da gestão dos diferentes serviços e os principais resultados dos controlos. Reflecte igualmente o acompanhamento, pela Comissão, das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, pelo Serviço de Auditoria Interna (SAI) e pela Estrutura de Auditoria Interna do EuropeAid (EAI).

31. O relatório de actividade contém indicadores específicos sobre a legalidade e a regularidade ⁽²⁸⁾. Estes não contém contudo determinadas informações financeiras como o âmbito das auditorias, as taxas de erros detectadas pelos diversos controlos, o montante das ordens de cobrança emitidas e os montantes efectivamente reembolsados. Por consequência, é difícil saber em que se baseou o Director-Geral do EuropeAid para declarar que tinha obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados davam as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. A auditoria do Tribunal revelou um nível significativo de erros e deficiências ao nível dos sistemas de supervisão e de controlo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

29. A Comissão concorda que é necessário demonstrar de uma forma estruturada e formalizada que as condições de pagamento relativas à GFP são respeitadas.

O instrumento de base utilizado pela Comissão para avaliar um sistema de GFP é a avaliação DPCF, que é complementada por outras informações sobre os últimos progressos em matéria de reformas da GFP (frequentemente em combinação com outros parceiros do desenvolvimento).

Ao efectuar um pagamento, a Comissão baseará a decisão em todas as informações disponíveis. Além disso, as delegações são instadas a apresentar um relatório anual relativo à GFP, facultando informações sobre as reformas recentes e previstas. Não obstante, a Comissão concorda que, no caso de alguns dos pagamentos citados, as delegações teriam podido ser mais explícitas relativamente às informações que utilizaram para efeitos das suas avaliações.

No que respeita à observação de as avaliações serem exageradamente optimistas, a Comissão tem em conta os progressos em matéria de GFP, o compromisso fiável e relevante de proceder a reformas futuras, os resultados do diálogo com os países parceiros e os parceiros de desenvolvimento e a concessão de ajuda complementar. Desta forma, a Comissão pondera os progressos feitos, o empenho político para com as reformas e as restantes áreas de preocupação para tomar uma decisão fundamentada.

31. O RAA de 2007 do EuropeAid e os seus anexos incluíam indicadores sobre a legalidade e a regularidade como, por exemplo, os resultados dos controlos ex post e da aplicação dos planos anuais de auditoria. O Director-Geral dispunha dos resultados das actividades de cobrança exercidas pelos serviços do EuropeAid, bem como de outros controlos.

A garantia razoável do Director-Geral não se baseia de uma forma mecânica num único indicador. A declaração tem por base a apreciação de alguns elementos, incluindo: as actividades regulares de controlo de gestão, os resultados das avaliações periódicas do funcionamento dos controlos internos, os relatórios periódicos dos gestores orçamentais sub-delegados, a aplicação dos planos de acção decorrentes das recomendações dos diferentes organismos de fiscalização e os resultados dos controlos ex post.

⁽²⁸⁾ Relatório anual de actividade 2007 do EuropeAid, p. 57.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas de supervisão e de controlo***Estratégia de controlo global***

32. Na sequência do plano de acção da Comissão para um quadro de controlo interno integrado e da recomendação do Tribunal ⁽²⁹⁾ sobre a elaboração da estratégia de controlo global do EuropeAid, a descrição dos principais sistemas de gestão e de controlo foi desenvolvida nos modelos de controlo interno incluídos no relatório de actividade do Director-Geral do EuropeAid. Embora se trate de um progresso significativo, ainda não contém elementos importantes, como os principais indicadores que apoiam o nível de garantia a obter, o âmbito de alguns controlos e a coordenação entre os controlos *ex ante* e *ex post*.

33. O número de agentes da Comissão está a diminuir em relação aos fundos autorizados ⁽³⁰⁾. Além disso, não se prevê qualquer aumento sensível dos efectivos apesar da perspectiva de um aumento substancial de autorizações no âmbito do décimo FED. É evidentemente legítimo assegurar uma utilização eficiente dos recursos humanos, mas uma falta de pessoal, uma repartição inadequada dos agentes ou a ausência de qualificações e conhecimentos específicos têm o risco de se repercutir na qualidade dos controlos, das verificações e do acompanhamento. O Parlamento Europeu exprimiu as suas preocupações a este respeito ⁽³¹⁾. Além disso, o reforço do apoio orçamental no âmbito do FED teria necessidade de competências e de conhecimentos específicos, e o Tribunal observa que a estrutura de auditoria interna do EuropeAid (EAI) recomendou, no caso do apoio orçamental, a elaboração de uma política dos recursos humanos em que se fixariam objectivos quanto ao número, às competências e aos conhecimentos dos agentes em causa.

32. O EuropeAid está empenhado em melhorar a apresentação destes elementos da sua estratégia de controlo.

33. A Comissão concorda com o Tribunal que a contratação de pessoal adequada, tanto em termos de número como de competências, representa um desafio.

⁽²⁹⁾ Ver o Parecer n.º 2/2004 do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias sobre o modelo de auditoria única (*single audit*) (e uma proposta relativa a um quadro de controlo interno comunitário) (JO C 107 de 30.4.2004), o relatório anual sobre as actividades financiadas pelos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2005 (JO C 263 de 31.10.2006, p. 205, ponto 40), e o relatório anual sobre as actividades financiadas pelos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2006 (ponto 54).

⁽³⁰⁾ 4,8 agentes em 2004 para 10 milhões de euros autorizados, contra 4,2 agentes em 2007.

⁽³¹⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de Abril de 2007, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2005 (JO C 74 E de 20.3.2008), e de 22 de Abril de 2008, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Organismos responsáveis pela execução

34. O Tribunal constatou que as pequenas entidades que gerem os orçamentos-programa ⁽³²⁾ e os beneficiários das convenções de subvenção são dotadas de sistemas de controlo interno fracos. Estas entidades, nomeadamente, raramente dispõem de um sistema contabilístico que permita registar as despesas relativas aos projectos. Além disso, em muitos casos, as auditorias solicitadas pelos organismos responsáveis pela execução não permitem detectar problemas que afectam a legalidade e a regularidade das operações.

Supervisores

35. Para dirigir e/ou controlar a execução dos contratos de obras, de fornecimentos ou de serviços importantes, é designado um supervisor externo. Em determinados casos, a auditoria do Tribunal mostrou que a qualidade dos controlos efectuados pelos supervisores era insuficiente, o que afectou a legalidade e a regularidade das operações.

Estados ACP

36. A Comissão prosseguiu os seus esforços com vista a reforçar a capacidade dos serviços dos gestores orçamentais nacionais, fornecendo uma assistência técnica, equipamento e formação para que estes possam controlar eficazmente as despesas financiadas pelos FED. Contudo, em muitos casos, a falta de empenhamento dos Estados ACP faz com que um grande número de delegações tenha apenas uma confiança limitada nos controlos efectuados pelos serviços dos gestores orçamentais nacionais, o que se traduz por um aumento da carga de trabalho do pessoal das delegações para garantir que os controlos são adequados.

Gestores orçamentais nas delegações e nos serviços centrais do EuropeAid

37. O Tribunal constatou insuficiências ao nível da qualidade de alguns dos controlos efectuados pelos gestores orçamentais, nomeadamente em relação à autorização de apuramento de pré-financiamentos e à análise dos documentos justificativos das despesas, incluindo os trabalhos dos auditores e os resultados a que chegaram, bem como no acompanhamento das constatações de auditoria. Verifica-se ainda uma presença insuficiente do pessoal das delegações no terreno, por exemplo para controlar os supervisores.

34. A fim de melhorar a qualidade dos sistemas de controlo interno das unidades de gestão, a Comissão elaborou guias na matéria e ministra regularmente formações (22 países em 2007) e considera igualmente a possibilidade de criar ferramentas de gestão contabilística e financeira generalizadas.

Desde Fevereiro de 2006, fazem parte integrante das convenções de subvenção os mandatos relativos às verificações das despesas (anexo VII). Estes mandatos definem estritamente a extensão e a metodologia que o auditor, mandatado pela organização beneficiária, deve aplicar e contribuem para a melhoria dos controlos.

35. A Comissão solicitou às suas delegações que reforcem o controlo dos trabalhos dos supervisores. Estudará a possibilidade de instaurar um dispositivo destinado a assegurar que a qualidade dos controlos efectuados pelos supervisores cumpre as obrigações de legalidade e regularidade das operações e a aumentar a eficácia dos trabalhos de supervisão.

36. A Comissão prossegue os seus esforços de assistência e de formação. Em 2007, beneficiaram de uma formação completa relativa aos procedimentos financeiros e contratuais do FED 1 430 participantes de 22 países ACP.

37. A fim de assegurar o respeito das disposições do Regulamento Financeiro referentes à liquidação das despesas pelo gestor orçamental competente, a Comissão utiliza circuitos financeiros e listas de controlo normalizadas para cada operação, o que contribui para a harmonização e a qualidade das operações efectuadas.

A Comissão recordará aos gestores orçamentais os princípios de liquidação dos adiantamentos. Quanto ao seguimento das auditorias, os gestores orçamentais responsáveis devem procurar emitir ordens de cobrança sempre que seja necessário.

⁽³²⁾ Os organismos ou serviços públicos ou semipúblicos do Estado ou dos Estados em questão, ou a pessoa colectiva responsável pela execução da operação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

38. As auditorias relativas às despesas, empreendidas por iniciativa das delegações e dos serviços centrais do EuropeAid e cuja realização é confiada a gabinetes de auditoria privados, constituem um elemento-chave dos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão e são concebidas para contribuir para a obtenção de uma garantia quanto às despesas dos FED.

39. O plano de auditoria anual contém simultaneamente auditorias obrigatórias e auditorias que se baseiam numa análise de risco. Por falta de documentação suficiente sobre a análise de risco, o processo de realização da análise de risco é pouco claro e é difícil saber se as delegações o aplicam de modo coerente. Globalmente o nível de execução do plano de auditoria anual é fraco, em especial nas delegações, sendo iniciadas ao longo do ano 55 % do conjunto das auditorias, enquanto as outras são adiadas ou mesmo anuladas. Em parte esta situação é devida à capacidade limitada das delegações para organizar e acompanhar as auditorias. Além disso, mesmo quando as auditorias foram lançadas, o ciclo é particularmente longo, sendo os relatórios finais elaborados muito tempo depois de as despesas terem sido incorridas. Estas insuficiências do sistema podem prejudicar o nível global de garantia que pode ser obtido em relação ao nível previsto.

40. A Comissão deu um passo importante em matéria de auditorias emitindo, em Outubro de 2007, um novo mandato aplicável ao conjunto das auditorias. Embora os efeitos deste mandato ainda não sejam visíveis devido à sua recente implementação, existem sinais positivos de que devem permitir que auditores elaborem relatórios mais coerentes, nomeadamente no que se refere à forma da opinião de auditoria formulada e ao limiar de materialidade aplicado.

Supervisão pelos serviços centrais do EuropeAid

41. O principal dispositivo de controlo das delegações é constituído pelos seus relatórios sobre a gestão da ajuda externa, que elas elaboram semestralmente. Estes relatórios são uma fonte de informação periódica e permitem que as delegações desconcentradas transmitam aos serviços centrais do EuropeAid os principais elementos de informação sobre a organização interna, a execução dos projectos e as auditorias externas. Em seguida, os serviços centrais do EuropeAid respondem às delegações, fornecendo-lhes informações. As questões que aparecem regularmente nos relatórios das delegações referem-se à falta de capacidade e de recursos dos serviços dos gestores orçamentais nacionais (ver ponto 36) e à insuficiência do pessoal disponível (ver ponto 33).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

39. O processo de realização da análise de risco que deve ser aplicado está claramente indicado nas orientações operacionais para o plano anual de auditoria e a análise de risco. A Comissão concorda que o processo de documentação da análise de risco deve ser reforçado.

O plano anual de auditoria identifica as auditorias a realizar, que estão em geral relacionadas com a verificação das despesas dos projectos. Algumas destas auditorias serão lançadas e recebidas no mesmo ano ($n + 1$), enquanto outras o serão no ano seguinte ($n + 2$), em função do ritmo de execução do projecto/programa e do próprio processo de auditoria.

Daí resultam ajustamentos ao plano inicial e cada auditoria anulada ou adiada exige uma justificação apropriada. Isto não implica automaticamente que todas as auditorias não iniciadas durante o ano sejam adiadas. A taxa de execução do plano de auditoria de 2007 resultante desses ajustamentos é de 77 %, o que corresponde aos planos dos anos precedentes, que têm um ciclo de vida de dois anos.

A garantia é assegurada pelo facto de nenhum pagamento sujeito a uma auditoria ser executado antes de se receber e ter em conta os resultados da referida auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

42. Não existem informações de gestão centralizadas sobre o âmbito e os resultados das auditorias empreendidas em 2007 por iniciativa das delegações, o que significa que o nível de garantia que estas auditorias permitem obter é muito limitado em relação ao que se poderia ter obtido aplicando um sistema de informação de gestão sólido. Uma ferramenta informática já existente, CRIS Audit, foi alterada a fim de facilitar a sua utilização, que se tornou obrigatória em Janeiro de 2008. Esta medida é ainda demasiado recente para poder avaliar a sua eficácia, mas há sinais positivos que deixam prever a sua utilidade para o acompanhamento da evolução. São ainda necessários ajustamentos para poder avaliar o âmbito das auditorias em matéria de despesas para que este sistema possa ser utilizado quando da compilação, análise e tomada em consideração das constatações e das recomendações, de forma a permitir uma avaliação contínua dos problemas e a garantir, se necessário, uma rápida tomada de medidas em tempo oportuno.

43. Durante anos, as auditorias solicitadas pelos serviços centrais do EuropeAid estiveram sujeitas a um controlo rigoroso e todos os anos um relatório de síntese permite reunir as informações retiradas com vista a introduzir melhorias nos sistemas quando necessário. Um exercício semelhante foi empreendido em 2007 para as auditorias empreendidas por iniciativa das delegações, que são as mais numerosas. A abordagem adoptada foi metódica e cobriu os principais domínios de interesse, tais como o cumprimento do mandato. O relatório produzido continha numerosas informações factuais sobre o número e a classificação das constatações.

Verificações efectuadas pelos serviços centrais do EuropeAid

44. Os serviços centrais do EuropeAid efectuam diferentes tipos de verificações, como missões destinadas a controlar o funcionamento dos sistemas de controlo interno das delegações e controlos *ex post* das operações, e tomam a iniciativa de empreender as auditorias.

45. Em 2007, os serviços centrais do EuropeAid efectuaram uma missão de supervisão a uma delegação, a fim de examinar a organização e o funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo. Esta missão foi bem concebida e deu lugar a recomendações práticas para melhorar os sistemas de controlo, mas trata-se da única missão deste tipo que teve lugar. Em 2007, o EuropeAid estava a desenvolver uma metodologia normalizada para a realização destas missões. Neste processo, foram efectuadas duas missões-piloto, durante as quais a prioridade foi atribuída às questões operacionais e não ao funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

42. O EuropeAid desenvolveu ferramentas apropriadas para realizar auditorias, embora diversos mecanismos contribuam para o seu controlo de qualidade assim como para a consolidação e a utilização dos resultados sistemáticos de auditoria.

O planeamento e o seguimento dos resultados das auditorias são assegurados pelas delegações e pelos serviços centrais. Nenhum pagamento sujeito a uma auditoria é autorizado antes de se receber e ter em conta os resultados da referida auditoria. Os resultados das auditorias precedentes são tidos em conta ao estabelecer o plano anual de auditoria.

O EuropeAid acompanha a aplicação do PAA a nível central e, desde 2005, tem procedido à análise dos relatórios de auditoria emitidos durante o ano. O objectivo desta análise é contribuir para o acompanhamento da actividade de auditoria nos serviços centrais e nas delegações e melhorar o sistema de auditoria com base, nomeadamente, numa análise da tipologia dos resultados de auditoria.

45. Em Março de 2008, o EuropeAid adoptou uma metodologia normalizada para estas missões.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

46. O sistema de controlo *ex post* das operações do EuropeAid constitui um mecanismo eficaz para identificar os erros que afectam os aspectos formais das operações, mas é menos eficaz quando se trata de detectar erros que têm efeito no montante do pagamento. Como o relatório anual relativo ao exercício de 2006 indica, os controlos *ex post* das operações apenas podem dar uma contribuição limitada para a garantia global sobre os sistemas e procedimentos e ainda sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. O exame, efectuado pelo Tribunal, de uma amostra de operações que foram objecto de um controlo *ex post* revelou igualmente que, em alguns casos, estes controlos não tinham sido devidamente documentados, que alguns erros não tinham sido detectados e que as constatações nem sempre foram seguidas tão rapidamente quanto podiam ter sido.

47. As auditorias baseadas na análise de risco empreendidas por iniciativa dos serviços centrais do EuropeAid assinalam um elevado nível de erro. A documentação sobre a análise de risco não é suficiente para demonstrar que o EuropeAid seleccionou todos os aspectos de elevado risco para a auditoria.

Auditoria interna

48. A estrutura de auditoria interna (EAI) do EuropeAid tem como objectivo principal analisar e avaliar o sistema de controlo interno. O seu funcionamento é eficaz. O Tribunal observa contudo que a análise de risco da EAI não toma devidamente em conta o quadro de identificação dos riscos do EuropeAid e que o programa de auditoria não é suficientemente flexível para se adaptar às alterações que ocorrem ao longo do tempo do risco identificado. Em 2007, a estrutura de auditoria interna concluiu auditorias sobre o apoio orçamental, os fundos comuns e os fundos fiduciários, o processo de identificação, uma selecção de normas de controlo interno em algumas delegações, a gestão do risco nas delegações, bem como um determinado número de auditorias de acompanhamento. No conjunto, as conclusões da estrutura de auditoria interna estão em conformidade com as do Tribunal.

49. O serviço de auditoria interna da Comissão realizou uma auditoria sobre as actividades de controlo *ex post* ⁽³³⁾ do EuropeAid. As suas conclusões corroboram as constatações do Tribunal no que se refere à estratégia de controlo global (ver ponto 32) e à planificação e ao acompanhamento das auditorias (ver pontos 38 e 42).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

46. A criação de um sistema de controlo *ex post* das operações e a definição das suas características baseiam-se ambas numa apreciação do risco residual e da interacção com as outras componentes do sistema de controlo. Os controlos *ex post* das operações proporcionam um nível adicional de garantia para a apreciação dos elementos sujeitos a tal controlo.

Este sistema abrange pagamentos, cobranças e liquidação de operações de pré-financiamento efectuados pela Comissão. O estudo de cada operação implica uma verificação sistemática das condições contratuais aplicáveis.

*A documentação solicitada para cada tipo de operação seleccionada é claramente definida no manual de controlo *ex post* das operações.*

47. A Comissão concorda que a documentação da análise de risco deve ser reforçada.

48. A análise de risco da EAI constitui a base do seu próprio plano de auditoria anual. Além disso, os riscos que figuram no registo dos riscos do EuropeAid são apreciados em função do impacto que têm sobre a área a auditar. Embora o registo dos riscos da EAI possa considerar que uma área apresenta um alto risco, essa área poderá não aparecer no plano de auditoria durante um ano específico por o processo de actividades ainda não fazer parte das modalidades de trabalho da DG ou do ciclo de gestão de certos programas. O registo dos riscos da EAI é actualizado diversas vezes por ano para ter em conta qualquer elemento de alteração do contexto de risco do EuropeAid.

49. A auditoria do SAI foi realizada num momento em que a estratégia de controlo estava a ser elaborada com vista à sua formalização. As suas conclusões não puderam ter em conta a sua evolução posterior.

⁽³³⁾ Controlos *ex post* das operações e auditorias financeiras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

50. O serviço de auditoria interna efectuou igualmente uma auditoria final de acompanhamento do financiamento das ONG no EuropeAid e uma auditoria da elegibilidade dos custos no âmbito do acordo-quadro financeiro e administrativo (FAFA) celebrado com as Nações Unidas. Esta última auditoria confirmou que a concepção do FAFA é adequada, mas também que devem ainda ser aplicados mecanismos de controlo de modo eficaz e mais desenvolvido, tanto ao nível dos projectos como ao dos parceiros, reforçando, por exemplo, o controlo dos pagamentos e garantindo uma cobertura adequada das missões de verificação ⁽³⁴⁾.

Conclusões e recomendações

51. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal concluiu que as contas do FED relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2007 são fiáveis em todos os aspectos materiais, chamando contudo a atenção para a observação efectuada no ponto 17 sobre a provisão para os custos incorridos.

52. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que:

- a) sob reserva dos efeitos da problemática descrita nos pontos 19, 20 e 27, as operações subjacentes às receitas e às autorizações dos FED estão isentas de erros materiais. Além disso, o Tribunal chama a atenção para o elevado risco fiduciário nos casos mencionados nos pontos 25 e 26;
- b) as operações subjacentes aos pagamentos dos FED são afectadas por um nível significativo de erros.

53. O Tribunal considera que os sistemas de supervisão e de controlo relativos aos Fundos Europeus de Desenvolvimento são parcialmente eficazes. O **quadro 3** dá uma visão geral da avaliação efectuada pelo Tribunal dos sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid ⁽³⁵⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

50. O EuropeAid realizou progressos significativos desde a conclusão das auditorias do SAI efectuadas em 2006 e no início de 2007 relativas ao FAFA:

- realizou-se a análise formal da conformidade das agências das Nações Unidas (NU) com as normas internacionalmente reconhecidas (taxa de cobertura de 97 %);
- em conformidade com o aumento das contribuições da Comissão para as NU, o número de missões de verificação NU aumentou sensivelmente (39 em 2007, face a sete em 2005-2006);
- o planeamento destas verificações é realizado anualmente;
- os seus resultados são consolidados;
- a Comissão e as NU assinaram orientações comuns relativas à prestação de informações, a fim de a melhorar.

53. Tendo em conta os recursos financeiros e humanos de que dispõe, a Comissão considera que instaurou sistemas de controlo que proporcionam uma segurança razoável.

⁽³⁴⁾ Relatório anual para a autoridade de quitação sobre as auditorias internas efectuadas em 2007 [apresentado pela Comissão (SEC(2008) 2361 final de 30.7.2008)].

⁽³⁵⁾ No que se refere à avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo da DG ECHO, ver o capítulo 8, «Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento», do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

54. O EuropeAid continuou a dar solução a algumas deficiências detectadas pelo Tribunal nos seus relatórios anuais anteriores. Elaborou novos mandatos para as auditorias e criou um sistema de informações de gestão, CRIS Audit, sobre o âmbito e os resultados das auditorias. O Tribunal aprecia os esforços desenvolvidos pelo EuropeAid para elaborar uma estratégia de controlo, mas subsiste uma certa falta de clareza em relação a certos elementos importantes, em particular no que se refere ao âmbito de certos controlos, à coordenação entre controlos *ex ante* e *ex post* e aos principais indicadores que apoiam a garantia global que deve ser dada pelo Director-Geral.

55. É necessário empreender novos esforços para melhorar a concepção e/ou a execução de alguns sistemas. Neste contexto, devem tomar-se em consideração as seguintes recomendações:

- a) a estratégia de controlo do EuropeAid deve incluir indicadores principais que apoiem o nível de garantia que deve ser dada pelo Director-Geral, o âmbito de alguns controlos, a coordenação entre os controlos *ex ante* e *ex post*, bem como os recursos humanos necessários;
- b) deve proceder-se a um exame com vista a determinar se os serviços centrais do EuropeAid e as delegações dispõem do nível e do tipo de pessoal necessários para garantir a qualidade dos controlos;
- c) deve reforçar-se a gestão dos organismos responsáveis pela execução. Para isso, é necessária uma maior presença do pessoal das delegações no terreno, um reforço dos sistemas contabilísticos e das acções de formação, em especial para os projectos financiados pelos orçamentos-programa;
- d) no âmbito dos controlos efectuados pelas delegações antes da autorização dos pagamentos, a verificação dos pedidos de pagamento deve ser mais minuciosa, concentrando-se mais na realidade, elegibilidade e exactidão das despesas. O controlo da qualidade dos trabalhos efectuados pelos supervisores deve ser melhorado;
- e) a execução do sistema CRIS Audit deverá permitir o acompanhamento do âmbito e dos resultados da auditoria. É essencial dispor de informações qualitativas sobre as recomendações formuladas e as melhorias a executar para tomar em consideração as constatações, para que, em definitivo, os objectivos visados com a realização das auditorias solicitadas sejam atingidos;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

54. A Comissão acolhe positivamente o reconhecimento pelo Tribunal dos progressos contínuos feitos nos anos precedentes.

55.

- a) O EuropeAid está empenhado em melhorar a apresentação destes elementos da sua estratégia de controlo.
- b) A Comissão concorda com o Tribunal que a contratação de pessoal adequada, tanto em termos de número como de competências, representa um desafio e está disposta a proceder à sua revisão.
- c) O EuropeAid desenvolverá diversas ferramentas a fim de melhorar a gestão dos organismos de execução e introduzirá novos mandatos relativamente às auditorias dos novos orçamentos-programa.
- d) A fim de assegurar o respeito das disposições do Regulamento Financeiro referentes à liquidação das despesas pelo gestor orçamental competente, a Comissão utiliza circuitos financeiros e listas de controlo normalizadas para cada operação, o que contribui para a harmonização e a qualidade das operações efectuadas.
- e) A entrada em vigor do novo módulo do sistema CRIS-Audit em 1 de Janeiro de 2008, mediante a associação da quantia do contrato a examinar à quantia examinada, facilitará o cálculo da cobertura de auditoria, bem como a análise das conclusões de auditoria, em função da sua tipologia.

A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal e recolhe e analisa anualmente os resultados das auditorias a fim de adquirir experiência e introduzir as melhorias adequadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- f) os controlos *ex post* das operações deverão incluir um exame mais completo dos documentos justificativos, de modo a garantir que as operações não são afectadas por erros quanto à sua elegibilidade e à sua realidade e que os controlos efectuados antes da autorização dos pagamentos são suficientes;
- g) a metodologia normalizada para as missões de acompanhamento deverá ser definitivamente adoptada e o número destas missões aumentado. A nova metodologia deverá concentrar-se no exame da organização e do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo.

56. No que se refere ao apoio orçamental, devem tomar-se em consideração as seguintes recomendações:

- a) é necessário verificar se o Acordo de Cotonu é respeitado relativamente às exigências fundamentais, como a existência de contas publicadas e auditadas em tempo oportuno, exigências que devem ser satisfeitas antes da concessão do apoio orçamental;
- b) os indicadores de desempenho utilizados deverão permitir evidenciar claramente os eventuais progressos realizados em matéria de gestão das finanças públicas. Para o efeito, é conveniente privilegiar indicadores que avaliem a evolução dos resultados ao longo do tempo, conjuntamente com indicadores de processo relativos a acontecimentos únicos;
- c) a fim de poder apresentar as suas conclusões de forma estruturada sobre os progressos realizados ao nível da gestão das finanças públicas, a Comissão deve assegurar que os dados utilizados como base para as decisões de desembolso confiam mais na apreciação de acontecimentos passados do que em previsões;
- d) antes do lançamento de um programa de apoio orçamental, o EuropeAid deve assegurar que se realizou uma avaliação clara e completa da gestão das finanças públicas e que o país beneficiário dispõe de um programa de reforma credível que permite dar resposta às insuficiências significativas nos prazos previsíveis;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- f) *A Comissão está continuamente a trabalhar para melhorar o seu sistema e prestará uma atenção especial à questão da documentação comprovativa relativa aos orçamentos-programa.*
- g) *O EuropeAid adoptou uma metodologia normalizada para estas missões em Março de 2008 e está previsto o aumento do número das missões de acompanhamento.*

56.

- a) *Tal como se indica no ponto 25, como elemento da abordagem dinâmica, a Comissão utiliza o diagnóstico inicial da GFP e o programa de reforma como elementos de referência na avaliação dos progressos realizados numa base por país e não considera adequado o estabelecimento de normas mínimas comuns a serem aplicadas uniformemente para todos os países.*
- b) *Em comparação com outros sectores, é mais difícil e complexo definir indicadores de resultados para a GFP. A Comissão favorece, não obstante, a utilização de indicadores de resultados, sempre que disponíveis, que calculem o efeito das reformas, mas utiliza igualmente indicadores de processo e medidas para acompanhar a evolução da execução do programa de reforma.*
- c) *Ao avaliar a elegibilidade, a Comissão tem em conta o equilíbrio existente entre o desempenho anterior e os compromissos futuros. Por outro lado, a Comissão concorda que, ao avaliar os desembolsos, se deverá insistir na comprovação das realizações.*
- d) *A Comissão concorda que os sistemas de GFP devem ser avaliados antes da concessão de apoio orçamental e a Comissão prefere realizar essa avaliação no âmbito da DPCF. Espera-se que em todos os países que recebem apoio orçamental do FED, as avaliações DPCF se realizem até finais de 2008. Na maioria dos casos, os governos já adoptaram programas de reforma em matéria de GFP que podem ter de ser adaptados de acordo com os resultados. Se precisarem de ser elaborados novos programas, a Comissão tem de estar segura do empenho do governo no sentido do desenvolvimento e aplicação das medidas de reforma da GFP necessárias, antes da concessão de apoio orçamental.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- e) a qualidade das convenções de financiamento deverá ser melhorada pela integração de condições gerais em todos os casos, bem como por disposições não ambíguas e exigências claras para o reforço da gestão das finanças públicas;
- f) deverá elaborar-se uma política dos recursos humanos com base numa análise das competências e dos conhecimentos necessários para a gestão do apoio orçamental, dada a importância crescente deste último.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) *A Comissão procurará assegurar que as convenções de financiamento incluam condições gerais e que a avaliação de elegibilidade da GFP seja realizada de uma forma estruturada e formalizada. Os indicadores específicos de desempenho da GFM no âmbito de parcelas variáveis devem ser claros e precisos, a fim de permitir a avaliação dos progressos no tempo.*
- f) *Para além de adaptar o recrutamento de pessoal às necessidades específicas dos programas de apoio orçamental, os serviços da Comissão responsáveis estão a realizar um número significativo de cursos de formação para o pessoal CE das delegações e dos serviços centrais, em questões específicas relacionadas com o apoio orçamental (cursos de GFM, macroeconomia, avaliação de desempenho, específicos de sectores, etc.).*

Quadro 1 — Utilização acumulada dos recursos dos FED geridos pela Comissão em 31 de Dezembro de 2007

(milhões de euros)

	Situação no final de 2006		Execução orçamental durante o exercício de 2007				Situação no final de 2007				
	Montante global	Taxa de execução ⁽²⁾	7.º FED	8.º FED	9.º FED	Montante global	7.º FED	8.º FED	9.º FED	Montante global	Taxa de execução ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — UTILIZAÇÃO ⁽³⁾											
1. Autorizações financeiras	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Compromissos jurídicos individuais	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Pagamentos	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — SALDO A PAGAR (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — SALDO DISPONÍVEL (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Dotações iniciais dos 7.º, 8.º e 9.º FED, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.⁽²⁾ Em percentagem dos recursos.⁽³⁾ Os valores relativos ao 9.º FED incluem as contribuições voluntárias para o Fundo de Apoio à Paz em África (autorizações financeiras: 39,1; compromissos jurídicos individuais: 37,0; pagamentos: 29,2).

Fonte: Tribunal de Contas, com base nos relatórios do FED sobre a execução financeira e nas demonstrações financeiras dos FED em 31 de Dezembro de 2007.

Quadro 2 — Execução orçamental durante os exercícios de 2003-2007 inclusive

(milhões de euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Autorizações financeiras	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Compromissos jurídicos individuais	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Pagamentos	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Fonte: Tribunal de Contas, com base nos relatórios FED sobre a execução financeira e as demonstrações financeiras dos FED em 31 de Dezembro de 2007.

Quadro 3 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo

Sistema	Principais indicadores de controlo interno								Avaliação global
	Controlos efectuados antes da autorização das operações	Missões de supervisão		Controlos <i>ex post</i>	Auditorias externas				Auditoria interna
		Qualidade	Quantidade		Qualidade	Quantidade/ execução do plano de auditoria	Seguimento das diferentes constatações de auditoria/Eficácia dos procedimentos de reembolso	Supervisão global, pelos serviços centrais, das auditorias realizadas a pedido das delegações	
Serviços centrais do EuropeAid									
Delegações		N/A	N/A	N/A				N/A	

Legenda:

	Satisfatórios
	Parcialmente satisfatórios
	Insatisfatórios
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

Resultados dos testes das operações

	Pagamentos relativos aos projectos	Pagamentos relativos à ajuda orçamental
Estimativa da proporção das operações afectadas por um erro com base na amostra	30 %	30 %
Taxa de erro	Superior a 5 %	Entre 2 % e 5 %

Quadro 4 — Seguimento dado às principais observações das declarações de fiabilidade

	Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1.	Deve elaborar-se uma estratégia de controlo, que ficará operacional até ao final de 2007. Como o Tribunal já indicou, esta estratégia deve definir objectivos claros e coerentes, garantir a coordenação e determinar o tipo e a intensidade dos controlos. É preciso portanto encontrar um equilíbrio entre os custos dos diferentes controlos e as vantagens que daí resultam, tendo ao mesmo tempo em conta o risco de erro aceitável para as operações subjacentes. A estratégia de controlo deve incluir uma análise de risco bem estruturada e documentada em que as delegações se associem efectivamente de modo plenamente participativo. (Ponto 54, alínea a) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	O serviço EuropeAid formalizou a sua estratégia global em matéria de controlo e incorporou-a no relatório de actividade do Director-Geral do EuropeAid. Inclui uma descrição dos processos de controlo para cada um dos diferentes modos de gestão. Subsiste uma certa falta de clareza em relação a certos elementos importantes, em particular no que se refere ao âmbito de certos controlos, à coordenação entre controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> e aos principais indicadores que apoiam a garantia global que deve ser dada pelo Director-Geral.	A estratégia de controlo do EuropeAid deve incluir indicadores principais que apoiem o nível de garantia que deve ser dada pelo Director-Geral, o âmbito de alguns controlos, a coordenação entre os controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>, bem como os recursos humanos necessários (Ponto 55, alínea a) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>O EuropeAid está empenhado em melhorar a apresentação destes elementos da sua estratégia de controlo.</i>
2.	Deve reforçar-se a gestão dos projectos financiados pelos orçamentos-programa. Para isso, será necessário uma maior presença do pessoal das delegações no terreno, de forma a reforçar os sistemas contabilísticos e as acções de formação. A realização de um maior número de auditorias numa fase inicial da execução dos projectos contribuiria igualmente para a supervisão e, se necessário, para a melhoria da qualidade dos sistemas de controlo aplicados pelos beneficiários. (Ponto 54, alínea b) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	O EuropeAid prosseguiu os seus esforços para melhorar a qualidade dos projectos geridos sob a forma de orçamentos-programa. Para esse efeito, foi elaborado um novo guia prático sendo organizadas regularmente formações específicas nos Estados ACP.	A gestão dos organismos responsáveis pela execução deve ser mais regular. Para isso, é necessária uma presença mais activa do pessoal das delegações no terreno, um reforço dos sistemas contabilísticos e das acções de formação, em particular para os projectos executados por meio de orçamentos-programa (Ponto 55, alínea c) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>O EuropeAid desenvolverá diversas ferramentas a fim de melhorar a gestão dos organismos de execução e introduzirá novos mandatos relativamente às auditorias dos novos orçamentos-programa.</i>
3.	No âmbito dos controlos efectuados pelas delegações antes da autorização dos pagamentos, a verificação dos pedidos de pagamento deve ser mais minuciosa, com uma maior concentração na realidade, elegibilidade e exactidão das despesas. O controlo da qualidade dos trabalhos efectuados pelos supervisores deve ser melhorado. (Ponto 54, alínea c) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	O EuropeAid não tomou qualquer medida específica. O número de erros detectado pela auditoria do Tribunal relativa a diferentes pagamentos confirma a observação segundo a qual o controlo financeiro exercido pelas delegações deve ser reforçado.	No caso dos controlos efectuados pelas delegações antes da auditorização dos pagamentos, os pedidos de pagamento deverão ser examinados mais minuciosamente, devendo concentrar-se mais na realidade, elegibilidade e exactidão das despesas. Será conveniente controlar melhor a qualidade dos trabalhos efectuados pelos supervisores (Ponto 55, alínea d) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>A Comissão, consciente das melhorias a introduzir no controlo da execução de certos tipos de contratos, estudará a possibilidade de instaurar um dispositivo destinado a assegurar que a qualidade dos controlos efectuados pelos supervisores cumpre as obrigações de legalidade e regularidade das operações. Recordará aos gestores orçamentais os princípios de liquidação dos adiantamentos.</i>
4.	É necessário reforçar a qualidade dos controlos efectuados pelos auditores externos, garantindo que os novos mandatos incluam uma definição clara do objectivo da auditoria e indiquem o nível de materialidade a aplicar, a amostragem, a natureza dos procedimentos de auditoria a executar e orientações quanto à forma de tratar os erros e de apresentar as conclusões. Estes mandatos-tipo devem igualmente ser utilizados para todas as auditorias externas realizadas por iniciativa das delegações. (Ponto 54, alínea d) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	Em Outubro de 2007, o EuropeAid elaborou novos mandatos aplicáveis ao conjunto das auditorias. Se bem que os efeitos ainda não sejam visíveis devido à sua criação recente, um determinado número de sinais positivos indica que deveriam permitir uma apresentação mais coerente dos relatórios pelos auditores, em particular no que se refere ao formato da opinião de auditoria e ao nível de materialidade aplicado.	Já foram tomadas medidas satisfatórias.	
5.	Deve reforçar-se o acompanhamento, ao nível central, das auditorias externas organizadas pelas delegações, de modo que os resultados possam ser comunicados com eficácia a todos os níveis da gestão em causa. A existência, até ao final de 2007, de um sistema de gestão que forneça informações sobre o processo de auditoria e que facilite o acesso aos resultados de auditoria relevantes contribuirá necessariamente para o efeito. (Ponto 54, alínea e) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	Foram introduzidas alterações no sistema informático CRIS Audit, a fim de facilitar a sua utilização, que se tornou obrigatória em Janeiro de 2008. São ainda necessários ajustamentos para poder avaliar o âmbito da auditoria e para que este sistema possa ser utilizado quando da compilação, análise e tomada em consideração das constatações e recomendações da auditoria.	A execução do sistema CRIS Audit deverá permitir o acompanhamento do âmbito e dos resultados da auditoria. É essencial haver informações qualitativas sobre as recomendações formuladas e as melhorias a executar para ter em conta as constatações, para que, em definitivo, os objectivos visados com a realização das auditorias solicitadas sejam atingidos (Ponto 55, alínea e) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>A entrada em vigor do novo módulo do sistema CRIS-Audit em 1 de Janeiro de 2008, mediante a associação da quantia do contrato a examinar à quantia examinada, facilitará o cálculo da cobertura de auditoria, bem como a análise das conclusões das auditorias, em função da sua tipologia.</i> <i>A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal e recolhe e analisa anualmente os resultados das auditorias, a fim de adquirir experiência e introduzir as melhorias adequadas.</i>

	Observações do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
6.	Deve reforçar-se o controlo das delegações pelos serviços centrais do EuropeAid aumentando o número das missões. (Ponto 54, alínea f) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	As missões, bem concebidas, dão lugar a recomendações práticas tendo em vista melhorar os sistemas de controlo. Contudo, o número de missões não aumentou.	A metodologia normalizada para as missões de acompanhamento deverá ser definitivamente adoptada e o número destas missões deverá aumentar. A nova metodologia deverá concentrar-se ainda no exame da organização e do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo (Ponto 55, alínea g) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>A metodologia normalizada para controlar as missões foi finalizada em Março de 2008. O número dessas missões deve ser aumentado em 2008.</i>
7.	Dado que o âmbito dos controlos <i>ex post</i> das operações é restrito, estas apenas podem dar uma contribuição limitada para a garantia global sobre os sistemas e procedimentos e sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. Além disso, estes controlos são realizados com bastante atraso. (Pontos 33 e 42 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2005)	Os aspectos ligados aos compromissos jurídicos e aos documentos justificativos pormenorizados das despesas relativas ao orçamento-programa nem sempre dependem dos controlos <i>ex post</i> das operações.	Os controlos <i>ex post</i> das operações deverão incluir um exame mais completo dos documentos justificativos, com vista a garantir que as operações não sejam afectadas por erros quanto à sua elegibilidade e à sua realidade e que os controlos efectuados antes da autorização dos pagamentos sejam suficientes (Ponto 55, alínea f) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>A Comissão está continuamente a trabalhar para melhorar o seu sistema e prestará uma atenção especial à questão da documentação comprovativa relativa aos orçamentos-programa.</i>
8.	É necessário verificar se o Acordo de Cotonou é respeitado relativamente a exigências fundamentais, como a existência de contas publicadas e auditadas em tempo oportuno. A apresentação clara e formal das conclusões exige que os parâmetros da «interpretação dinâmica» sejam expressamente enunciados, o que permitirá avaliar o fundamento das decisões de desembolso. (Ponto 55, alínea a) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	O EuropeAid não definiu qualquer exigência fundamental. A auditoria do Tribunal revelou que, em cinco das 15 autorizações examinadas, é concedida uma ajuda orçamental a Estados ACP para os quais o Tribunal considera que a gestão das despesas públicas não é suficientemente transparente, fiável e eficaz. Nos casos em questão, a aplicação firme da «interpretação dinâmica» das condições de ajuda orçamental do Acordo de Cotonou implica um risco fiduciário muito elevado.	O respeito do Acordo de Cotonou deverá ser apreciado em relação às exigências fundamentais, como a disponibilidade de contas publicadas e auditadas em tempo oportuno, exigências que devem ser satisfeitas antes da concessão da ajuda orçamental (ponto 56, alínea a) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007). O EuropeAid deverá garantir, antes do início de um programa de ajuda orçamental, que foi realizada uma avaliação clara e completa da gestão das finanças públicas e que o país beneficiário dispõe de um programa de reforma credível que permite fazer face às deficiências nos prazos previstos (Ponto 56, alínea d) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>Em 2007, a Comissão continuou a aplicar a abordagem dinâmica, que considera a mais adequada.</i> <i>Antes do início de um programa de apoio orçamental, a Comissão continuará a assegurar que existe uma avaliação da gestão das finanças públicas, preferivelmente no âmbito da DPCF, e que o país beneficiário dispõe de um programa de reforma digno de crédito e relevante para fazer face a debilidades significativas dentro de um calendário realista. Isto justificará uma aplicação rigorosa da interpretação dinâmica das condições do Acordo de Cotonou e uma gestão dos riscos coerente com os objectivos de desenvolvimento da Comissão.</i> <i>Finalmente, a Comissão discorda da avaliação do Tribunal relativa aos cinco compromissos em questão.</i>
9.	A fim de poder apresentar as suas conclusões de forma estruturada, a Comissão deve assegurar que os dados utilizados como base para as decisões de desembolso confiam mais na apreciação de acontecimentos passados do que em previsões. (Ponto 55, alínea b) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	A auditoria efectuada em 2007 permitiu constatar que, num importante número de casos, a Comissão não demonstrou, de modo formal e estruturado, que as disposições do Acordo de Cotonou sobre a gestão das finanças públicas são respeitadas. A explicação, em alguns destes casos, é a de que a Comissão se apoia em previsões mais do que em acontecimentos passados e na apreciação inexacta de indicadores.	A fim de poder apresentar as suas conclusões de modo estruturado sobre os progressos realizados ao nível da gestão das finanças públicas, a Comissão deverá providenciar no sentido de que os dados utilizados em apoio das decisões de desembolso sejam fiáveis e de que se baseiem mais na apreciação de acontecimentos passados do que futuros (Ponto 56, alínea c) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>Ao avaliar a elegibilidade, a Comissão tem em conta o equilíbrio existente entre o desempenho anterior e os compromissos futuros. Por outro lado, a Comissão concorda que, ao avaliar os desembolsos, se deverá insistir na comprovação das realizações.</i>
10.	Os indicadores utilizados deverão permitir evidenciar claramente os eventuais progressos realizados em matéria de gestão das finanças públicas. Para o efeito, será conveniente utilizar igualmente indicadores que possam ser medidos ao longo do tempo e comparados entre períodos sucessivos, por oposição a indicadores que se baseiem no resultado de um único acontecimento. (Ponto 55, alínea c) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006)	A auditoria de que trata o presente relatório mostrou que, em numerosos casos, não se efectuou qualquer análise precisa das deficiências que afectam a gestão das finanças públicas no início do programa e que não se efectuou em seguida uma abordagem estruturada para medir os progressos realizados neste domínio. Como resultado, é mais difícil avaliar estes últimos com profundidade e objectivamente.	Os indicadores utilizados deverão salientar claramente os eventuais progressos realizados em matéria de gestão das finanças públicas. Para o efeito, é conveniente privilegiar indicadores que avaliem a evolução dos resultados ao longo do tempo, conjuntamente com indicadores de processo relativos a acontecimentos únicos (Ponto 56, alínea b) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	<i>Em comparação com outros sectores, é mais difícil e complexo definir os indicadores de resultados para a GFP. A Comissão favorece, não obstante, a utilização de indicadores de resultados, sempre que dispõem níveis, que calculem o efeito das reformas, mas utiliza igualmente indicadores de processo e medidas para acompanhar a evolução da execução do programa de reforma.</i>

Gráficos dos sétimo, oitavo e nono FED consolidados em 31 de Dezembro de 2007

Gráfico I: Recursos acumulados

Total = 37 328,65 milhões de euros ⁽¹⁾

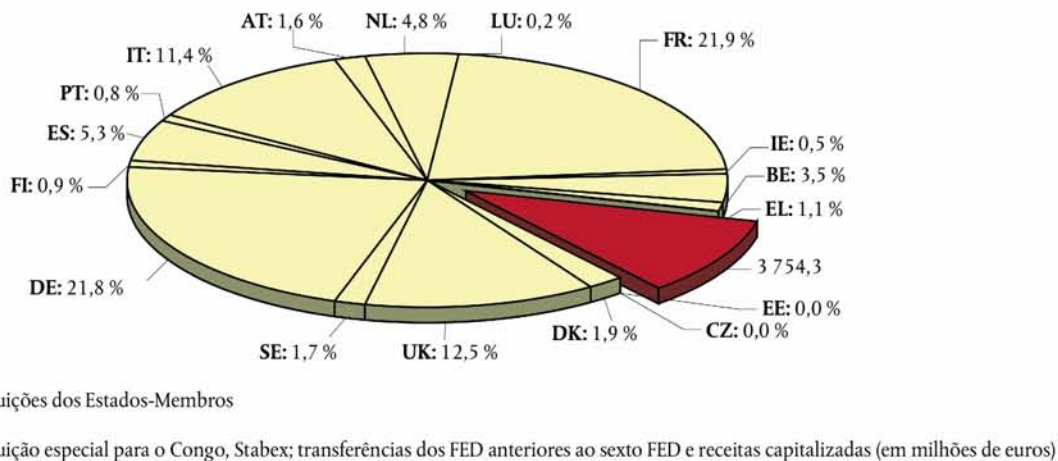
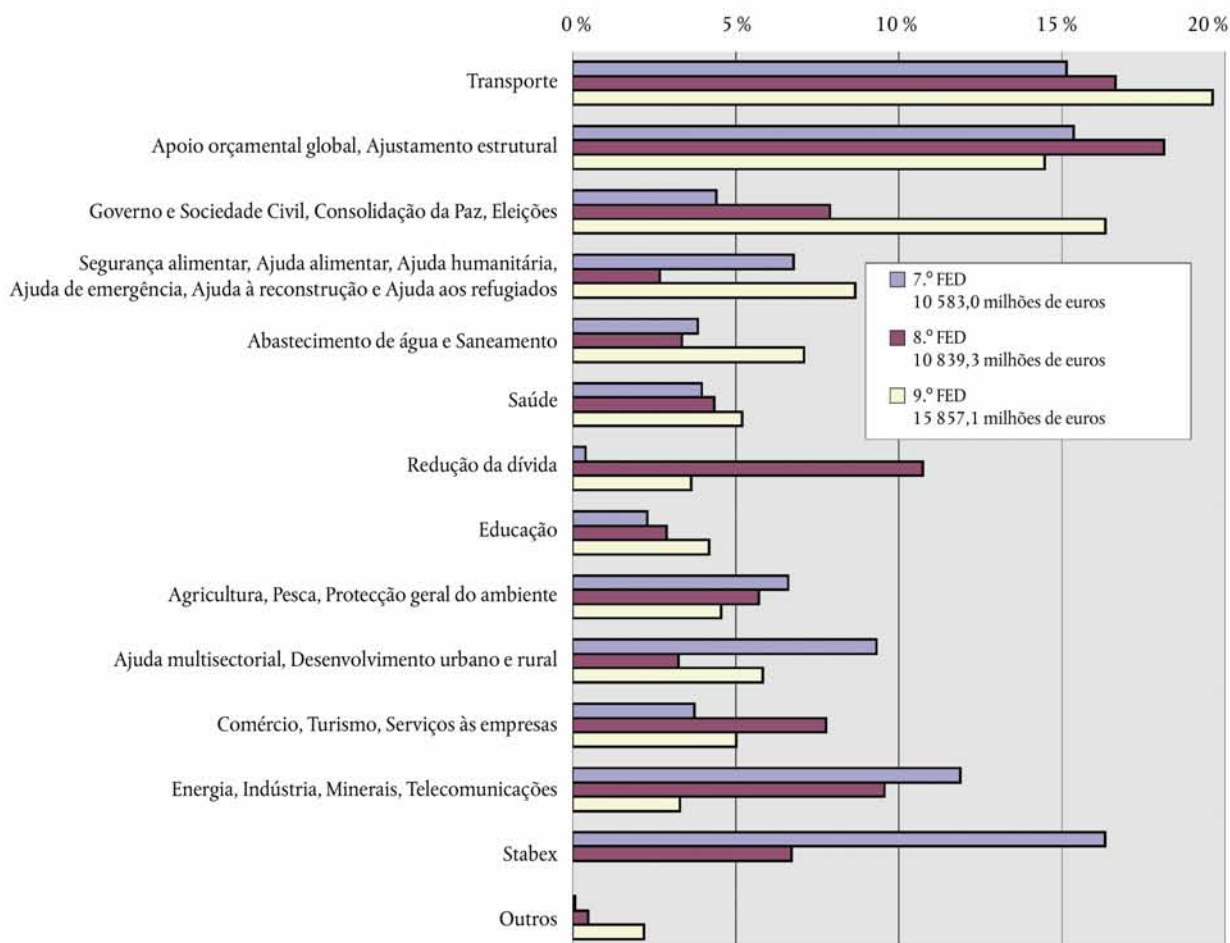


Gráfico II: Decisões acumuladas

Total = 37 279,4 milhões de euros ⁽¹⁾



Fonte: Tribunal de Contas, com base nos dados que figuram no sistema contabilístico.

⁽¹⁾ A diferença entre os recursos acumulados (37 328,65 milhões de euros) e as decisões acumuladas (37 279,37 milhões de euros) é igual ao saldo disponível que pode ser afectado (49,28 milhões de euros).