

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 de Setembro de 2009, adoptou os seus
RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2008.**

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 KALJULAID, 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 SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2009/C 269/01)

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	37
Capítulo 3 — Gestão orçamental	63
Capítulo 4 — Receitas	71
Capítulo 5 — Agricultura e recursos naturais	87
Capítulo 6 — Coesão	121
Capítulo 7 — Investigação, energia e transportes	139
Capítulo 8 — Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento	157
Capítulo 9 — Educação e Cidadania	175
Capítulo 10 — Assuntos Económicos e Financeiros	193
Capítulo 11 — Despesas administrativas e outras	213
Anexo I — Informações financeiras sobre o orçamento geral	231
Anexo II — Lista dos Relatórios Especiais adoptados pelo Tribunal de Contas desde o último Relatório Anual	255

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 actividades, que está disponível no sítio internet desta instituição (www.eca.europa.eu) juntamente com os relatórios especiais sobre temas específicos e pareceres sobre legislação nova ou alterada.

0.2. O presente documento refere-se ao exercício de 2008 e contém o 32.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 e a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

0.4. As despesas da secção do orçamento relativa à Comissão estão divididas em 23 títulos que abrangem os vários domínios de intervenção. Estes constituem a forma de planear e registar as actividades da União e de levar os responsáveis por cada domínio a prestarem contas pela gestão que efectuam dos fundos despendidos. As despesas da UE são planeadas em ciclos de sete anos (quadros financeiros), organizados em seis rubricas diferentes. Cada domínio de intervenção corresponde aproximadamente a uma rubrica, mas alguns correspondem a várias. O relatório do Tribunal encontra-se estruturado segundo grupos de domínios de intervenção, como descrito no **quadro 1.2** (23 títulos relativos às despesas, 1 relativo às receitas e 9 secções relativas às despesas administrativas). Estes correspondem aproximada, mas não exactamente, às rubricas do quadro financeiro de 2007-2013.

0.5. O Capítulo 1 do relatório inclui a declaração de fiabilidade e informações em seu apoio. O Capítulo 2 incide no sistema de controlo interno da Comissão e o Capítulo 3 na gestão do orçamento de 2008 pela Comissão. Os restantes Capítulos — 4 a 11 — apresentam em pormenor as constatações de auditoria, sob a forma de apreciações específicas relativas às receitas comunitárias e aos diferentes domínios de despesas.

0.6. As apreciações específicas baseiam-se principalmente nos resultados dos testes efectuados pelo Tribunal à regularidade das operações, bem como numa avaliação da eficácia dos principais sistemas de supervisão e de controlo que regem as receitas e as despesas envolvidas. As conclusões destes trabalhos constituem a base para a declaração de fiabilidade.

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-XIII
Opinião sobre a fiabilidade das contas	VII-VIII
Opinião sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas	IX-XIII
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	1.1-1.49
Introdução	1.1-1.3
Fiabilidade das contas	1.4-1.19
Contexto geral	1.4-1.5
Âmbito e método da auditoria	1.6
Medidas tomadas para reforçar o sistema de contabilidade de exercício	1.7-1.11
Demonstrações financeiras consolidadas a 31 de Dezembro de 2008	1.12-1.15
Outras questões	1.16-1.18
Conclusão	1.19
Regularidade das operações subjacentes às contas	1.20-1.49
Estrutura das apreciações específicas no âmbito da DAS	1.20
Explicação do método e dos resultados da DAS	1.21-1.31
Síntese dos resultados de auditoria de 2008	1.32-1.38
Tratamento das insuficiências	1.39-1.49

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», que são constituídas pelas «demonstrações financeiras consolidadas» ⁽¹⁾ e pelos «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008;
- b) a legalidade e a 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 ⁽³⁾ 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 relevante para a elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, seleccionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão ⁽⁴⁾ e elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. Nos termos do artigo 129º 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 ⁽⁵⁾ e organismos ⁽⁶⁾ 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;
- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e pela 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 devem 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 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 das Comunidades Europeias (artigo 274.º do Tratado).

⁽¹⁾ As «demonstrações financeiras consolidadas» são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos, 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 (incluindo informações por sectores).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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 2008 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.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ 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).

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 actividades.

V. No que se refere às «Receitas», a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios calculados com base no Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e no Rendimento Nacional Bruto (RNB) parte dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros que a Comissão recebe e avalia em seguida o sistema que esta utiliza para processar esses dados, até à sua integração nas contas definitivas e ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examinou a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisou os fluxos de direitos sujeitos à fiscalização aduaneira até ao registo dos montantes nas contas definitivas e ao seu recebimento pela Comissão.

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 2008, 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), bem como das que se referem aos activos fixos do Programa Europeu de Radionavegação por Satélite Galileo.

Opinião sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas, as autorizações de todos os grupos de políticas e os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 dos grupos de políticas da «Educação e Cidadania» e das «Despesas Administrativas e outras» são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes.

X. Na opinião do Tribunal,

- a) os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 do grupo de políticas da «Agricultura e Recursos Naturais», excepto no que respeita ao desenvolvimento rural, são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes. Neste grupo de políticas, o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) continua a ser eficaz de um modo geral. É necessário corrigir deficiências em determinados domínios, especialmente no desenvolvimento rural, para limitar o risco de despesas irregulares;
- b) os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 do grupo de políticas dos «Assuntos Económicos e Financeiros», excepto as despesas do Sexto Programa-Quadro para a Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico (6.º PQ), são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes. Neste grupo de políticas, os sistemas de supervisão e de controlo do domínio de intervenção «Empresa», devido sobretudo a insuficiências que afectam o 6.º PQ, são parcialmente eficazes na prevenção ou detecção e correcção dos erros.

XI. Na opinião do Tribunal, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 dos grupos de políticas da «Coesão», da «Investigação, Energia e Transportes», bem como da «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento», estão materialmente afectados por erros, embora a níveis diferentes. Nestes grupos de políticas, excepto a «Coesão», os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes na prevenção ou detecção e correcção do reembolso de despesas declaradas em excesso ou inelegíveis. No grupo de políticas da «Coesão», os sistemas aplicados pelos Estados-Membros para corrigir os erros detectados pelos controlos nacionais são, na maioria dos casos, pelo menos parcialmente eficazes.

XII. O Tribunal reitera que a complexidade e a falta de clareza das disposições regulamentares (como as regras de elegibilidade) têm um impacto significativo na legalidade e regularidade das operações subjacentes às despesas nos grupos de políticas da «Agricultura e Recursos Naturais», em especial do desenvolvimento rural, da «Coesão», da «Investigação, Energia e Transportes» e dos «Assuntos Económicos e Financeiros», em especial do 6.º PQ.

XIII. O Tribunal nota que se registaram novos progressos nos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, sobretudo no que toca ao impacto das reservas na garantia dada nas declarações dos Directores-Gerais, e uma maior coerência entre essas declarações e as constatações do Tribunal. Contudo, o Tribunal constata que a Comissão ainda não consegue demonstrar que as suas medidas destinadas a melhorar os sistemas de supervisão e de controlo são eficazes para reduzir o risco de ocorrência de erros nos grupos de políticas e actividades mencionados nos pontos X e XI.

24 de Setembro de 2009

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

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 a 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 2008, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício (ver pontos 1.4-1.18).

1.3. Os trabalhos do Tribunal relativos à regularidade⁽⁷⁾ das operações subjacentes às contas de 2008 têm como objectivo obter elementos suficientes e adequados que permitam emitir uma opinião sobre a conformidade das operações com a regulamentação ou as disposições contratuais aplicáveis e a correcção dos respectivos cálculos. Ver pontos 1.20 a 1.49 do presente capítulo para questões de ordem geral e uma síntese dos resultados, bem como os capítulos 2 e 4 a 11 para informações pormenorizadas sob a forma de apreciações específicas.

⁽⁷⁾ Para efeitos de concisão, emprega-se o termo «regularidade das operações» na acepção de «legalidade e regularidade das operações subjacentes».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Fiabilidade das contas***Contexto geral***

1.4. As observações do Tribunal incidem sobre as contas anuais relativas ao exercício de 2008, elaboradas pelo contabilista da Comissão e aprovadas por esta em conformidade com o disposto no artigo 129.º do Regulamento Financeiro de 25 de Junho de 2002 ⁽⁸⁾ e recebidas pelo Tribunal em 29 de Julho de 2009. 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.

1.5. O contabilista da Comissão apresentou ao Tribunal uma declaração confirmando que as contas consolidadas são completas e fiáveis (ver, no entanto, o ponto 1.9) e que a maioria dos sistemas locais da Comissão foi validada (ver, no entanto, o ponto 1.10).

Âmbito e método da auditoria

1.6. Na sua auditoria das contas de 2008, o Tribunal concentrou-se nos seguintes elementos:

- apreciação das medidas tomadas para resolver as insuficiências identificadas nos sistemas contabilísticos de determinadas Direcções-Gerais ⁽⁹⁾ e organismos descentralizados, para determinar se contribuem para melhorar a fiabilidade das contas,
- verificação da fiabilidade das contas de 2008, em especial relativamente aos elementos destacados pelo Tribunal na sua opinião sobre as contas de 2007 ⁽¹⁰⁾ (pré-financiamentos, respectivo corte de operações, facturas/declarações de custos e activos fixos da Agência Espacial Europeia no âmbito do programa Galileo ⁽¹¹⁾).

⁽⁸⁾ 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), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1525/2007 do Conselho, de 17 de Dezembro de 2007 (JO L 343 de 27.12.2007, p. 9), prevê que as contas definitivas sejam enviadas até 31 de Julho do ano seguinte.

⁽⁹⁾ Ver ponto VIII da declaração de fiabilidade do Tribunal relativa ao exercício de 2007.

⁽¹⁰⁾ Ver ponto VIII da declaração de fiabilidade do Tribunal relativa ao exercício de 2007.

⁽¹¹⁾ O programa Galileo destina-se ao desenvolvimento e ao funcionamento de um Sistema Global de Navegação por Satélite.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Medidas tomadas para reforçar o sistema de contabilidade de exercício

1.7. As medidas introduzidas pelo contabilista da Comissão em 2007 ⁽¹²⁾ com o objectivo de melhorar o ambiente de controlo contabilístico nas diferentes Direcções-Gerais tiveram igualmente um impacto em 2008 e contribuíram para reforçar o quadro de comunicação de informações financeiras e os sistemas contabilísticos. Persistem, contudo, determinadas insuficiências que devem ser corrigidas para garantir a qualidade dos dados contabilísticos (ver pontos 1.10-1.11).

1.8. No **quadro 1.1** figura uma síntese da resposta da Comissão às observações do Tribunal sobre a fiabilidade das contas relativas ao exercício de 2007, bem como alguns comentários nessa matéria, indicando-se ainda outras questões levantadas pelo Tribunal.

Limitações mencionadas na declaração do contabilista sobre as contas consolidadas

1.9. Na sua declaração, o contabilista da Comissão salientou que menos de metade das instituições e agências tinha facultado, nas suas próprias declarações, informações sobre a validação dos seus sistemas contabilísticos.

1.7. A Comissão congratula-se com o reconhecimento por parte do Tribunal dos progressos obtidos e aceita que ainda será necessário melhorar alguns aspectos. Por conseguinte, os seus serviços contabilísticos continuarão a estudar as questões suscitadas e a acompanhar o trabalho contabilístico das Direcções-Gerais, por forma a melhorar a exactidão dos dados contabilísticos de base, por exemplo, através de iniciativas como o projecto de qualidade contabilística actualmente em curso.

⁽¹²⁾ Ver ponto 1.10 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

Quadro 1.1 — Seguimento das observações formuladas na declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2007 quanto à fiabilidade das contas e de outras observações incluídas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007

Observações formuladas na declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2007	Respostas da Comissão apresentadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007	Evolução em 2008	Respostas da comissão
Em parte devido ao complexo quadro legal e financeiro, e apesar das melhorias registadas, as insuficiências dos sistemas contabilísticos continuam a colocar em risco a qualidade das informações financeiras de determinadas Direcções-Gerais da Comissão. Este é especialmente o caso dos pré-financiamentos, do respectivo corte de operações, das facturas/declarações de custos e dos activos fixos da Agência Espacial Europeia no âmbito do programa Galileo, o que levou a algumas correcções após a apresentação das contas provisórias.	O contabilista da Comissão considerou que os dados contabilísticos eram suficientemente exactos relativamente às contas finais. Em relação aos activos fixos da Agência Espacial Europeia, a transferência para as Comunidades Europeias está sujeita a uma certa incerteza e atraso. Pretende-se que os activos venham a ser reconhecidos quando estas questões de transferência forem resolvidas.	As insuficiências dos sistemas contabilísticos de determinadas Direcções-Gerais da Comissão 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. Consequentemente, tiveram de ser efectuadas algumas correcções após a apresentação das contas provisórias. Em relação aos activos fixos da Agência Espacial Europeia, considera-se que o programa está ainda na fase de investigação e, por conseguinte, os activos não foram reconhecidos até ao momento. No entanto, a Comissão deverá obter as informações necessárias para elaborar o inventário, verificar os critérios de reconhecimento e apreciar a valorização dos activos.	<i>Os serviços contabilísticos da Comissão vão continuar a estudar as questões suscitadas e a acompanhar o trabalho contabilístico das Direcções-Gerais por forma a melhorar a exactidão dos dados contabilísticos de base.</i> <i>A Comissão está a trabalhar em conjunto com a Agência Espacial Europeia (AEE) para assegurar que os activos relevantes do programa Galileo serão transferidos para a Comissão e correctamente registados nas contas em devido tempo. Não está previsto que a transferência dos activos do programa Galileo da AEE para a Comissão tenha início antes do final de 2010.</i>
Outras observações incluídas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007			
O contabilista da Comissão ainda não conseguiu validar dois sistemas locais nem validar sem reservas um terceiro sistema. À semelhança dos exercícios anteriores, as questões horizontais e outros assuntos pendentes eram importantes.	Os trabalhos estão ainda em curso com o objectivo de obter a validação para os dois sistemas. A reserva relativa ao terceiro sistema já foi levantada em 2008.	O contabilista da Comissão ainda não conseguiu validar um dos sistemas locais nem um segundo sistema sujeito a validação em 2008. Apesar de se registar uma redução considerável do número de questões pendentes, os restantes problemas horizontais continuam a representar um risco para a fiabilidade das contas devido à sua natureza e importância.	
Detectaram-se erros em montantes registados no sistema contabilístico como pré-financiamentos e facturas/declarações de custos. Embora o nível de erros em termos de impacto financeiro relativamente a estas rubricas do balanço seja reduzido, a frequência destes erros sublinha a necessidade de melhorias em termos de exactidão dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais.		O Tribunal verificou que, em termos de impacto financeiro, o nível de erros era reduzido para estas rubricas do balanço. No entanto, a frequência destes erros sublinha novamente a necessidade de melhorar ainda a exactidão dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais.	<i>A Comissão aceita o reparo do Tribunal e os seus serviços contabilísticos vão continuar a estudar as questões suscitadas e a acompanhar o trabalho contabilístico das Direcções-Gerais por forma a melhorar a exactidão dos dados contabilísticos de base, por exemplo através de iniciativas como o projecto de qualidade contabilística actualmente em curso.</i>

Observações formuladas na declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2007	Respostas da Comissão apresentadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007	Evolução em 2008	Respostas da comissão
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 às correcções financeiras efectuadas pelos Estados-Membros e às deduções de pagamentos subsequentes.	Ao abrigo dos planos de acção para os fundos estruturais, a Comissão envia esforços para melhorar a fiabilidade e a exaustividade das informações recebidas dos Estados-Membros, mediante, entre outras coisas, a execução de auditorias no local nos Estados-Membros. O sistema contabilístico foi adaptado pela Comissão em 2008 de forma a que todas as recuperações feitas por dedução de um pagamento subsequente possam ser identificadas e explicadas.	Apesar dos esforços da Comissão, as notas às demonstrações financeiras ainda não contêm dados contabilísticos completos e fiáveis sobre as correcções financeiras efectuadas pelos Estados-Membros, especialmente no domínio das acções estruturais.	<i>A Comissão vai continuar a desenvolver esforços no sentido de melhorar a produção de relatórios, por forma a que todos os Estados-Membros possam comunicar os dados completos e fiáveis.</i>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Validação dos sistemas locais de gestão financeira

1.10. 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. O contabilista da Comissão validou a maioria destes sistemas ⁽¹³⁾, mencionando contudo nas suas recomendações a existência de uma série de questões transversais pendentes ⁽¹⁴⁾ que continuam a representar um risco para a fiabilidade das contas ⁽¹⁵⁾ devido à sua natureza e importância.

Reforço dos procedimentos de corte de operações

1.11. O termo «corte de operações» refere-se aos procedimentos aplicados para determinar a que exercício deve ser atribuída uma operação. Os serviços da Comissão devem aplicá-los ao conjunto dos encargos a pagar (superiores a 100 mil milhões de euros). Nos últimos três anos, o Tribunal tem observado melhorias constantes nas dez Direcções-Gerais que examinou ⁽¹⁶⁾ e que representam mais de 90 % dos encargos a pagar. É, no entanto, de notar que alguns serviços aplicam o corte das operações durante o procedimento de encerramento para proceder ao ajustamento de contas incorrectas, em vez de corrigir individualmente os registos contabilísticos correspondentes expostos aos erros (por exemplo, lançamento de montantes errados, lançamento em duplicado ou falta de lançamento). Esta prática pode dar origem a inexactidões dos dados contabilísticos durante o exercício (ver pontos 1.13-1.15).

1.10. Os serviços do contabilista acompanham regularmente as Direcções-Gerais, a fim de encontrar soluções para os problemas identificados. Desta forma, em 2008 foi possível encerrar metade das recomendações, graças aos progressos realizados pelos serviços. Este acompanhamento continuará em 2009, com o objectivo de responder a mais recomendações pendentes. Tal deverá ajudar a melhorar a situação geral e reduzir ainda mais os riscos para a fiabilidade das contas.

1.11. A Comissão aceita o reparo do Tribunal e os seus serviços contabilísticos continuarão a estudar as questões suscitadas e a acompanhar o trabalho contabilístico das Direcções-Gerais por forma a melhorar a exactidão dos dados contabilísticos de base, por exemplo, através de iniciativas como o projecto de qualidade contabilística actualmente em curso.

⁽¹³⁾ No final de 2008 ainda não estavam validados os sistemas locais da Direcção-Geral das Relações Externas e da Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança.

⁽¹⁴⁾ O número de questões em aberto, classificadas segundo quatro níveis de importância estabelecidos pelo contabilista da Comissão (Fundamental-Muito Importante-Importante-Desejável) e presentes nos relatórios de validação desde 2005-2007, registou uma redução significativa em 2008 de 161 para 81. Porém, destas 81 questões, cinco eram consideradas «Fundamentais» e 23 «Muito Importantes».

⁽¹⁵⁾ Nomeadamente as questões gerais relativas aos procedimentos de corte de operações, ao apuramento e registo dos pré-financiamentos, à contabilização das operações em tempo útil, aos contratos ABAC, à gestão dos activos, 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.

⁽¹⁶⁾ Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Direcção-Geral da Sociedade da Informação e dos Meios de Comunicação, Direcção-Geral da Investigação, Direcção-Geral da Energia e dos Transportes, Direcção-Geral da Saúde e Defesa do Consumidor, Direcção-Geral da Política Regional, Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, Serviço de Cooperação EuropeAid, Direcção-Geral do Alargamento e Direcção-Geral da Educação e da Cultura.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Demonstrações financeiras consolidadas a 31 de Dezembro de 2008

1.12. A auditoria do Tribunal às demonstrações financeiras consolidadas permitiu considerar que estavam isentas de distorções materiais. No entanto, foi detectada uma série de questões relativas a elementos específicos que requerem uma atenção suplementar e que se apresentam em seguida.

*Balanço consolidado a 31 de Dezembro de 2008***Pré-financiamentos**

1.13. A auditoria de uma amostra estatística representativa de 80 pré-financiamentos constantes do sistema contabilístico revelou que, em termos de impacto financeiro, o nível de erros era reduzido para esta rubrica do balanço. No entanto, a frequência destas constatações sublinha a necessidade de melhorar ainda a exactidão dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais. Os tipos de erro mais frequentes são os seguintes:

- lançamentos em falta, em duplicado ou pelos montantes errados, que são geralmente corrigidos por ajustamentos efectuados quando do corte de operações,
- registo das operações numa conta indevida do Razão.

1.14. 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:

- o apuramento dos pré-financiamentos por liquidar nem sempre é correctamente efectuado. Uma série de apuramentos não foi realizada ou foi contabilizada por montantes incorrectos,
- as Direcções-Gerais aplicam métodos diferentes para o apuramento dos pré-financiamentos. A maioria apura um pré-financiamento quando recebe as declarações de custos ou as facturas correspondentes e após ter verificado a sua elegibilidade, ao passo que outras esperam o fim do programa ou mesmo a recepção do relatório de auditoria definitivo⁽¹⁷⁾. No final do ano, estes procedimentos de apuramento dos pré-financiamentos diferentes e inadequados afectam a exactidão dos resultados utilizados nos cálculos relativos ao corte de operações.

1.13. A Comissão aceita os reparos do Tribunal e os seus serviços contabilísticos continuarão a estudar as questões suscitadas e a acompanhar o trabalho contabilístico das Direcções-Gerais por forma a melhorar a exactidão dos dados contabilísticos de base, por exemplo, através de iniciativas como o projecto de qualidade contabilística actualmente em curso.

⁽¹⁷⁾ Em especial a Direcção-Geral da Investigação no domínio da investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Credores

1.15. A auditoria de uma amostra estatística representativa de 80 facturas/declarações de custos da população de credores constante do sistema contabilístico revelou que, em termos de impacto financeiro, o nível de erros era reduzido para esta rubrica do balanço. No entanto, a frequência dos erros contabilísticos sublinha a necessidade de melhorar ainda a fiabilidade dos dados contabilísticos de base ao nível das Direcções-Gerais operacionais. A maior parte dos erros diz respeito ao lançamento de montantes incorrectos para as facturas recebidas (antes do controlo de elegibilidade) e a correcção de lançamentos errados por meio dos ajustamentos do corte de operações.

Outras questões*Recuperação de pagamentos indevidos*

1.16. No seguimento de uma recomendação do Tribunal, as notas às demonstrações financeiras incluem mais informações relativas à recuperação de pagamentos indevidos. A auditoria do Tribunal revela que a Comissão apresenta montantes fiáveis no que respeita às correcções financeiras que resultam das suas próprias actividades de auditoria. No entanto, muitas vezes, as informações que os Estados-Membros fornecem à Comissão sobre as correcções financeiras que eles próprios efectuam não são completas nem fiáveis (ver ponto 6.30). Devido à elevada proporção de despesas ilegíveis repetidamente mencionada nos seus relatórios anuais, o Tribunal considera que, no domínio das acções estruturais, as notas às contas consolidadas deverão conter dados contabilísticos completos e fiáveis sobre estes mecanismos de correcção ao nível dos Estados-Membros.

1.17. Com base no exame do trabalho realizado pelos organismos de certificação e na análise correspondente da Comissão, o Tribunal reitera as suas dúvidas quanto à fiabilidade dos créditos sobre os Estados-Membros no domínio da agricultura (contas de devedores do FEAGA) ⁽¹⁸⁾. A Comissão salientou determinadas lacunas nas contas de devedores relativamente a um quarto dos organismos pagadores ⁽¹⁹⁾ e propôs correcções financeiras ⁽²⁰⁾ no montante de cerca de 25,3 milhões de euros. Estas correcções representam cerca de 1,95 % dos 1 295 milhões de euros que devem ser recuperados no final do exercício de 2008. Embora se situem mesmo abaixo do limiar de materialidade de 2 %, mostram que existe um risco de ocorrência de erros materiais ao nível global das contas de devedores do FEAGA (ver ponto 5.56).

1.15. A Comissão aceita os reparos do Tribunal e os seus serviços contabilísticos continuarão a estudar as questões suscitadas e a acompanhar o trabalho contabilístico das Direcções-Gerais por forma a melhorar a exactidão dos dados contabilísticos de base, por exemplo, através de iniciativas como o projecto de qualidade contabilística actualmente em curso.

1.16. No que se refere à informação sobre as correcções financeiras realizadas pelos próprios Estados-Membros, a Comissão fez esforços significativos, no âmbito do plano de acção para um quadro integrado de controlo interno, para reforçar o seu papel de supervisão nas acções estruturais, melhorar a qualidade dos dados apresentados pelos Estados-Membros e vai continuar a tentar melhorar a produção de relatórios, por forma a que todos os Estados-Membros possam comunicar os dados completos e fiáveis. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 6.30.

1.17. A Comissão obteve informações suficientes sobre os devedores para efeitos de apuramento e contabilidade. Em caso algum foi considerado que o impacto financeiro fosse substancial a nível contabilístico geral (e, por isso, no que se refere à Decisão).

As correcções de 25,3 milhões de EUR foram propostas pela Comissão, com base na sua avaliação das informações facultadas pelos organismos de certificação nos seus relatórios e no seu cálculo das taxas (e quantias) de erro mais prováveis, referentes a dívidas, em especial relativas aos organismos pagadores. A mesma lógica é utilizada tanto para as dívidas como para o tratamento (e eventual correcção) de erros decorrentes da verificação pormenorizada das despesas dos Fundos.

Os erros financeiros identificados são recuperados através do procedimento de apuramento das contas correntes.

⁽¹⁸⁾ Ver ponto 5.61 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 e ponto 5.44 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽¹⁹⁾ O artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão (JO L 171 de 23.6.2006, p. 90) prevê que a Comissão comunique aos Estados-Membros os resultados das suas verificações das informações apresentadas.

⁽²⁰⁾ Correcções financeiras nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Contracção e concessão de empréstimos

1.18. No que se refere à assistência financeira macroeconómica, à balança de pagamentos e aos empréstimos da Euratom, as Comunidades contraem empréstimos nos mercados de capitais e disponibilizam os fundos directamente («back-to-back») aos beneficiários previstos. As normas internacionais de contabilidade e a regra contabilística n.º 11 da Comissão obrigam a que as diferenças entre as taxas de juro oferecidas e as taxas de juro do mercado sejam reflectidas nas contas. Porém, esse não foi o caso. Os motivos e os efeitos deste desvio das normas não são suficientemente indicados nas notas explicativas às demonstrações financeiras das Comunidades.

1.18. Nos termos dos regulamentos do Conselho referentes à assistência financeira macroeconómica, à balança de pagamentos e aos empréstimos Euratom, as Comunidades emprestam aos Estados-Membros e a terceiros beneficiários, à mesma taxa de juro, dinheiro que é obtido através de empréstimos contraídos no mercado de capitais. O objectivo destas operações é permitir-lhes beneficiar da idoneidade creditícia da CE. Consequentemente, a taxa de mercado não é relevante para estas operações em cadeia e o método da taxa de juro efectiva previsto na regra contabilística n.º 11 da CE não é aplicável. O tratamento contabilístico actual reflecte melhor a natureza específica e a substância das operações de contracção e concessão de empréstimos (princípio da prevalência do fundo sobre a forma).

Conforme sugerido pelo Tribunal, no anexo das contas anuais da CE a Comissão divulgará informação mais explícita e irá estudar a possibilidade de clarificar a regra contabilística n.º 11 para reflectir melhor as especificidades destas transacções.

Conclusão

1.19. O Tribunal conclui que as observações formuladas não têm um impacto material na fiabilidade das contas.

Regularidade das operações subjacentes às contas**Estrutura das apreciações específicas no âmbito da DAS**

1.20. O Tribunal apresenta apreciações específicas nos capítulos 5 a 11 relativamente aos grupos de domínios de intervenção da orçamentação por actividades (OPA) (ver **quadro 1.2**). O capítulo 4 refere-se às receitas. Cada apreciação específica é composta por uma introdução ao grupo de políticas, pelas constatações e conclusões sobre a regularidade das operações e a eficácia dos sistemas, bem como por um seguimento das observações anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Explicação do método e dos resultados da DAS

1.21. O método adoptado pelo Tribunal para a auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas assenta em **dois pilares principais**: testes directos das operações, de modo a determinar o seu grau de regularidade, e uma avaliação da eficácia do sistema de supervisão e de controlo para garantir a regularidade. Estes dois pilares são completados por provas provenientes dos trabalhos pertinentes de outros auditores (caso existam) e por uma análise das declarações da gestão ⁽²¹⁾.

Testes das operações efectuados pelo Tribunal

1.22. Os testes das operações baseiam-se numa **amostra estatística representativa** de receitas ou pagamentos retirada do conjunto da população, geralmente o grupo de domínios de intervenção. Estes testes permitem obter uma estimativa estatística do grau de regularidade das operações na referida população.

1.23. Para determinar o tamanho das amostras, o Tribunal recorre a um **modelo de garantia de auditoria**, o que implica uma apreciação do risco inerente de ocorrência de erros nas operações e do risco de que os sistemas de supervisão e de controlo não evitem ou não detectem e corrijam esses erros (risco de controlo). Na maioria dos casos, o Tribunal tem de se basear essencialmente nos seus testes directos, já que os sistemas não dão garantias adequadas quanto à regularidade das operações.

1.24. Os testes implicam um **exame pormenorizado** das operações seleccionadas para verificar se o pedido ou o pagamento foram correctamente calculados e cumprem as regras e regulamentação aplicáveis à despesa em questão. Quando a operação não é correctamente calculada ou não cumpre uma disposição regulamentar ou contratual, considera-se que está afectada por um **erro**. Através da sua amostra de operações contabilísticas registadas nas contas orçamentais, o Tribunal segue o percurso do pagamento até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma acção de formação, o promotor de um projecto de ajuda ao desenvolvimento) e, caso necessário, testa em cada nível a conformidade com as condições aplicáveis.

⁽²¹⁾ Especialmente dos relatórios anuais de actividades e das declarações dos Directores-Gerais da Comissão e respectivo relatório de síntese.

Quadro 1.2 — Execução das despesas em 2008 por capítulo do Relatório Anual

(milhões de euros)

Secções (S) e títulos (T) ⁽¹⁾ correspondentes à nomenclatura orçamental de 2008 discriminados por capítulo do Relatório Anual do Tribunal	Pagamentos efectuados em 2008 ⁽²⁾
Capítulos do Relatório Anual	
Receitas	53,7 ⁽³⁾
Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	
Agricultura e recursos naturais	55 114,9
Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	
Ambiente (T.07)	
Pesca e assuntos marítimos (T.11)	
Saúde e defesa do consumidor (T.17)	
Coesão	36 596,9
Emprego e assuntos sociais (T.04)	
Política regional (T.13)	
Investigação, energia e transportes	7 516,7
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	6 323,1
Relações externas (T.19)	
Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	
Alargamento (T.22)	
Ajuda humanitária (T.23)	
Educação e cidadania	1 734,9
Educação e cultura (T.15)	
Comunicação (T.16)	
Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	
Assuntos económicos e financeiros	621,4
Assuntos económicos e financeiros (T.01)	
Empresa (T.02)	
Concorrência (T.03)	
Mercado interno (T.12)	
Comércio (T.20)	
Despesas administrativas e outras	8 582,9
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 Europeu (S. VIII)	
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (S. IX)	
Total geral	116 544,5

⁽¹⁾ Os títulos orçamentais 24 a 31 da Secção III do orçamento geral, que se referem primordialmente às despesas administrativas, são mencionados na secção dedicada à Comissão Europeia no capítulo 11.

⁽²⁾ As despesas administrativas foram retiradas dos grupos de políticas e são indicadas separadamente na sua rubrica própria, o que causa diferenças em comparação com os capítulos 4 a 10.

⁽³⁾ Este valor refere-se a «despesas operacionais» e não ao montante das «receitas».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação e apresentação dos resultados dos testes das operações pelo Tribunal

1.25. A ocorrência de erros nas operações depende de uma variedade de factores e reveste-se de formas diferentes consoante a natureza da infracção e da regra ou obrigação contratual específica objecto do incumprimento. Os erros podem estar relacionados com uma condição de pagamento ou com outros critérios de conformidade.

1.26. O Tribunal classifica os erros das duas formas seguintes:

- a) erro *quantificável* ou *não quantificável*, dependendo da possibilidade de aferir o montante incorrectamente financiado pelo orçamento da UE;
- b) *em função da sua natureza*, podendo ser um erro de *elegibilidade* (o pagamento não cumpre as regras de elegibilidade), um erro relativo à *realidade das operações* (reembolso de um custo que não se prova ter sido efectuado), um erro de *exactidão* (pagamento incorrectamente calculado ou que não se prova ser correcto) ou outro erro de *conformidade* (erro que não coloca em causa a elegibilidade do pagamento).

1.27. O Tribunal indica a **frequência** de ocorrência dos erros apresentando a proporção da amostra afectada por erros (quantificáveis e não quantificáveis), que revela a probabilidade de ocorrência de erros no grupo de políticas no seu conjunto (ver 1.3 da parte 1 dos anexos 1 dos diferentes capítulos).

1.28. O Tribunal estima o impacto financeiro dos erros com base numa **taxa de erro**, calculada apenas a partir dos erros quantificáveis. O Tribunal avalia a taxa de erro estimada em função de um **nível de materialidade** de 2 % para determinar - juntamente com outras provas - se os pagamentos do domínio de despesas estão isentos de erros materiais (opinião «sem reservas») ou se estão afectados por um nível significativo de erros (opinião «adversa» ⁽²²⁾). Para efeitos de apresentação dos resultados, divide-se a taxa de erro em três intervalos:

⁽²²⁾ Além disso, o Tribunal pode formular uma opinião com reservas quando apenas uma pequena proporção de uma população está afectada por erros materiais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) inferior a 2 %;
- b) entre 2 % e 5 %;
- c) superior a 5 %.

Estas informações são fornecidas na parte 1 dos anexos 1 dos Capítulos 4 a 11 e sintetizadas no **quadro 1.3**.

Avaliação dos sistemas e apresentação dos resultados pelo Tribunal

1.29. Os **sistemas de supervisão e de controlo** são estabelecidos pela Comissão (bem como pelos Estados-Membros e Estados beneficiários no caso da gestão partilhada ou descentralizada) para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a regularidade das operações. Por conseguinte, a avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade é um procedimento de auditoria fundamental e particularmente útil para formular recomendações de melhorias.

1.30. Os grupos de políticas são regidos por uma multiplicidade de sistemas diferentes, sendo necessário um tempo considerável para testar e avaliar cada um deles. Por conseguinte, todos os anos o Tribunal selecciona uma amostra de sistemas a examinar. Os resultados das **avaliações dos sistemas** são apresentados sob a forma de um quadro intitulado «Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados» que figura na parte 2 dos anexos 1 dos Capítulos 4 a 11. Os sistemas são classificados com sendo «*eficazes*» para reduzir o risco de ocorrência de erros nas operações, «*parcialmente eficazes*» (quando algumas insuficiências afectam a eficácia operacional) ou «*ineficazes*» (quando as insuficiências são generalizadas, comprometendo assim totalmente a eficácia operacional).

1.31. Além disso, o Tribunal efectua uma **avaliação global** dos sistemas de supervisão e de controlo (igualmente apresentada na parte 2 dos anexos 1 dos Capítulos 4 a 11), que tem em consideração quer a avaliação dos sistemas seleccionados quer os resultados dos testes das operações.

Síntese dos resultados de auditoria de 2008

1.32. No grupo de políticas das Despesas Administrativas e Outras, os sistemas de supervisão e de controlo são eficazes no seu conjunto (ver pontos 4.29-4.30 e 11.20-11.21) e 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 (ver pontos 2.3-2.4 e 2.9 e **quadro 2.1**).

Quadro 1.3 — Síntese dos resultados da DAS de 2008 sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes

Apreciações específicas DAS do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008	Pontos do Relatório Anual	Funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo	Intervalo de erro
Receitas ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Agricultura e recursos naturais	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Coesão	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Investigação, energia e transportes	7.40-7.41		
Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento	8.33-8.34		
Educação e cidadania	9.31-9.32		
Assuntos económicos e financeiros	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Despesas administrativas e outras	11.20-11.21		

O quadro acima sintetiza a avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo, descrita nos capítulos respectivos, e apresenta os resultados gerais dos testes substantivos efectuados pelo Tribunal. Destaca os elementos principais mas não pode fornecer todos os pormenores relevantes (especialmente insuficiências dos sistemas de supervisão e de controlo e tipos de erros), para os quais é necessário consultar o texto do relatório, no âmbito da metodologia subjacente ao método de auditoria adoptado pelo Tribunal (ver pontos 1.5-1.15).

Legenda:

Funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo

	Eficaz
	Parcialmente eficaz ⁽⁷⁾
	Ineficaz

Intervalo de erro ⁽⁸⁾

	Inferior a 2 % (inferior ao limiar de materialidade)
	Entre 2 % e 5 %
	Superior a 5 %

⁽¹⁾ Ver limitações de âmbito nos pontos 4.4 e 4.7.

⁽²⁾ Como nos anos anteriores, e com base no nível de erros detectado no âmbito dos testes das operações e na sua avaliação dos sistemas, o Tribunal reitera que o SIGC constitui, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares (ver ponto 5.64).

⁽³⁾ Para as despesas no domínio do desenvolvimento rural, o nível de erro estimado é superior a 2 % (ver pontos 1.33 e 5.62).

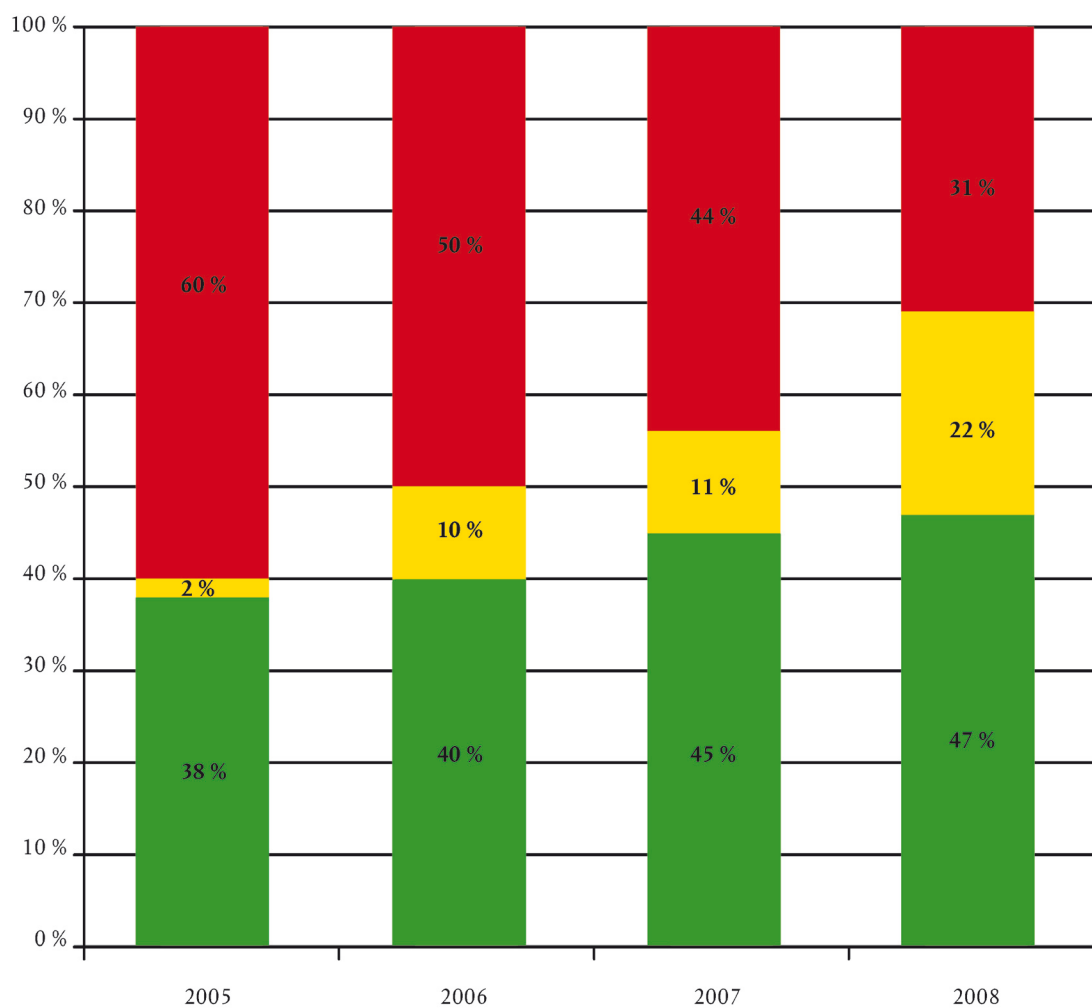
⁽⁴⁾ Em 2007, o Tribunal avaliou os sistemas de controlo dos Estados-Membros como sendo parcialmente eficazes. Em relação a 2008, não se registaram alterações significativas no quadro regulamentar que afectem os sistemas de controlo dos Estados-Membros (ver ponto 6.23). Uma vez que o período de programação 2000-2006 está a terminar, o Tribunal considerou que uma nova avaliação completa dos sistemas de controlo dos Estados-Membros relativa ao período em referência não proporcionaria qualquer valor acrescentado. Como não foram efectuados quase nenhuns pagamentos intermédios relativos ao período 2007-2013, o Tribunal centrou a sua avaliação na parte dos sistemas dos Estados-Membros destinada a registar e corrigir os erros detectados pelos controlos nacionais e a comunicar as correcções financeiras à Comissão (ver pontos 6.21 e 6.36).

⁽⁵⁾ Esta não é uma classificação global dos sistemas do grupo de políticas. Refere-se a alguns dos sistemas examinados e reflecte principalmente a insuficiência observada nos sistemas de supervisão e de controlo do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6.º PQ) (ver ponto 10.28).

⁽⁶⁾ O 6.º PQ é responsável por uma parte desproporcionadamente elevada da taxa de erro global (ver ponto 10.27).

⁽⁷⁾ Os sistemas são classificados como sendo «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.

⁽⁸⁾ O Tribunal decidiu apresentar as taxas de erro (ver ponto 1.28) em três intervalos. Estes intervalos de erro não podem ser interpretados como um intervalo de confiança (no sentido estatístico).

Gráfico 1.1 — Comparação anual (*)

(*) Percentagem do orçamento consoante o intervalo de erro correspondente ■ < 2 % ■ 2-5 % ■ > 5 % aos diferentes grupos de políticas. No caso da «Agricultura e Recursos Naturais», o gráfico estabelece uma distinção entre as componentes em causa (desenvolvimento rural e outras despesas em relação a 2007 e 2008; SIGC e não SIGC em relação aos exercícios anteriores).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.33. Nos grupos de políticas da Agricultura e Recursos Naturais e da Educação e Cidadania, o Tribunal estima que os erros têm um impacto financeiro global inferior a 2 % das despesas totais de cada um dos grupos. No entanto, o Tribunal considera que as despesas do desenvolvimento rural incluídas no grupo de políticas da Agricultura e Recursos Naturais estavam afectadas por um nível de erros superior a 2 % (ver ponto 5.62) e os testes realizados pelo Tribunal sugerem que os pagamentos intermédios e finais do grupo de políticas da Educação e Cidadania estavam afectados por erros materiais (ver ponto 9.31). No grupo de políticas dos Assuntos Económicos e Financeiros, o Tribunal estima que a taxa de erro seja ligeiramente superior a 2 % das despesas totais deste grupo de políticas. Contudo, o Tribunal constatou que uma parte desproporcionadamente elevada desta taxa de erro global se deve a pagamentos efectuados no âmbito do Sexto Programa-Quadro para a Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico (ver pontos 10.12-10.13).

1.34. O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas da Agricultura e Recursos Naturais são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos (ver ponto 5.63). Embora o Tribunal reitere que o SIGC constitui, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares (ver ponto 5.64), detectou deficiências que deverão ser colmatadas no RPU e no RPUS (ver ponto 5.65), bem como no domínio do desenvolvimento rural (ver ponto 5.66). O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas da Educação e Cidadania são parcialmente eficazes (ver ponto 9.32) ⁽²³⁾. Em relação ao grupo de políticas dos Assuntos Económicos e Financeiros, o Tribunal examinou três sistemas de supervisão e de controlo. Dois foram avaliados como sendo eficazes, ao passo que o terceiro foi considerado apenas parcialmente eficaz ⁽²⁴⁾ para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos (ver ponto 10.28).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.33. A Comissão congratula-se com a avaliação global positiva destes domínios de intervenção. A Comissão partilha o parecer do Tribunal de que as despesas de desenvolvimento rural são afectadas por uma maior incidência de erros, mas nota com satisfação que a taxa de erro está a diminuir nesta área.

A Comissão nota que, no domínio de intervenção «Educação e Cidadania», o Tribunal detectou erros quantificáveis em 4 dos 21 pagamentos intermédios e finais examinados. Ver igualmente a resposta ao ponto 9.31.

No domínio de intervenção «Assuntos Económicos e Financeiros», dado que o 6.º Programa-Quadro representa apenas 8 % dos pagamentos, a Comissão considera que, na sua globalidade e dada a taxa de erro das transacções, este domínio de intervenção está isento de erros materiais. No que diz respeito aos pagamentos relativos ao 6.º Programa-Quadro, as conclusões do Tribunal expostas neste capítulo são semelhantes às do Capítulo 7. Ver igualmente as respostas aos pontos 10.12 e 10.13.

1.34. Ao longo dos anos, detecta-se uma tendência geral de melhoria dos sistemas de supervisão e controlo no domínio «Agricultura e Recursos Naturais», que se podem agora considerar eficazes, embora ainda seja necessário melhorar na área do desenvolvimento rural. A Comissão considera que algumas questões suscitadas pelo Tribunal relativamente ao RPU e ao RPUS levariam à introdução de regras adicionais mais complicadas, de que resultaria um sistema de controlo altamente complexo e oneroso, contrário aos esforços de simplificação da Comissão. Além disso, iria na prática reintroduzir uma forma de cumulação dos pagamentos das ajudas à produção (ver resposta da Comissão ao ponto 5.65, alínea b)).

Em 2008, o sistema de supervisão e de controlo instituído pela Direcção-Geral da Educação e da Cultura para o período de 2007-2013 constitui um quadro sólido. Foram realizados grandes progressos a nível da sua aplicação, graças à análise das declarações de fiabilidade *ex post* e à intensificação das visitas e auditorias de controlo.

Quanto ao domínio de intervenção «Assuntos Económicos e Financeiros», os resultados e conclusões do Tribunal relativos ao 6.º Programa-Quadro são semelhantes aos do Capítulo 7, enquanto o resto das despesas está isento de erros materiais. A Comissão considera que, em geral, os sistemas de supervisão e de controlo existentes são eficientes, proporcionados e adequados (ver respostas aos pontos 10.19 e 10.28).

⁽²³⁾ Ainda que o Tribunal tenha constatado que as orientações relativas às agências nacionais foram bem elaboradas, de modo que podem servir de manual de procedimentos (ver ponto 9.33), conclui que o sistema de supervisão e de controlo, tal como aplicado actualmente, não permite ainda fornecer uma garantia satisfatória quanto à detecção e correcção dos erros de regularidade (ver pontos 9.33-9.34).

⁽²⁴⁾ Devido sobretudo aos sistemas de supervisão e de controlo do Sexto Programa-Quadro para a Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.35. Nos grupos de políticas da Coesão⁽²⁵⁾, da Investigação, Energia e Transportes, da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, bem como dos Assuntos Económicos e Financeiros, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes (ver pontos 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 e 10.28 e **quadro 1.3**). Nos grupos de políticas da Investigação, Energia e Transportes, da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, bem como dos Assuntos Económicos e Financeiros, a taxa de erro estimada do Tribunal situa-se entre 2 % e 5 % das despesas totais, ao passo que essa taxa é superior a 5 % no grupo de políticas da Coesão (ver pontos 6.17, 6.35, 7.40 e 8.33 e **quadro 1.3**). Nos grupos de políticas da Coesão e da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, o Tribunal considera que o âmbito das reservas formuladas nas declarações dos Directores-Gerais e dos gestores orçamentais delegados deveria ter sido mais alargado de modo a reflectir as deficiências significativas que persistem nestes domínios de despesas, como evidenciado pelas constatações de auditoria do Tribunal (ver pontos 2.6-2.7, 2.10-2.11 e **quadro 2.1**). A Coesão continua a ser o domínio mais problemático, sendo a taxa de erro estimada nitidamente superior à dos outros domínios de intervenção.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.35. No domínio de intervenção «Coesão» verificaram-se melhorias significativas a nível dos sistemas de gestão e controlo de alguns programas em 2008. A avaliação do funcionamento dos sistemas de 545 programas operacionais nos relatórios de actividade anuais de 2008 da Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades mostra que 78 % de programas funcionam bem ou têm deficiências com impacto moderado (57 % em 2007). Embora a taxa de erro permaneça inaceitavelmente elevada, a frequência dos erros diminuiu: 43 % dos projectos da amostra do Tribunal estavam afectados por erros, comparados com 54 % em 2007. A Comissão sublinha que a amostra de auditoria na base das conclusões apenas abrange o período 2000-2006 do programa, porque praticamente não foram efectuados quaisquer reembolsos relativos ao período 2007-2013. Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 6.23, 6.35 e 6.36.

Foram envidados esforços consideráveis para melhorar a gestão da política de investigação no âmbito do quadro jurídico e financeiro aplicável. A Comissão continuará a proceder à aplicação rigorosa dos controlos e a trabalhar para reduzir o nível de erros residuais neste domínio de intervenção.

Nos relatórios de actividade anuais, os Directores-Gerais dão garantias razoáveis quanto à legalidade e à regularidade das transacções subjacentes. Quando um Director-Geral puder basear esta garantia numa taxa de erro estimada inferior ao limiar de materialidade, como por exemplo sucede na Direcção-Geral do Alargamento, analisada pelo Tribunal no âmbito do domínio de intervenção «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento», não deve ser emitida qualquer reserva.

No domínio de intervenção «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento», a Comissão concebeu os seus controlos para abranger o ciclo de vida completo dos projectos plurianuais, de forma a que se possa prevenir, detectar e corrigir a maioria dos erros financeiros no decurso normal dos seus controlos. As auditorias financeiras obrigatórias previstas no âmbito do sistema de controlo da Comissão devem permitir-lhe detectar e corrigir os erros de pré-financiamento num exercício contabilístico posterior, antes de se efectuarem os pagamentos finais. Os controlos ex post da Comissão confirmam o baixo nível de erros residuais.

Ver igualmente a resposta ao ponto 8.34.

⁽²⁵⁾ Ver **quadro 1.3**, nota 4.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.36. Constataram-se as seguintes alterações em comparação com os anos anteriores: uma descida da taxa de erro estimada nos grupos de políticas da Agricultura e Recursos Naturais ⁽²⁶⁾ e da Investigação, Energia e Transportes ⁽²⁷⁾. No grupo de políticas da Agricultura e Recursos Naturais, o Tribunal estima que a taxa de erro global é ligeiramente inferior a 2 % (ver ponto 5.13), ao passo que no grupo de políticas da Investigação, Energia e Transportes permanece acima dos 2 % (ver ponto 7.40). No grupo de políticas da Educação e Cidadania, o Tribunal estima que os erros têm um impacto financeiro inferior a 2 %, o que considera dever-se em larga medida à grande quantidade de adiantamentos, que são relativamente menos afectados por erros do que os pagamentos intermédios e finais (ver pontos 9.6-9.7 e 9.31). No grupo de políticas dos Assuntos Económicos e Financeiros, a taxa de erro estimada global para o exercício de 2008 é ligeiramente superior a 2 % (em 2007 era ligeiramente inferior a 2 %) devido a erros detectados nas despesas do Sexto Programa-Quadro que, no entanto, representam apenas 8 % das despesas do grupo de políticas (ver ponto 10.27).

1.36. A Comissão acolhe com agrado a evolução global positiva da avaliação do Tribunal, que mostra que houve progressos sensíveis relativamente ao ano anterior.

⁽²⁶⁾ A descida verificou-se nas despesas do grupo de políticas da Agricultura e Recursos Naturais em geral e das despesas do desenvolvimento rural em particular. No entanto, estas últimas continuam a estar afectadas por um nível de erros mais elevado do que as do FEAGA (ver ponto 5.62). Com base no nível de erros detectado no âmbito dos testes das operações e na sua avaliação dos sistemas, o Tribunal considera, como nos anos anteriores, que o SIGC constitui, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares (ver ponto 5.64).

⁽²⁷⁾ Os domínios anteriormente abrangidos pelas «Políticas Internas» estão actualmente incluídos nos grupos de políticas «Investigação, Energia e Transportes», «Educação e Cidadania» e «Assuntos Económicos e Financeiros» (ver **quadro 2.1**).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.37. O Tribunal salienta que as suas auditorias nos grupos de políticas da Agricultura e Recursos Naturais, da Coesão, da Investigação, Energia e Transportes e dos Assuntos Económicos e Financeiros revelam que a complexidade e a falta de clareza dos critérios de elegibilidade e de outras disposições regulamentares contribuem significativamente para o risco de erros (ver pontos 5.17-5.26, 5.34-5.52, 6.18-6.20, 7.12-7.15 e 10.11-10.14).

1.38. No grupo de políticas da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento e dos Assuntos Económicos e Financeiros, a Comissão gere as despesas da UE em conjunto com organizações internacionais⁽²⁸⁾ com base em acordos que garantem igualmente as prerrogativas do Tribunal em matéria de auditoria. Contudo, o Tribunal foi parcial ou totalmente impedido de ter acesso aos relatórios de auditoria elaborados pela ONU e a documentos comprovativos ou de realizar visitas de auditoria no âmbito da DAS 2008 (ver pontos 8.13 e 10.10).

⁽²⁸⁾ Esta modalidade de execução do orçamento comunitário está prevista no artigo 53.º do Regulamento Financeiro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.37. *É inevitável um certo grau de complexidade das regras e critérios de elegibilidade, dado que são frequentemente fixados a fim de se alcançarem os objectivos pretendidos, que são o resultado de um processo legislativo complexo, em que a autoridade legislativa tem a última palavra.*

Não obstante, a Comissão comprometeu-se a, sempre que possível, apresentar novas propostas de simplificação à autoridade legislativa. Irá igualmente estudar a possibilidade de introduzir mais medidas de simplificação das regras de elegibilidade na sua proposta de revisão trienal do Regulamento Financeiro a apresentar em 2010, bem como elaborar princípios para uma maior simplificação da legislação sectorial no próximo ciclo de actos de base, que entrarão em vigor a partir de 2014.

No domínio de intervenção «Agricultura e Recursos Naturais», os resultados melhoraram graças aos esforços contínuos de simplificação dos requisitos legais/critérios de elegibilidade em ambos os pilares da PAC. Ver igualmente as respostas específicas aos pontos 5.17 a 5.26 e 5.34 a 5.52.

No domínio de intervenção «Coesão», foram introduzidas alterações aos regulamentos para 2007-2013 que incorporam medidas de simplificação, de que resultou um grupo conjunto de peritos dos Estados-Membros e da Comissão. No início de 2009, a Comissão emitiu igualmente uma resenha das regras de elegibilidade. Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 1.41, 1.42 e 6.37, alínea a).

O 7.º Programa-Quadro foi um passo em frente no sentido da simplificação. Em função da experiência adquirida durante a execução do programa, e se necessário, a Comissão pode propor alterações à sua base jurídica.

1.38. *A Comissão apoia inteiramente os pedidos de informação e acesso à documentação do Tribunal. O modelo de Acordo de Contribuição para Organizações Internacionais inclui uma cláusula relativa ao acesso do Tribunal.*

Ver igualmente a resposta ao ponto 8.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tratamento das insuficiências

1.39. No ano passado, o Tribunal observou que, apesar dos progressos registados no quadro de controlo interno da Comissão, uma parte considerável das operações subjacentes às contas da UE continua a estar afectada por um nível significativo de erros (ponto 1.42 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007). Além disso, a auditoria DAS do Tribunal realça diferenças, por vezes consideráveis, no tipo, incidência e nível das irregularidades consoante os grupos de política e mesmo no interior destes. Nos pontos seguintes procura-se apresentar novos elementos sobre a forma de progredir na criação de um quadro de controlo interno comunitário eficaz ⁽²⁹⁾.

1.40. A União tem um orçamento geral único, mas a execução das despesas assume formas diversas, desde as modalidades de gestão, os tipos de beneficiários, a periodicidade das ajudas, os modos de declaração das despesas e os diferentes tipos de sistemas de controlo e de recuperação. Esta diversidade surge da necessidade de responder às características do domínio orçamental em questão e dos diferentes objectivos da ajuda e reflecte igualmente os custos e a complexidade da gestão e controlo dos regimes de ajuda.

Necessidade de simplificação

1.41. As normas que regulam a execução das despesas destinam-se a garantir que a ajuda alcança os objectivos pretendidos pela política aplicada – «fazer as despesas certas no momento certo». Determinadas regras são comuns a todos os tipos de pagamento, ao passo que outras dependem do tipo de despesa. Por conseguinte, o tipo e a complexidade das regras podem variar consoante a complexidade dos objectivos das políticas.

1.42. Quanto maior for o ónus e a complexidade das regras, maior é a probabilidade de não serem aplicadas, aumentando assim o risco de ocorrência de erros nas operações e de não se alcançarem os objectivos da política. Ao mesmo tempo, uma definição muito minuciosa dos objectivos específicos dos programas é susceptível de aumentar o custo de verificação do respectivo cumprimento. Por outras palavras, a existência de regras e regulamentos bem concebidos, de interpretação clara e aplicação simples, diminui o risco de erros (ponto 1.45 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).

1.41-1.42. A Comissão concorda com a análise do tribunal, mas sublinha que as regras devem procurar atingir o justo equilíbrio entre dar resposta aos objectivos da política, muitas vezes específicos, e evitar o excesso de complexidade. Sendo o papel da Comissão propor legislação, a complexidade pode ser introduzida durante a apreciação por parte da autoridade legislativa, a quem compete a decisão final.

A Comissão comprometeu-se a integrar em todas as futuras propostas legislativas relevantes uma descrição das disposições de controlo correspondentes.

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.

Ver igualmente resposta ao ponto 2.35, alínea b).

⁽²⁹⁾ Pontos 1.43-1.51 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.43. É conveniente uma certa prudência. A simplificação das regras com o mero objectivo de reduzir o risco de ocorrência de irregularidades pode ter certos inconvenientes caso a adopção de regras mais genéricas venha a resultar em despesas menos orientadas. Além disso, em diversos domínios (ver, por exemplo, os pontos 9.6-9.7), uma «simplificação» poderá implicar o abrandamento das condições exigidas para beneficiar dos adiantamentos e um aumento dos montantes que podem ser pagos a este título. Porém, essa simplificação deverá ser apoiada por sistemas eficazes, pois caso contrário as despesas irregulares só serão visíveis muito mais tarde, quando os programas estiverem parcial ou completamente concluídos. Apesar destas reservas, a simplificação deve continuar a ser um objectivo prioritário.

No domínio de intervenção «Coesão», o Regulamento do FSE para 2007-2013 já prevê a possibilidade de os custos indirectos serem declarados numa base forfetária. Em Maio de 2009, a possibilidade de utilizar taxas fixas, montantes únicos e tabelas de custos unitários nos programas de 2007-2013 foi generalizada, tanto no FEDER como no FSE, mediante a alteração dos regulamentos que regem os fundos. Outras medidas de simplificação foram adoptadas em Dezembro de 2008 e em Maio de 2009. Em Julho de 2009, a Comissão apresentou igualmente propostas de outras medidas que visam a simplificação do regulamento de execução (Regulamento n.º 1828/2006) e do regulamento geral (Regulamento n.º 1083/2006).

Em função da experiência adquirida durante a execução do programa, e se necessário, a Comissão pode propor alterações à sua base jurídica.

1.43. A Comissão reconhece que a simplificação implica um equilíbrio entre a necessidade de boa administração dos fundos públicos e a realização dos objectivos da política, muitas vezes específicos. Este equilíbrio tem uma abordagem diferente em cada domínio de intervenção e resulta em diferentes modos e disposições de gestão, tendo em conta a participação dos vários actores a diferentes níveis. A Comissão está a tomar medidas para assegurar que os seus sistemas de controlo são o mais eficazes possível, tendo em devida conta a natureza plurianual de muitos programas e a necessidade de sistemas de controlo eficientes e eficazes que apliquem os controlos certos no momento devido.

Quanto ao domínio de intervenção «Educação e Cultura», os novos programas para 2007-2013 foram concebidos com regras simplificadas, tendo sido alargado o recurso aos financiamentos de montante fixo. Este facto, em conjunto com a aprovação rigorosa dos sistemas nacionais de gestão e controlo, deverá reduzir os riscos ligados aos pagamentos finais.

Ver igualmente a resposta ao ponto 9.7.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A resposta necessária

1.44. Há que reconhecer que a gestão do orçamento da UE evoluiu de forma descontínua ao longo do tempo em função do tipo de programas de despesas introduzidos posteriormente. As regras aplicáveis às despesas e as modalidades de gestão devem ter em consideração as especificidades dos diversos objectivos das despesas orçamentais. Estes, porém, não devem ser demasiado minuciosos, o que resultaria num ónus administrativo excessivo e em regulamentação difícil de cumprir. Para tal, é necessário que a Comissão proceda a uma análise judiciosa do quadro regulamentar e da estrutura de gestão subjacentes aos programas de despesas específicos.

1.45. Neste contexto, a primeira tarefa, que é essencial, terá de ser garantir a recolha de informações fiáveis e exaustivas que permitam uma avaliação credível do custo actual dos controlos ⁽³⁰⁾.

1.46. Igualmente fundamental será avaliar de forma aprofundada se se retira um benefício máximo das despesas actualmente afectadas aos controlos. Caso se considere que esse não é o caso, o objectivo imediato deverá consistir em aproveitar plenamente os fundos e os recursos já mobilizados para o efeito ⁽³¹⁾.

1.44. A Comissão sublinha que o estabelecimento das regras é da competência do legislador. A Comissão fez recentemente algumas propostas de simplificação (e certas medidas de simplificação foram decididas para os fundos estruturais) e continuará a propor medidas de simplificação quando tal for necessário à realização dos objectivos de política específicos.

A este respeito, é necessário ter em conta o trabalho da Comissão relativo ao risco de erro admissível, dado que este promove uma perspectiva clara sobre os riscos que podem ser controlados à luz das condições de elegibilidade e do ambiente de controlo e, por outro lado, os riscos que, em termos de relação custo-eficácia, não é economicamente rentável controlar. Em 2010, a Comissão apresentará à autoridade orçamental propostas concretas relativas ao risco de erro admissível no domínio da investigação, energia e transportes, desenvolvimento rural, ajuda externa e despesas administrativas.

Ver igualmente resposta aos pontos 1.41 e 1.42.

1.45. Em 2010, no âmbito das suas propostas sobre o risco de erro admissível, a Comissão vai recolher informação sobre os custos dos controlos, a começar pelos domínios da investigação, energia e transportes, desenvolvimento rural, ajuda externa e despesas administrativas.

1.46. A Comissão promoveu a melhoria contínua nos seus sistemas de controlo interno (tal como reconhecido no ponto 1.39) e continuará a desenvolver firmemente estes esforços. Estes sistemas de controlo são concebidos para oferecer garantias razoáveis, com base num equilíbrio adequado entre os diferentes tipos de controlos («os controlos certos no momento devido»). Por exemplo, os controlos *ex ante* permitem identificar certos tipos de erro mas não outros, e não seria economicamente rentável controlar todos os projectos no local.

⁽³⁰⁾ Na sua Comunicação sobre o «conceito de risco de erro admissível» (COM(2008) 866 final, p. 8 e 10), a Comissão reconhece que até à data apenas procedeu a uma recolha de dados limitada.

⁽³¹⁾ Na sua Comunicação (COM(2008) 866 final, p. 7), a Comissão reconhece que, no caso dos fundos estruturais, a «melhoria dos controlos *ex ante* existentes» permite uma redução da taxa de erro de 2-3 % a um custo zero (ou não significativo).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.47. Em conjunto com medidas necessárias para garantir a eficácia dos sistemas, o objectivo terá de ser determinar o equilíbrio adequado entre o custo dos controlos e os benefícios que conferem (ver recomendação do Tribunal no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 1.52).

1.48. Seria conveniente que, quando da análise dos programas de despesas com vista à sua aprovação, se definissem os riscos que lhes estão associados, bem como os custos relativos à administração e ao controlo que são necessários para manter esses riscos num nível que garanta uma boa relação custo-eficácia. Deste modo, as decisões do Conselho e do Parlamento nesta matéria seriam adoptadas com base em informações mais completas, tendo expressamente em conta os riscos e os custos implicados.

1.49. O Tribunal destaca a importância de prosseguir a reflexão sobre a simplificação e os custos e benefícios dos controlos. Esta análise deverá ser efectuada oportunamente, antes da elaboração das propostas para o novo quadro financeiro plurianual ⁽³²⁾.

⁽³²⁾ Ver resposta do Tribunal à Comunicação da Comissão «Reformar o orçamento, mudar a Europa» (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em resultado do Plano de acção para melhorar supervisão dos fundos estruturais, a Comissão já tomou medidas ex ante para melhorar os sistemas de controlo. Deve igualmente notar-se que a redução entre 2 % a 3 % da taxa de erro através da melhoria da eficácia dos controlos ex ante (referida, quanto ao FEDER, no estudo de casos apresentado na comunicação sobre o «risco admissível» - COM(2008) 866), resulta de uma avaliação dos erros identificados pelo Tribunal na DAS de 2005 e é sobretudo uma medida de «controlo dos riscos» (o risco de que, nalguns casos, certos tipos de controlos não funcionem eficazmente).

1.47. O conceito de controlo interno eficiente e eficaz está consagrado no Regulamento Financeiro (artigo 28.º-A). Em conformidade, cada serviço da Comissão deve, no respectivo relatório anual de actividades, apresentar os resultados dos seus controlos internos, avaliar a sua eficácia e tomar medidas para resolver as deficiências detectadas. Por conseguinte, a Comissão considera que, tendo em conta que a melhoria das estruturas de controlo e a simplificação dos procedimentos é um processo contínuo e em curso, esses esforços têm de ser desenvolvidos permanentemente.

De acordo com a sugestão do Tribunal, em 2010, no âmbito das suas propostas sobre o risco de erro admissível, a Comissão vai analisar em pormenor o equilíbrio entre os custos e benefícios dos controlos, a começar pelos domínios da investigação, energia e transportes, desenvolvimento rural, ajuda externa e despesas administrativas.

1.48. Na sua comunicação «Para um entendimento comum do conceito de risco de erro admissível» (COM(2008) 866), a Comissão comprometeu-se a incluir em todas as propostas legislativas futuras relevantes uma descrição das disposições de controlo correspondentes.

1.49. A Comissão concorda com a importância de se procurar atingir o justo equilíbrio entre o custo dos controlos e o nível de simplificação adoptado e está a reflectir sobre a forma como agir com antecedência relativamente às novas Perspectivas Financeiras.

Ver igualmente a resposta ao ponto 1.37.

CAPÍTULO 2

Sistema de controlo interno da Comissão

ÍNDICE

	<i>Ponto</i>
Introdução	2.1-2.2
Tomadas de posição da Comissão	2.3-2.22
Relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais	2.3-2.11
Relatório de síntese da Comissão	2.12-2.17
Garantia obtida a partir das sínteses anuais	2.18-2.22
Normas de controlo interno da Comissão	2.23-2.25
Introdução	2.23-2.24
Eficácia	2.25
Plano de acção	2.26-2.28
Avaliação geral da execução	2.26-2.27
Impacto do plano de acção	2.28
Conclusões globais e recomendações	2.29-2.36
Conclusões	2.29-2.33
Recomendações	2.34-2.36

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo examina os progressos realizados pela Comissão em 2008 para dar resposta às insuficiências dos seus sistemas de supervisão e de controlo de forma a garantir a regularidade das operações financiadas pelo orçamento da UE. Em especial, o Tribunal analisa em que medida:

- a) as tomadas de posição que figuram nos relatórios anuais de actividades e nas declarações dos Directores-Gerais, bem como no relatório de síntese elaborado pela Comissão, apresentam uma imagem fiável da situação (pontos 2.3-2.11);
- b) a Comissão registou uma evolução quanto ao funcionamento e à eficácia das normas de controlo interno revistas e do quadro integrado de controlo interno, e em que medida pôde demonstrar o seu impacto positivo nas despesas de 2008 (pontos 2.23-2.25).

2.2. O Tribunal examinou igualmente as sínteses anuais ⁽¹⁾ relativas às Acções Estruturais e ao Fundo Europeu das Pescas, bem como à Agricultura, para avaliar o valor acrescentado que trazem e a forma como os serviços da Comissão o utilizaram (pontos 2.18-2.22).

TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

Relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais

2.3. 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 os controlos internos que introduziram permitiram garantir a regularidade das operações subjacentes, embora em 12 casos sujeita a reservas.

2.1. A Comissão considera que, embora com as limitações descritas nos relatórios anuais de actividades de 2008, os sistemas de controlo interno existentes proporcionam uma garantia razoável de que os recursos afectados às suas actividades foram utilizados para os fins a que se destinavam e em conformidade com os princípios da boa gestão financeira. A Comissão considera igualmente que os procedimentos de controlo estabelecidos oferecem as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações financeiras subjacentes, relativamente às quais a Comissão assume inteira responsabilidade, em conformidade com o artigo 274.º do Tratado CE.

A Comissão está a tomar medidas para melhorar ainda mais o seu sistema de controlo interno com base na sua própria experiência e para resolver as questões suscitadas pelos auditores. As medidas tomadas em 2008 incluíram a entrada em vigor das normas de controlo interno revistas para uma gestão eficaz a partir de 1 de Janeiro de 2008, a conclusão da fase de execução do Plano de Acção da Comissão para um quadro integrado de controlo interno e a melhoria da clareza e da coerência dos relatórios anuais de actividades.

⁽¹⁾ O ponto 3 do artigo 53.º-B do Regulamento Financeiro revisto prevê que «Os Estados-Membros elaborarão uma síntese anual, ao nível nacional adequado, das auditorias e declarações disponíveis.» [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 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 390 de 30.12.2006, p. 1)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.4. Do conjunto das declarações elaboradas pelas 41 principais Direcções-Gerais ou serviços em 2008, 12 contêm uma ou mais reservas, a maioria das quais se refere a insuficiências sobre a regularidade das operações subjacentes. O número total de reservas baixou de 17 (em 2007) para 15 (em 2008). As reservas mais significativas no contexto da regularidade das operações são apresentadas no lado esquerdo do **quadro 2.1**.

2.5. No grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais, o Director-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural levantou a reserva de longa data (seis anos) relativa à insuficiente aplicação do SIGC na Grécia, uma vez que as autoridades competentes criaram um novo sistema de identificação das parcelas agrícolas, tendo definido de forma mais precisa a reserva respeitante ao desenvolvimento rural, no seguimento da verificação e da validação das estatísticas de controlo elaboradas pelos organismos de certificação nacionais. No entanto, o Director-Geral não dá garantias quanto à eficácia do plano de acção elaborado e executado pela Grécia para o procedimento de pedido de pagamento de 2007. Além disso, na opinião do Tribunal, os trabalhos realizados pela Comissão e pelos organismos de certificação do Estado-Membro para a validação das estatísticas de controlo não oferecem o elevado nível de garantia considerado necessário.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.4. A Comissão salienta que oito das 15 reservas se baseiam em exposição financeira e que as restantes sete têm origem em questões que podem ter um impacto sobre a reputação do serviço ou da Comissão e que o seu impacto financeiro era mais de natureza material do que financeira.

Por outro lado, foram levantadas três reservas de longa data em 2008 (da Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural sobre a aplicação do SIGC na Grécia, da Direcção-Geral da Comunicação sobre a inexistência de um sistema de controlo ex post e da Direcção-geral das Empresas e da Indústria sobre o financiamento de entidades de normalização europeias).

Noutros domínios de intervenção como a política de coesão, o âmbito das reservas foi reduzido, tendo em conta as medidas correctivas já executadas pelos Estados-Membros.

2.5. A reserva relativa à insuficiente aplicação do SIGC na Grécia baseava-se no elevado risco para a reputação das instituições comunitárias, decorrente da natureza persistente destas deficiências na Grécia, e não no risco financeiro para o FEAGA, que sempre foi devidamente coberto pelas correcções financeiras impostas à Grécia através dos procedimentos de apuramento da conformidade. As visitas de controlo à Grécia até Fevereiro de 2009 demonstraram que as autoridades gregas, em conformidade com o seu plano de acção a partir de 2006, criaram um novo SIPA-SIG operacional em 31 de Dezembro de 2008 e que abrange todo o território da Grécia. Por conseguinte, quando o relatório anual de actividades de 2008 foi assinado pelo Director-Geral, todos os elementos do SIGC tinham sido criados e o risco para a reputação da Comissão decorrente da natureza persistente das deficiências referidas anteriormente tinha desaparecido. Contudo, o risco financeiro restante é considerado, no conjunto, inferior ao nível material do erro e está coberto pelos procedimentos de apuramento da conformidade para os exercícios de 2006-2008. Por conseguinte, foi possível levantar a reserva.

Quadro 2.1 — Comparação das provas fornecidas pelos relatórios anuais de actividades das Direcções-Gerais para a declaração de fiabilidade do Tribunal

Grupo de políticas	Reservas mais importantes dos Directores-Gerais (incluídas na declaração)	2007	2008	Impacto destas reservas mais importantes sobre a garantia do Director-Geral, segundo o Tribunal ⁽¹⁾		Outras insuficiências significativas reveladas pela auditoria do Tribunal e/ou pela Comissão (não incluídas nas declarações)	2007	2008	Provas fornecidas pelo relatório anual de actividades para as conclusões de auditoria do Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Agricultura e recursos naturais	Insuficiente aplicação do SIGC na Grécia	X		B	B	Ainda não existem indicações razoáveis de que o plano de acção criado e aplicado pelas autoridades gregas seja totalmente eficaz.		X	B	B+
	Despesas no âmbito do desenvolvimento rural	X	X Eixo 2 («melhoria do ambiente e da paisagem rural»)							
	Elegibilidade dos custos reembolsados aos Estados-Membros relativos a despesas no âmbito do controlo e da execução da política comum das pescas		X							
	Sistema de gestão e de controlo do SAPARD na Bulgária e na Roménia		X			Quanto aos sistemas de controlo, de inspecção e de sanção aplicáveis aos recursos haliéuticos: os dados relativos à captura estão incompletos e não são fiáveis, os sistemas de inspecção não dão garantias.	X			

[illegible]

Grupo de políticas	Reservas mais importantes dos Directores-Gerais (incluídas na declaração)	2007	2008	Impacto destas reservas mais importantes sobre a garantia do Director-Geral, segundo o Tribunal ⁽¹⁾		Outras insuficiências significativas reveladas pela auditoria do Tribunal e/ou pela Comissão (não incluídas nas declarações)	2007	2008	Provas fornecidas pelo relatório anual de actividades para as conclusões de auditoria do Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Investigação, energia e transportes	Taxa de erro residual relativamente à exactidão das declarações de custos	X 6.º Programa-Quadro	X 6.º Programa-Quadro	B	B	Ainda não existem indicações razoáveis sobre o impacto dos sistemas relativos a correcções financeiras e a recuperações nem sobre o momento em que este se fará sentir nas taxas de erro durante o ciclo de gestão do 6.º PQ ⁽³⁾ .		X	B	B
Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento	Phare: Potenciais irregularidades na gestão dos fundos do programa Phare por determinadas agências de execução na Bulgária	X	X	A	A	Os sistemas de supervisão e de controlo para a legalidade e regularidade das operações subjacentes ao nível dos organismos responsáveis pela execução necessitam ainda de melhorias para se tornarem completamente operacionais.	X	X	B	B

Grupo de políticas	Reservas mais importantes dos Directores-Gerais (incluídas na declaração)	2007	2008	Impacto destas reservas mais importantes sobre a garantia do Director-Geral, segundo o Tribunal ⁽¹⁾		Outras insuficiências significativas reveladas pela auditoria do Tribunal e/ou pela Comissão (não incluídas nas declarações)	2007	2008	Provas fornecidas pelo relatório anual de actividades para as conclusões de auditoria do Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Educação e cidadania	Inexistência de um sistema de controlo <i>ex post</i> estruturado e de controlos no local, tanto na DG como nas representações, na maior parte do ano — 10 meses em 12	X		B	B	Os controlos <i>ex post</i> não reflectem plenamente a taxa de erro real nos contratos auditados.	X	X	B	B
	Elevado número de erros nas operações relativas a subvenções e contratos		X							
	Insuficiências no sistema de gestão e de controlo do Fundo Europeu para os Refugiados na Itália para os períodos de programação 2000-2004 e 2005-2007	X								
	Garantia limitada quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes executadas por 14 Estados-Membros no âmbito do Fundo Europeu para os Refugiados II (2005-2007)	X								

Grupo de políticas	Reservas mais importantes dos Directores-Gerais (incluídas na declaração)	2007	2008	Impacto destas reservas mais importantes sobre a garantia do Director-Geral, segundo o Tribunal ⁽¹⁾		Outras insuficiências significativas reveladas pela auditoria do Tribunal e/ou pela Comissão (não incluídas nas declarações)	2007	2008	Provas fornecidas pelo relatório anual de actividades para as conclusões de auditoria do Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Assuntos económicos e financeiros	Possibilidade de os novos controlos que atenuam o risco, criados no seguimento dos resultados do relatório sobre os controlos <i>ex post</i> , não serem totalmente eficazes	X	X	B	B				A	A
	Taxa de erro residual relativa à exactidão das declarações de custos no Sexto Programa-Quadro de Investigação — 6.º PQ	X	X							
	Funcionamento insatisfatório do financiamento da normalização europeia	X								
Despesas administrativas	—	—	—	A	A				A	A

Legenda:

⁽¹⁾ 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 insuficiências detectadas no sistema de controlo interno.

C: garantia inexistente.

⁽²⁾ Provas fornecidas no relatório anual de actividades 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.

«+/-» quando não existem provas suficientes para justificar uma alteração da classificação, mas ainda assim o Tribunal observou uma melhoria ou deterioração significativas, acrescenta-se «+» ou «-» à avaliação inicial.

⁽³⁾ Embora incluídos nos relatórios anuais de actividades.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.6. No grupo de políticas Coesão, as Direcções-Gerais da Política Regional e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades mantiveram as reservas relativas às insuficiências observadas nos sistemas de gestão e de controlo para o período 2000-2006, embora o número total de Estados-Membros e de programas operacionais em causa, assim como o impacto financeiro, tenha diminuído de forma significativa. Em 2008, foram afectados um total de 99 programas operacionais, em comparação com 185 em 2007. As Direcções-Gerais quantificaram o impacto dessas reservas em 201 milhões de euros (726 milhões de euros em 2007) ⁽²⁾.

2.7. As reservas das Direcções-Gerais responsáveis pelos grupos de política Investigação, Energia e Transportes e Assuntos Económicos e Financeiros estão em conformidade com as constatações do Tribunal de que a taxa de erro residual (depois da compensação e das correcções) que afecta as declarações de custos no âmbito do 6.º Programa-Quadro (6.º PQ) permanece acima do limiar de materialidade.

2.8. Relativamente ao grupo de políticas Educação e Cidadania, o Director-Geral da DG Comunicação deu informações sobre os progressos realizados em matéria de reforço dos sistemas de controlo, mas sublinha que 9,4 % das operações examinadas estavam afectadas por erro, embora com impacto reduzido.

2.9. A análise do Tribunal, apresentada no lado direito do **quadro 2.1**, mostra que os relatórios anuais de actividades apenas coincidem com as conclusões do Tribunal no âmbito da DAS nos casos das despesas administrativas e dos assuntos económicos e financeiros. Por outras palavras, para estes domínios de intervenção, as auditorias do Tribunal ou da Comissão não revelaram insuficiências significativas que não tenham sido incluídas nas declarações dos Directores-Gerais. No domínio de intervenção Agricultura e Recursos Naturais, o relatório anual de actividades do Director-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural aproxima-se mais das conclusões das diferentes apreciações específicas formuladas no âmbito da DAS do que nos anos anteriores.

⁽²⁾ Com base numa correcção financeira forfetária estimada de 5 ou 10 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.6. A Comissão salienta que as reservas apresentadas nos relatórios anuais de actividades (RAA) das Direcções-Gerais da Política Regional e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades se baseavam numa análise pormenorizada dos vários programas operacionais. O impacto financeiro foi calculado mediante recurso a níveis de correcção forfetária que seriam aplicáveis às insuficiências do sistema e aplicando esses níveis a pagamentos para as partes afectadas dos programas em questão.

A redução do impacto financeiro das reservas está claramente explicada nos respectivos RAA e confirma que a Comissão assumiu as suas responsabilidades, em conformidade com o compromisso de reforçar o seu papel de supervisão. O impacto quantificado resulta de esforços significativos da Comissão para todos os programas em 2008, incluindo igualmente o acompanhamento de todas as reservas nos RAA de 2007, a conclusão de 14 planos de acção nacionais de medidas correctivas e a aplicação de correcções de mais de 1,5 mil milhões de EUR, o que teve como resultado o levantamento das reservas em muitos casos.

Ver também a resposta ao ponto 2.17.

2.7. A Comissão aplica uma estratégia de controlo com o objectivo de garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos numa base plurianual. Para o 6.º Programa-Quadro (6.º PQ), o objectivo da estratégia consiste em reduzir, até ao final do quarto ano da sua execução (2010), a taxa de erro residual. O objectivo fixado é reavaliado anualmente tendo em conta a natureza, a frequência e o montante dos erros detectados, bem como as considerações custo-benefício.

Ver também a resposta ao ponto 7.17.

2.8. Foi aplicado um plano de acção para melhorar a qualidade das operações na DG Comunicação, estando já em curso várias acções de formação.

2.9. A Comissão congratula-se com as melhorias registadas e reitera o seu empenho em alcançar novos progressos neste âmbito. A Comissão está actualmente a avaliar os factores que afectam a qualidade dos relatórios anuais de actividades e promoverá medidas com o objectivo de continuar a melhorar a respectiva qualidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.10. No caso do grupo de políticas Coesão, o Tribunal verifica, como em 2007, que o âmbito e a amplitude das reservas subestimam a gravidade dos problemas de irregularidade neste domínio orçamental (ver ponto 6.35).

2.11. No grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, o Tribunal detectou um nível significativo de erros (ver ponto 8.39) e constatou que os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos (ver ponto 8.44). As declarações dos Directores-Gerais não reflectem suficientemente estas constatações. Este é o quarto ano consecutivo em que o Tribunal formula esta observação específica ⁽³⁾.

Relatório de síntese da Comissão

2.12. Ao adoptar o relatório de síntese, a Comissão assume a sua responsabilidade política quanto à execução do orçamento da UE pelos seus Directores-Gerais no plano operacional ⁽⁴⁾. O relatório apresenta uma avaliação retrospectiva da gestão financeira durante todo o mandato da Comissão demissionária.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.10. A Comissão considera que as reservas dos Directores-Gerais nos relatórios anuais de actividades de 2008 estão em conformidade com os critérios de relevância e a metodologia aplicada. As conclusões do Tribunal demonstram que a taxa de erro se concentra nos programas em relação aos quais a Comissão já tinha tomado medidas em 2008 (ver resposta ao ponto 6.17). Em relação aos programas classificados nos relatórios anuais de actividades como funcionando de forma efectiva total ou parcial, a Comissão tem provas de auditoria de que o risco é menor. Por outro lado, o plano de acção de 2008 da Comissão inclui acções no sentido de criar o processo de encerramento, de forma a garantir que os erros restantes sejam deduzidos dos pagamentos finais da Comissão.

A Comissão garantirá o acompanhamento devido e a tomada de medidas correctivas em relação a todos os casos identificados pelo Tribunal, tal como nos anos anteriores.

2.11. Os erros detectados pelo Tribunal em matéria de Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento referem-se sobretudo a despesas efectuadas 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 antes dos pagamentos finais serem efectuados. Ver igualmente as respostas aos pontos 8.18 e 8.34.

Contudo, no contexto dos esforços que tem vindo a desenvolver para melhorar o sistema de controlo interno geral e em conjunto com o trabalho da Comissão sobre o risco de erro admissível, o EuropeAid lançará um exame da sua estratégia de controlo em 2010.

⁽³⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 2.14 e quadro 2.1, Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, quadro 2.1 e Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, quadro 2.1. O grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento era anteriormente designado por Acções Externas.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas – Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2008, COM(2009) 256 final de 8.6.2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.13. A Comissão considera que para 2008 «os procedimentos de controlo estabelecidos oferecem as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações financeiras subjacentes, relativamente às quais a Comissão assume inteira responsabilidade, em conformidade com o artigo 274.º do Tratado CE».

2.14. A Comissão menciona as conclusões de um exercício de avaliação interpares anual, realizado no início de 2009, que indicam ser ainda possível melhorar a qualidade dos relatórios anuais de actividades, um dos instrumentos essenciais da governação. A Comissão espera que estas melhorias se reflectam nos RAA a partir de 2009.

2.15. O relatório de síntese dá algumas explicações sobre a abordagem da Comissão relativamente às reservas. A Comissão indica que, quando são identificadas deficiências significativas, são sistematicamente emitidas reservas, a menos que haja provas de auditoria fiáveis de que existe e está a ser executado um plano de acção. Contudo, o Tribunal considera que a Comissão deverá prestar mais atenção à necessidade de obter indicações mais sólidas de que as medidas correctivas contempladas nos planos de acção foram ou podem vir a ser eficazes, e que, em vários casos, deveria alargar-se o âmbito das reservas (ver os exemplos mencionados nos pontos 2.5, 2.10 e 2.11 e o **quadro 2.1**).

2.16. O Tribunal constata que a Comissão reconhece a necessidade de acções suplementares para resolver as questões identificadas noutros domínios. Estas acções destinam-se a responder, entre outras, às seguintes preocupações:

a) a avaliação da eficácia dos controlos internos;

2.14. A Comissão realizará uma avaliação dos factores que afectam a qualidade dos RAA e promoverá medidas para continuar a melhorar a respectiva qualidade a tempo do relatório de actividades relativo ao ano de 2009. As instruções vigentes para a elaboração dos relatórios anuais de actividades estão actualmente a ser simplificadas de forma a facilitar a respectiva utilização. Estão a ser enviados esforços especiais no sentido de criar um curso de formação sobre este tema destinado ao pessoal responsável pela elaboração de relatórios anuais de actividades, a realizar em finais de 2009.

2.15. A perspectiva da Comissão é que não deve ser emitida uma reserva se existirem controlos eficazes destinados a atenuar os riscos ou provas de auditoria que demonstrem que foram eficazmente executados planos de medidas correctivas.

Quando os Directores-Gerais expressam uma reserva são instados a estabelecer um plano de acção para resolver os pontos fracos identificados. A medida tomada é então comunicada e avaliada no relatório anual de actividades subsequente. Se houver elementos de prova suficientes de que as acções estão a ter um impacto efectivo nas deficiências, a reserva pode ser levantada. As decisões de emitir ou levantar reservas são um dos pontos-chaves discutidos nas «avaliações pelos pares», embora a decisão final seja tomada pelo gestor orçamental delegado responsável.

Em relação ao caso do SIGC na Grécia, ver a resposta ao ponto 2.5.

Em matéria de política de coesão, ver a resposta ao ponto 2.6.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta aos pontos 2.10 e 2.11.

2.16.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) a concentração dos recursos na melhoria da estrutura de controlo existente para a gestão das despesas do quadro financeiro para 2007-2013 e na resolução das insuficiências do anterior;
- c) a elaboração de relatórios completos e fiáveis sobre a correcção dos erros ao nível dos Estados-Membros.

- b) *Mediante o Plano de Acção para melhorar a eficácia do papel de supervisão da Comissão no âmbito de acções estruturais, a Comissão centrou a sua actividade em medidas preventivas para o período 2007-2013, bem como na preparação do encerramento dos programas de 2000-2006.*
- c) *As informações relativas a correcções financeiras efectuadas pelos próprios Estados-Membros foram incluídas nas contas finais.*

A Comissão considera que, em resultado das suas acções, se registaram progressos na comunicação de provas fiáveis sobre o funcionamento eficaz dos mecanismos de correcções financeiras plurianuais e continua a envidar esforços para melhorar a integralidade e a qualidade de dados apresentados pelos Estados-Membros.

Para o período 2007-2013, o sistema de informação das correcções financeiras dos Estados-Membros à Comissão foi substancialmente clarificado e reforçado graças à nomeação de uma autoridade responsável e à apresentação de um quadro de informações [artigo 61.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão].

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 6.30.

2.17. No caso da política de Coesão, a Comissão indica que tomou mais decisões formais de suspensão dos pagamentos intermédios (10 em 2008 em comparação com 1 em 2007) e que aplicou correcções financeiras muito superiores (1 587 milhões em 2008 em comparação com 396 milhões em 2007). No entanto, em relação ao seu plano de acção para o reforço da sua função de supervisão no âmbito da gestão partilhada da política de Coesão, a Comissão reconhece que «é necessário mais tempo para que as medidas propiciem uma redução quantificável da taxa de erro».

2.17. A Comissão demonstra no seu Relatório sobre a aplicação do plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais [COM(2009) 42] que foram obtidos resultados efectivos em 2008 nos dez domínios de acção. Esses resultados incluem o lançamento mais rápido de procedimentos de correcções financeiras e o nível de correcções financeiras alcançado em 2008. A Comissão concorda que o impacto do plano de acção em relação ao período de 2000-2006 ainda não pode ser plenamente avaliado e comprometeu-se em dar informações sobre o impacto inicial do plano de acção em Fevereiro de 2010.

De uma forma mais geral, a Comissão pôs em vigor um sistema de controlo plurianual baseado na prevenção ou na detecção e correcção. A melhor estimativa da Comissão em matéria de correcções e recuperações financeiras decididas em 2008 totalizou 2,967 mil milhões de EUR para todos os domínios de intervenção, demonstrando desta forma um esforço particular em relação aos aspectos da detecção e correcção do seu sistema de controlo (ver secção 6, «recuperação dos pagamentos indevidos» das notas das contas anuais para o ano de 2008).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Garantia obtida a partir das sínteses anuais

2.18. No seu Relatório Anual de 2007, o Tribunal constatou que as sínteses anuais, no seu primeiro ano de existência, não forneciam uma avaliação fiável do funcionamento e da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo e recomendou que a Comissão tomasse medidas com o objectivo de melhorar as informações apresentadas ⁽⁵⁾.

2.19. O Tribunal examinou as sínteses anuais de 2008 para determinar se as exigências do Regulamento Financeiro tinham sido respeitadas e se os Estados-Membros tinham fornecido informações suplementares.

2.20. Nem todos os Estados-Membros cumpriram as exigências estipuladas no Regulamento Financeiro e seguiram as orientações da Comissão ⁽⁶⁾. No entanto, em comparação com o ano passado, verifica-se uma melhoria da qualidade das análises incluídas em todas as sínteses anuais.

2.18. Para o domínio da coesão, em 2008, a actual base jurídica da Comissão (artigo 53.º, n.º 3, alínea b) do Regulamento Financeiro) não prevê uma declaração de fiabilidade nem uma declaração nacional global. Contudo, a Comissão seguiu as recomendações do Parlamento Europeu e do Tribunal e instou os Estados-Membros a analisarem o funcionamento dos sistemas, a diagnosticarem os problemas e suas soluções, a descreverem boas práticas e apresentarem declarações sobre o grau de garantia dos sistemas.

No sector da agricultura, todos os Estados-Membros com um único organismo pagador devem apresentar uma declaração de fiabilidade do director do organismo pagador e um certificado do organismo de certificação que constituem, por definição, a síntese anual referida no Regulamento Financeiro e no Acordo interinstitucional. Além disso, os Estados-Membros com mais de um organismo pagador elaboram sínteses anuais, também designadas relatórios de síntese.

2.20. As Direcções-Gerais da Política Regional e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades salientaram nos seus RAA de 2008 que a maior parte dos Estados-Membros cumpriram — totalmente ou na maior parte — os requisitos mínimos. A Comissão tomou as medidas apropriadas para acompanhar todos os casos de não cumprimento dos requisitos regulamentares. As informações prestadas nas sínteses anuais foram utilizadas como uma fonte adicional de garantia para os RAA das duas Direcções-Gerais em 2008.

⁽⁵⁾ Ver ponto 2.19 e alínea b) do ponto 2.41 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽⁶⁾ No caso da política de Coesão, nove Estados-Membros forneceram informações conformes, 11 apresentaram informações, na generalidade, conformes, à excepção de pequenas lacunas relativas a dados incompletos ou incorrectos nos quadros. Três Estados-Membros apresentaram sínteses anuais não conformes, que a Comissão devolveu para que as apresentassem de novo, enquanto para outros quatro Estados-Membros a Comissão não tinha terminado a análise até 28 de Fevereiro de 2009. O Director-Geral da DG REGIO tira uma conclusão praticamente semelhante e nos relatórios anuais de actividades em causa apresenta-se uma apreciação correspondente. O Tribunal regista as medidas de acompanhamento que a Comissão tomou nos casos de não conformidade constatados em alguns Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Valor acrescentado

2.21. As sínteses anuais constituem um elemento do controlo interno e o Tribunal encorajou a Comissão a valorizar este dispositivo identificando problemas comuns, eventuais soluções ou as melhores práticas, utilizando simultaneamente estas informações no âmbito da sua função de supervisão ⁽⁷⁾. A Comissão incitou igualmente os Estados-Membros a procederem de forma semelhante.

2.22. O exame do Tribunal mostrou que, para 2008, vários Estados-Membros ⁽⁸⁾ apresentaram elementos ou análises que trouxeram valor acrescentado às sínteses anuais, procurando identificar e comentar as deficiências sistémicas ou as questões transversais. Os Directores-Gerais responsáveis pela Coesão utilizaram os dados das sínteses anuais como contributo para a sua própria apreciação dos sistemas nacionais.

A Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural salientou no seu relatório anual de actividades de 2008 que os Estados-Membros cumpriram as suas obrigações legais e em geral seguiram as directrizes elaboradas pelos serviços da Comissão. Comparada com o ano passado, a qualidade da análise incluída em todas as sínteses anuais melhorou, mas nalguns casos a avaliação de determinados elementos de base deve melhorar ainda mais. Por conseguinte, a Comissão abordou esta questão com os Estados-Membros e reviu em seguida uma das directrizes.

2.21. A Comissão incitou os Estados-Membros a seguirem as melhores práticas nas cartas de avaliação das sínteses anuais. Continuará a incentivar os Estados-Membros a prestarem informações que acrescentem valor às sínteses anuais mediante uma nova actualização da sua nota de orientação.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 2.18.

2.22. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.20.

Para o domínio da coesão, sete Estados-Membros incluíram nas sínteses anuais a declaração de fiabilidade proposta nas directrizes da Comissão. A Comissão analisará essas declarações e as declarações que foram apresentadas até à data, com o objectivo de definir elementos fundamentais que possam acrescentar valor às sínteses anuais. O resultado dessa análise será tido em conta para a actualização da nota de orientação.

Em relação à agricultura e ao desenvolvimento rural, a fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações a que se referem é dada pela declaração de fiabilidade do director do organismo pagador. Esta declaração é objecto de uma auditoria e de um parecer do organismo de certificação, o que reforça a fiabilidade. O relatório de síntese (elaborado pelos Estados-Membros que têm mais de um organismo pagador) acrescenta valor ao resumir essa fiabilidade a nível nacional.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ 16 no caso das Acções Estruturais e do Fundo Europeu das Pescas e 9 no caso da Agricultura.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

NORMAS DE CONTROLO INTERNO DA COMISSÃO

Introdução

2.23. Em Outubro de 2007, a Comissão adoptou uma Comunicação sobre a revisão das normas de controlo interno (NCI) e do quadro subjacente ⁽⁹⁾, onde definiu 16 normas de controlo interno revistas para uma gestão eficaz, destinadas a substituir o conjunto inicial de 24 normas a partir de 1 de Janeiro de 2008.

2.24. Relativamente a 16 Direcções-Gerais, o Tribunal examinou as NCI que permitem garantir a regularidade das operações e detectou um elevado nível de execução, semelhante ao dos anos anteriores ⁽¹⁰⁾.

Eficácia

2.25. A revisão das NCI foi acompanhada pela obrigação de os Directores-Gerais demonstrarem a aplicação eficaz de determinadas normas consideradas prioritárias ⁽¹¹⁾. A maioria dos Directores-Gerais escolheu, em 2008, as NCI n.ºs 7 a 11, que abrangem em grande medida o domínio dedicado a «Operações e actividades de controlo» ⁽¹²⁾. Em compensação, as normas relativas ao domínio de «Processos de planeamento e de gestão do risco» (NCI n.ºs 5 e 6), foram escolhidas apenas por um pequeno número de Direcções-Gerais ⁽¹³⁾, apesar da sua importância. No entanto, a Comissão não conseguiu demonstrar que os sistemas de supervisão e de controlo são suficientemente eficazes para atenuar o risco de erro nos seguintes domínios de intervenção/grupos de políticas: desenvolvimento rural na Agricultura e Recursos Naturais (ver ponto 5.63), Coesão (ver ponto 6.36), Investigação, Energia e Transportes (ver ponto 7.41) e Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento (ver ponto 8.34).

2.24. A Comissão congratula-se com o reconhecimento, por parte do Tribunal, do facto de as normas de controlo interno terem sido quase totalmente executadas pelos seus serviços.

2.25. A Comissão salienta que os seus sistemas de controlo interno estão a melhorar e a ter um impacto nas taxas de erro, como se pode constatar na evolução positiva da declaração de fiabilidade do Tribunal nos últimos anos (ver ponto 1.36).

Treze Direcções-Gerais (um terço) optaram por dar prioridade a uma ou às duas normas de planeamento e de gestão do risco, incluindo algumas Direcções-Gerais com gastos significativos. A Comissão considera que se trata de um reflexo adequado da importância dessas normas para as Direcções-Gerais em questão.

⁽⁹⁾ Comunicação à Comissão: «Revisão das normas de controlo interno e do quadro subjacente – Reforçar a eficácia do controlo», SEC(2007) 1341. O Tribunal teceu comentários positivos sobre a transição. Ver ponto 2.27 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽¹⁰⁾ Ver ponto 2.25 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007. Calcula-se que, para 2007 e 2008, o nível de execução seja superior a 96 %.

⁽¹¹⁾ 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). Estas orientações permitem às Direcções-Gerais demonstrar a eficácia de determinadas NCI pré-seleccionadas e consideradas prioritárias nos seus planos de gestão anuais do exercício anterior.

⁽¹²⁾ Os serviços da Comissão tinham a possibilidade de dar prioridade a determinadas normas, com base nas suas actividades e riscos específicos, e de comunicar a sua escolha no plano de gestão anual para 2008.

⁽¹³⁾ Os planos de gestão anuais para 2009 apresentam uma repartição semelhante.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em relação à Agricultura e Recursos Naturais no seu conjunto, o valor estimado da taxa de erro global é ligeiramente inferior ao limiar de relevância de 2 %. A tendência ao longo dos anos mostra que, regra geral, os sistemas de supervisão e de controlo melhoraram neste domínio e são eficazes actualmente, embora ainda sejam necessárias algumas melhorias no domínio do desenvolvimento rural.

Graças à execução do Plano de Acção para melhorar a eficácia do papel de supervisão da Comissão no âmbito de acções estruturais, a Comissão realizou progressos significativos em termos de melhoria dos sistemas de supervisão e de atenuação do risco de erro. Introduziu ainda medidas adicionais, como a simplificação das regras para declaração das despesas no sector da política de coesão mediante a introdução de taxas fixas, montantes fixos e escalas normalizadas dos custos unitários e mediante o reforço do sistema de controlo para o período de 2007-2013. A Comissão considera que o impacto deste tipo de acções na taxa de erro só pode ser avaliado num período alargado e prestará informações no início de 2010 sobre o primeiro impacto nos pagamentos de 2007-2013.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 2.17.

Foram já envidados esforços significativos para melhorar a gestão da política de Investigação, Energia e Transportes dentro dos limites do quadro jurídico e financeiro aplicável. A Comissão continuará a aplicação rigorosa dos controlos (ver igualmente a resposta ao ponto 7.42).

No que se refere à Ajuda Externa, ao Desenvolvimento e ao Alargamento, a Comissão elaborou os seus controlos para este grupo de políticas de forma a abranger o ciclo de vida completo dos seus projectos plurianuais e assim poder evitar, ou detectar e corrigir a maioria dos erros financeiros no decorrer dos seus controlos. As auditorias financeiras obrigatórias previstas no contexto do sistema de controlo da Comissão dever-lhe-ão permitir detectar e corrigir esses erros de pré financiamento — num exercício financeiro posterior — antes de os pagamentos finais serem efectuados. Os controlos ex post da Comissão confirmam este baixo nível de erro residual.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PLANO DE ACÇÃO

Avaliação geral da execução

2.26. O plano de acção de 2006 procurou resolver as lacunas específicas detectadas no quadro de controlo interno da Comissão ⁽¹⁴⁾. A Comunicação da Comissão de Fevereiro de 2009 ⁽¹⁵⁾ apresenta uma avaliação actualizada dos resultados do plano de acção, com base em indicadores.

2.27. A análise efectuada pelo Tribunal a esta Comunicação (ver **quadro 2.2**) mostra que a Comissão executou a totalidade das 14 subacções identificadas como estando em curso no anterior Relatório Anual do Tribunal ⁽¹⁶⁾ tendo, portanto, concluído a execução do plano de acção.

Impacto do plano de acção

2.28. A Comissão fornece uma série de indicadores e descritores para medir e avaliar o impacto do plano de acção ⁽¹⁷⁾. A análise do Tribunal (ver **quadro 2.2**) mostra que a maioria destes apenas mede as realizações e a actividade da Comissão por (sub)acção e não a eficácia. Embora correctos em termos factuais, não podem servir de base para determinar se o plano de acção teve um impacto quantificável nos sistemas de supervisão e de controlo e, em última análise, na regularidade das operações.

2.28. A Comissão reconhece que muitas vezes é difícil demonstrar o impacto de acções individuais nas taxas de erro em operações a que se referem. Porém, e de uma forma geral, conclui no seu mais recente «relatório de impacto» [COM(2009) 43] que houve um avanço significativo em termos de reforço dos sistemas de controlo interno durante o período correspondente ao mandato da actual Comissão. Parte deste impacto positivo deve-se a acções lançadas antes de 2005, havendo igualmente provas de que os progressos registados se devem em grande parte ao lançamento do Plano de Acção no início de 2006.

Mais ainda, a Comissão considera que os planos de acção dos últimos anos deram a entender às autoridades dos Estados-Membros e aos organismos externos a importância das medidas necessárias para evitar erros nos programas da UE. Trata-se de um impacto significativo, que servirá de base a futuras acções e medidas de cooperação.

⁽¹⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Tribunal de Contas Europeu – Plano de acção da Comissão para um quadro integrado de controlo interno, COM(2006) 9 final de 17.1.2006.

⁽¹⁵⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Tribunal de Contas Europeu – Relatório de impacto sobre o plano de acção da Comissão para um quadro integrado de controlo interno, COM(2009) 43 final de 4.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Ver ponto 2.30 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽¹⁷⁾ O que não acontecia no anterior relatório de síntese da Comissão relativo a 2007. Ver ponto 2.34 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

Quadro 2.2 — 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 Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores de impacto apresentados pela Comissão	Avaliação do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2008 ⁽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).	— <i>Percentagem do orçamento executado através de uma abordagem simplificada.</i> — <i>Taxas de erro do TCE reduzidas devido a uma legislação mais clara e a orientações desenvolvidas.</i>	Verifica-se um aumento da percentagem do orçamento executado através de uma abordagem simplificada. Ainda existem poucas provas que permitam estabelecer a ligação entre as taxas de erro do TCE reduzidas e a legislação mais clara/orientações desenvolvidas.
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	
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).	— <i>Melhor avaliação pelo TCE da qualidade dos RAA.</i> — <i>Relativamente à acção 3N, ver igualmente a acção 11N.</i>	As (sub)acções foram executadas e verificaram-se melhorias quanto à pertinência e coerência dos RAA, não sendo no entanto possível medir o impacto sobre as taxas de erro ⁽³⁾ .
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).		
3c	Organizar uma revisão inter pares para reforçar a coerência e a uniformidade das estratégias de controlo por família (31.3.2007).		
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).		
3e	Organizar uma revisão inter pares para reforçar a coerência e a uniformidade das estratégias de controlo por família (31.12.2007).		

Referência	Domínio / (sub)acções / prazo definido no plano de acção	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores de impacto apresentados pela Comissão	Avaliação do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2008 ⁽²⁾
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).		
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	
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).	— <i>Qualidade das sínteses recebidas e medidas tomadas para as melhorar.</i> — <i>Recepção das declarações de fiabilidade ex ante em matéria de educação e cultura.</i> — <i>Iniciativas do Estados-Membros em matéria de declarações.</i>	As sínteses anuais e as declarações nacionais constituem alicerces úteis e promovem a transparência das despesas da UE. Em especial, as declarações nacionais têm o potencial de, a médio prazo, diminuir as taxas de erro garantindo uma maior eficácia operacional dos sistemas. O Tribunal congratula-se com as informações sobre a recepção e o acompanhamento das declarações <i>ex ante</i>, mas até ao momento não identifica qualquer impacto nas taxas de erro.
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	
6b	Tornar as linhas directrizes destinadas a aumentar a eficácia das declarações de gestão extensivas às acções externas (31.12.2007).	Retirada	

Referência	Domínio / (sub)acções / prazo definido no plano de acção	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores de impacto apresentados pela Comissão	Avaliação do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2008 ⁽²⁾
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).	— <i>Melhor qualidade das informações fornecidas pelos auditores externos.</i> — <i>A acção 7b é retirada.</i>	Apesar dos progressos registados, o risco de erro ainda não está suficientemente atenuado.
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).		
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).		
8	Analisar uma eventual garantia suplementar das ISC sobre as práticas correntes relativas aos fundos da UE (31.12.2006).	— <i>Número de ISA que mantêm diálogo com a Comissão.</i>	Estas iniciativas aumentam a consciencialização, mas não têm impacto directo nas taxas de erro.
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).		
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).	— <i>Utilização do instrumento de auditoria e melhor coordenação das auditorias.</i>	O Tribunal partilha a opinião da Comissão de que uma melhor coordenação aumenta a eficiência das auditorias, mas não reduz directamente as taxas de erro.
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).		

Referência	Domínio / (sub)acções / prazo definido no plano de acção	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores de impacto apresentados pela Comissão	Avaliação do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2008 ⁽²⁾
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).		
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 a 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).		
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).		
10a.1	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: definir uma metodologia comum (31.5.2006).	— Progressos no sentido de um entendimento comum do risco admissível.	A Comissão elaborou uma comunicação sobre um entendimento comum do risco admissível. Não tem impacto imediato na taxa de erro.
10a.2	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: lançar uma iniciativa para convidar os Estados-Membros a fornecerem dados (30.9.2006).		
10a.3	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: fornecimento de dados pelos Estados-Membros (28.2.2007).		
10a.4	Avaliar os custos dos controlos em gestão partilhada: análise das informações recebidas (30.9.2007).		
10b	Elaborar uma primeira estimativa dos custos dos controlos incorridos em despesas de gestão directa (30.6.2007).		
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).		

Referência	Domínio / (sub)acções / prazo definido no plano de acção	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores de impacto apresentados pela Comissão	Avaliação do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2008 ⁽²⁾
11	Proceder a uma avaliação-piloto dos benefícios no âmbito do controlo das políticas internas (30.6.2007).		
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).	— <i>Fiabilidade, coerência e integralidade dos dados em matéria de recuperação.</i> — <i>Eficácia do processo de recuperação.</i> — <i>Volume das correcções financeiras.</i>	Esta subacção não tem impacto imediato na taxa de erro, mas demonstra que estão a ser tomadas medidas compensatórias e que a qualidade dos dados relativos às recuperações melhorou.
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.	— <i>Qualidade dos sistemas de controlo.</i> — <i>Taxas de erro no 6.º PQ.</i>	As Direcções-Gerais TREN, ENTR, RTD e INFSO emitiram reservas relativamente ao 6.º PQ em 2008 quanto à taxa de erro residual no que toca à exactidão das declarações de custos. Ainda não é possível medir o impacto da subacção relativamente à identificação e correcção dos erros.
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).		
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).	— <i>Qualidade dos sistemas dos Estados-Membros.</i>	Não tem impacto directo na taxa de erro.
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).		

Referência	Domínio / (sub)acções / prazo definido no plano de acção	Avaliação da Comissão sobre o impacto obtido (Fevereiro de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores de impacto apresentados pela Comissão	Avaliação do Tribunal sobre o impacto obtido até 31.12.2008 ⁽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).	— <i>Avaliação pelos Estados-Membros com base em referências regulamentares.</i>	Não é possível medir o impacto.
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).		
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).	— <i>Alargamento da abordagem de auditoria única ao abrigo dos Contratos de Confiança.</i>	Não é possível medir o impacto.
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).	— <i>Nível de consciencialização do controlo e coerência da abordagem dos fundos estruturais.</i>	Ainda não é possível medir o impacto.
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).		
16c	Coordenar as normas de controlo, a comunicação das taxas de erro, etc. no domínio dos Fundos Estruturais (31.12.2007).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

⁽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.

⁽³⁾ Ver ponto 2.37 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 e o ponto 2.29 do presente relatório.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES GLOBAIS E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

2.29. O Tribunal verificou que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão continuaram a melhorar em 2008, em particular no que se refere à incidência das reservas na garantia fornecida pelas declarações dos Directores-Gerais (ver pontos 2.5-2.8).

2.30. Quando das suas auditorias, o Tribunal constatou, todavia, em várias declarações e relatórios anuais de actividades, 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 2.9-2.11).

2.31. A Comissão realizou progressos na gestão das sínteses anuais, que dão assim uma garantia adicional e permitem trazer valor acrescentado às declarações dos Directores-Gerais. No entanto, nem todos os Estados-Membros observaram plenamente as disposições do Regulamento Financeiro (pontos 2.20 e 2.22).

2.32. A Comissão pode demonstrar a execução quase total das normas de controlo interno revistas (ver ponto 2.24) e que realizou as subacções do seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno (ver ponto 2.27).

2.33. 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 determinados domínios do orçamento (ver ponto 1.33).

2.29. A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal segundo a qual o sistema global de controlo interno da Comissão foi reforçado em 2008. Os pontos importantes dos progressos a sublinhar a partir de 2008 incluem a execução das normas de controlo em si e a melhor qualidade das sínteses anuais ou das declarações de fiabilidade dos Estados-Membros.

2.30. Para o domínio da coesão, a metodologia aplicada de colocar reservas baseia-se numa análise detalhada dos sistemas de supervisão e de controlo aos níveis nacional e local. A Comissão considera que as reservas dos relatórios anuais de actividades dão uma ideia clara das deficiências dos sistemas (ver igualmente a resposta ao ponto 2.6).

A Comissão congratula-se com as melhorias constatadas no quadro 2.1 e reitera o seu compromisso de alcançar mais progressos neste âmbito. A Comissão está actualmente a avaliar os factores que afectam a qualidade dos relatórios anuais de actividades e incentivará medidas no sentido de melhorar a respectiva qualidade.

Ver as respostas aos pontos 2.9, 2.10 e 2.11.

2.31. Em 2008, sete Estados-Membros incluíram nas sínteses anuais a declaração de fiabilidade proposta nas directrizes da Comissão. A Comissão continuará a desenvolver as suas orientações de forma a que as sínteses anuais continuem a acrescentar valor ao processo.

A Comissão tomou igualmente medidas adequadas para acompanhar todos os casos de não cumprimento dos requisitos regulamentares e conseguiu que os Estados-Membros acrescentassem maior valor às suas sínteses anuais em relação ao ano anterior.

2.33. A Comissão refere que a declaração de fiabilidade do Tribunal melhorou progressivamente nos últimos anos (no conjunto dos domínios de intervenção: em 2003, 6 % das despesas globais receberam «luz verde» em relação à taxa de erro detectada, enquanto o número correspondente aumentou para 56 % em 2008). Segundo a Comissão, trata-se claramente do resultado dos esforços e dos planos de acção que executou para melhorar o sistema de controlo interno, embora não seja possível isolar o impacto das acções individuais na taxa de erro.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta aos pontos 2.17 e 2.25.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

2.34. A melhoria dos sistemas de supervisão e de controlo deve ser encarada como um processo contínuo, que exigirá tempo até as medidas correspondentes poderem ser consideradas eficazes, o que significa que as anteriores recomendações do Tribunal continuam válidas ⁽¹⁸⁾.

2.35. Deverá prestar-se uma atenção especial e suplementar principalmente aos domínios de despesas em que o Tribunal continua a detectar um nível elevado de erros, o que deverá incluir:

a) avaliar o custo e o valor dos controlos relativos às políticas;

b) favorecer a simplificação da concepção de futuras propostas políticas;

2.34. A Comissão prossegue os seus esforços de execução das anteriores recomendações do Tribunal. A análise dos seus sistemas de supervisão e de controlo demonstra que as medidas aplicadas têm um impacto cada vez maior na redução dos riscos de erro ao longo do tempo. É de esperar que a estratégia de controlo garanta que o objectivo de controlo é alcançado ao longo do tempo, sobretudo para programas plurianuais, dado que estão previstos controlos complementares no final do período de programação para o apuramento final, para além de medidas correctivas durante o período de execução dos programas. A análise das medidas correctivas tomadas tanto pelos Estados-Membros como pela Comissão deve ter necessariamente em conta o factor da plurianualidade.

2.35.

a) A Comissão está empenhada em prosseguir a sua iniciativa sobre o risco de erro tolerável, incluindo a avaliação dos custos do controlo. Começará por apresentar propostas concretas sobre investigação, energia e transportes, desenvolvimento rural, ajuda externa e despesas administrativas em 2010. Os outros sectores serão abordados nos anos subsequentes.

b) É inevitável que se registe um certo grau de complexidade nas normas e critérios de elegibilidade, uma vez que muitas vezes são fixados de forma a alcançar os objectivos políticos desejados, que são o resultado de um processo legislativo complexo em que a autoridade legislativa tem a última palavra. No entanto, a Comissão comprometeu-se a apresentar propostas à Autoridade Legislativa com vista a simplificar sempre que possível. A Comissão analisará a possibilidade de simplificar ainda mais as regras de elegibilidade na sua proposta de 2010 para a revisão trienal do Regulamento Financeiro e estudará formas de simplificação da legislação sectorial para o próximo ciclo de actos de base a entrar em vigor a partir de 2014.

A Comissão remete para as conclusões do Tribunal no ponto 1.39, segundo as quais poderá haver alguma tensão entre a simplificação e a garantia de que a ajuda alcança os objectivos políticos fixados. Refere a este propósito que objectivos políticos demasiado específicos por vezes exigem regras complexas para garantir que os mesmos são alcançados.

⁽¹⁸⁾ Ver pontos 2.41 e 2.42 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) continuar a melhorar o mecanismo através do qual as correcções financeiras, as retiradas de financiamento ou as recuperações se destinam a corrigir os erros incorridos, bem como tomar as medidas necessárias para que se possa demonstrar este impacto na prática.

2.36. Nos domínios de política em que existem requisitos legais referentes a apresentações anuais dos Estados-Membros, a Comissão deverá garantir que se beneficia ao máximo dessas apresentações. Por exemplo, sínteses anuais e declarações *ex ante*. Deverá igualmente prestar-se a devida atenção às iniciativas voluntárias dos Estados-Membros (sob a forma de declarações nacionais) ou das Instituições Superiores de Controlo para obter informações suplementares que poderão revelar-se pertinentes para garantir a legalidade e regularidade das despesas do orçamento da UE.

Relativamente à política de coesão, os regulamentos relativos ao Fundos foram alterados em Maio de 2009 no intuito de permitir a utilização de taxas fixas, montantes fixos e escalas normalizadas já nos programas de 2007-2013. A Comissão encorajou vivamente os Estados-Membros a aplicarem estas opções simplificadas dos custos. Em Julho de 2009 apresentou novas propostas de simplificação do quadro regulamentar de 2007-2013.

- c) O Plano de Acção para melhorar a eficácia do papel de supervisão da Comissão no âmbito de acções estruturais aborda a questão das causas e efeitos da elevada taxa de erro encontrada pelo Tribunal nas despesas relativas a acções estruturais. A Comissão considera que o mecanismo de correcções financeiras foi reforçado, facto confirmado pelo número e nível de suspensões e correcções financeiras em 2008. Além disso, a estratégia de encerramento da Comissão para 2000-2006 centrar-se-á na redução da taxa de erro residual para níveis aceitáveis. A Comissão manterá os seus esforços e solicitou aos Estados-Membros que reforcem os procedimentos de recuperação e de apresentação de informações em 2009, tendo melhorado os requisitos regulamentares para o relatório anual sobre correcções financeiras para o período 2007-2013.

A correcção de erros sistemáticos deve ser posta em prática em 2009 no domínio da investigação.

2.36. A Comissão continuará a envidar esforços para melhorar a qualidade e o valor acrescentado das sínteses anuais. Continuará igualmente a incentivar iniciativas positivas, tais como a apresentação atempada de declarações de gestão nacionais e voluntárias que demonstram a fiabilidade da regularidade das despesas da UE. A Comissão apoia igualmente as acções conjuntas das instituições de auditoria supranacionais dos Estados Membros, cujo objectivo é a transferência de know-how e de experiências. Contudo, e tal como indicado pelo Tribunal no seu parecer 6/2007 sobre as sínteses anuais e declarações nacionais, as informações prestadas nestas últimas só podem ser consideradas fiáveis se as declarações forem adequadas em termos de abrangência, abordagem e calendário.

CAPÍTULO 3

Gestão orçamental

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1
Observações	3.2-3.12
Objectivos alcançados pelo recurso ao mecanismo dos orçamentos rectificativos	3.2-3.4
Execução dos programas	3.5-3.6
Despesas relativas às políticas de coesão	3.5-3.6
Plano de Relançamento da Economia Europeia	3.7-3.8
Autorizações orçamentais por liquidar (RAL)	3.9-3.12
Conclusões e recomendações	3.13-3.15

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

3.1. Este capítulo procede à análise de questões relativas à execução do Orçamento Geral da União Europeia em 2008. Aborda em particular determinados aspectos, como a taxa de execução orçamental, a execução dos programas da UE, nomeadamente as despesas relativas às políticas de coesão da UE, os orçamentos rectificativos e o volume das autorizações orçamentais por liquidar.

OBSERVAÇÕES

Objectivos alcançados pelo recurso ao mecanismo dos orçamentos rectificativos

3.2. As dotações orçamentais adoptadas para 2008 (orçamento adoptado e orçamentos rectificativos), juntamente com as verbas transitadas de 2007, ascenderam a 132,3 mil milhões de euros para autorizações e a 117 mil milhões de euros para pagamentos, o que representa um aumento de 4,7 % e 1,7 % respectivamente, em comparação com o orçamento final de 2007 ⁽¹⁾. No conjunto, o total das dotações de autorização do exercício foi inferior em 2,2 mil milhões de euros ao limite previsto no quadro financeiro e as dotações de pagamento continuam a ser inferiores em 14,0 mil milhões de euros (ver **gráficos III e IV do anexo I**).

3.3 Os 10 orçamentos rectificativos adoptados durante o exercício determinaram um aumento global de 1,4 mil milhões de euros das dotações para autorizações e uma redução de 4,6 mil milhões de euros das dotações para pagamentos. Esta última deve-se essencialmente ao facto de as despesas terem sido inferiores às previsões nos domínios de intervenção da Coesão (4,5 mil milhões de euros) e das Relações Externas (0,3 mil milhões de euros). Reduzir as dotações para pagamentos recorrendo a orçamentos rectificativos é sinal de uma boa gestão financeira, uma vez que demonstra capacidade de reacção às alterações e reduz o excedente orçamental ⁽²⁾ (permitindo, em particular, que os recursos próprios sejam devolvidos aos Estados-Membros mais rapidamente).

3.4. A Comissão elabora uma série de documentos que apresentam, entre outras, as seguintes informações sobre a execução do orçamento das Comunidades Europeias ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Excluindo as receitas afectadas de 2008. As receitas afectadas incluem, nomeadamente, os reembolsos provenientes da recuperação de montantes pagos indevidamente, que são reafectados à sua rubrica orçamental de origem, contribuições dos membros da EFTA em reforço de rubricas orçamentais específicas ou receitas provenientes de terceiros, quando foram celebradas convenções que implicam uma contribuição financeira para as actividades da UE.

⁽²⁾ O excedente orçamental (resultado da execução orçamental) deriva 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.

⁽³⁾ As informações pormenorizadas sobre a execução orçamental em 2008 podem ser obtidas na parte II das contas anuais das Comunidades Europeias, exercício de 2008, e nos documentos da CE (DG Orçamento): «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira – exercício de 2008» e – relatório sobre a «Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2008».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- no final de 2008, o excedente orçamental (1,8 mil milhões de euros) continuava praticamente a um nível idêntico ao de 2007 (1,5 mil milhões de euros);
- em 2008, as taxas de utilização, tanto para as autorizações como para os pagamentos, de 99 % e 97 % respectivamente (após orçamentos rectificativos), continuam elevadas, apresentando níveis semelhantes aos de 2007, o primeiro ano do novo período de programação (96 % e 98 %);
- não foram anuladas dotações de pagamento não utilizadas, num montante de 2,1 mil milhões de euros (excluindo as receitas afectadas, ver nota 1), tendo sido transitadas de 2008 para 2009, o que corresponde a um nível superior ao de 2007 (1,2 mil milhões de euros);
- no domínio da Coesão ⁽⁴⁾ (incluído nos Títulos 04, 05, 11 e 13 ⁽⁵⁾) a redução das dotações de pagamento, correspondente a 4,5 mil milhões de euros, resultou numa taxa de utilização final de 99 % (teria sido de 88 % se o nono orçamento rectificativo não tivesse sido adoptado);
- as previsões de pagamentos dos Estados-Membros resultantes de autorizações do período 2000-2006 melhoraram nos últimos três anos. No geral, a sobreavaliação diminuiu de 33 % em 2006 para 18 % em 2007 e 16 % em 2008. No que se refere às autorizações efectuadas durante o período de programação actual (2007-2013), a sobreavaliação dos pagamentos era de 27 % em 2008.

Execução dos programas***Despesas relativas às políticas de coesão***

3.5. No caso dos programas dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006, a execução das dotações de pagamento para 2008 revelou-se muito mais elevada do que fora previsto. Em vez dos 16,3 mil milhões de euros estimados, os pagamentos elevaram-se a 24,0 mil milhões de euros. A estimativa inicial baseava-se na hipótese de que haveria uma redução do número de pedidos de pagamento em 2008, porque a data limite $n+2$ ⁽⁶⁾ não se aplicava e não tinha sido concedida qualquer nova autorização desde 2006. Contudo, a redução prevista não se verificou.

⁽⁴⁾ O termo «Coesão», na acepção de «domínio de intervenção» (ver capítulo 6), foi introduzido para o período de programação 2007-2013 e abrange os Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu) e o Fundo de Coesão. Anteriormente (para o período de programação 2000-2006), os Fundos Estruturais incluíam o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, bem como o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção «Orientação», e o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas. O Fundo de Coesão, que tinha uma base jurídica distinta, não foi considerado um Fundo Estrutural. Visto que este capítulo se refere aos diferentes períodos de programação, as duas expressões – «domínio da Coesão» e «Fundos Estruturais» – são utilizadas intencionalmente.

⁽⁵⁾ Os títulos abrangem os domínios de intervenção 04: Emprego e Assuntos Sociais; 05: Agricultura e Desenvolvimento Rural; 11: Pescas e Assuntos Marítimos; e 13: Política Regional.

⁽⁶⁾ A data-limite $n+2$ prevê a anulação automática de todos os fundos não desembolsados nos dois anos seguintes ao ano de afectação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.6. Houve demora no envio das avaliações de conformidade pelos Estados-Membros para aprovação pela Comissão, condição prévia para reembolso no âmbito dos programas de Coesão 2007-2013 (ver ponto 6.26). Deste modo, a execução das dotações de pagamento foi bastante inferior às previsões (12,6 mil milhões de euros). Quase todos os pagamentos de 2008 para o novo período de programação representavam adiantamentos iniciais.

3.6. Os Estados-Membros dispõem de 12 meses a contar da data de aprovação dos programas para apresentarem os documentos de avaliação da conformidade. Na maioria dos casos, os Estados-Membros aguardaram até ao final do prazo para apresentarem estes documentos, tendo-se verificado nalguns casos que só os apresentaram depois de este ter terminado. Após a recepção das avaliações de conformidade, a Comissão levou a cabo os seus procedimentos de aprovação nos prazos regulamentares.

Nalguns casos, os Estados-Membros não apresentaram pedidos de pagamento intermédio, mesmo quando já tinham sido aprovados os documentos de avaliação da conformidade, o que significa que a execução de muitos programas no terreno foi lenta.

Plano de Relançamento da Economia Europeia

3.7. Em 26 de Novembro de 2008, a Comissão definiu a estrutura de um Plano de Relançamento da Economia Europeia, que constituiu uma resposta europeia coordenada à actual crise financeira e económica ⁽⁷⁾.

3.8. No âmbito da contribuição da UE para este estímulo, o plano propunha acelerar a execução dos pagamentos relativos aos Fundos Estruturais. Pretendia-se simplificar os critérios de apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu, reprogramar as despesas e acelerar o pagamento dos adiantamentos desde o início do exercício de 2009. Os Estados-Membros puderam assim aceder mais rapidamente a adiantamentos do Fundo Social Europeu no montante de 1,8 mil milhões de euros para reforçar as políticas activas do mercado do trabalho, reorientar o apoio às camadas mais vulneráveis e intensificar as medidas que visam melhorar as capacidades. Previa-se igualmente o adiantamento de um montante de 4,5 mil milhões de euros suplementares a título de pagamentos antecipados do FEDER para financiar a política de coesão. A fim de reforçar as interconexões das redes de energia e as infra-estruturas de banda larga, a Comissão tenciona mobilizar uma dotação suplementar de 5,00 mil milhões de euros para o período 2009-2010. Este pacote inclui um montante total de 3,98 mil milhões de euros para investimentos destinados à captação e armazenamento de dióxido de carbono, projectos de energia eólica *offshore* e interconexões das redes de energia, e 1,02 mil milhões de euros para desenvolver e modernizar a internet de alto débito nas comunidades rurais e para fazer face aos novos desafios do sector agroambiental. As incidências orçamentais do Plano de Relançamento só se farão sentir a partir de 2009.

⁽⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu – Plano de Relançamento da Economia Europeia [COM(2008) 800 final de 26.11.2008], alterado por uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006 sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira no que diz respeito ao quadro financeiro plurianual [COM(2009) 171 final de 8.4.2009].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações orçamentais por liquidar (RAL)

3.9. O volume das autorizações orçamentais por liquidar (isto é, autorizações não utilizadas, que foram transitadas para fazer face a futuras despesas), especialmente no caso dos programas plurianuais, aumentou 16,4 mil milhões de euros (11,8 %), tendo ascendido a 155,0 mil milhões de euros. No que se refere exclusivamente aos domínios de intervenção financiados por dotações diferenciadas ⁽⁸⁾, o montante total das autorizações por liquidar foi de 153,8 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,8 anos de autorizações ou a 2,3 anos de pagamentos à taxa de execução de 2008 nos respectivos domínios de intervenção. Contudo, quase 80 % das autorizações por liquidar remontam a 2007 e 2008 e correspondem, por consequência, ao quadro financeiro de 2007-2013. A estrutura das RAL acumuladas mostra o impacto dos esforços empreendidos para efectuar pagamentos antes de as autorizações por liquidar correspondentes serem sujeitas à regra de anulação automática aplicável tanto no domínio dos Fundos Estruturais como no do Fundo de Coesão (regras «n+2»/«n+3»).

3.10. As autorizações orçamentais por liquidar são uma consequência directa das dotações diferenciadas, uma vez que são necessários vários anos para realizar os programas de despesas e que as autorizações são concedidas alguns anos antes de os pagamentos correspondentes serem efectuados. Como as autorizações são liquidadas quando os pagamentos são efectuados, o facto de as primeiras serem bastante superiores aos segundos resulta a longo prazo numa acumulação de autorizações por liquidar, repetindo-se esta situação de ano para ano.

3.9. O nível geral das autorizações orçamentais por liquidar corresponde a cerca de dois anos de autorizações, o que constitui um nível normal para os fundos estruturais.

⁽⁸⁾ O orçamento distingue dois tipos de dotações: não diferenciadas e diferenciadas. As dotações não diferenciadas servem para financiar as operações que têm um carácter anual, por exemplo as despesas administrativas. As dotações diferenciadas foram introduzidas para gerir as operações plurianuais, podendo os pagamentos correspondentes ser efectuados durante o ano da autorização e os anos seguintes. As dotações diferenciadas são principalmente utilizadas para os Fundos Estruturais e para o Fundo de Coesão.

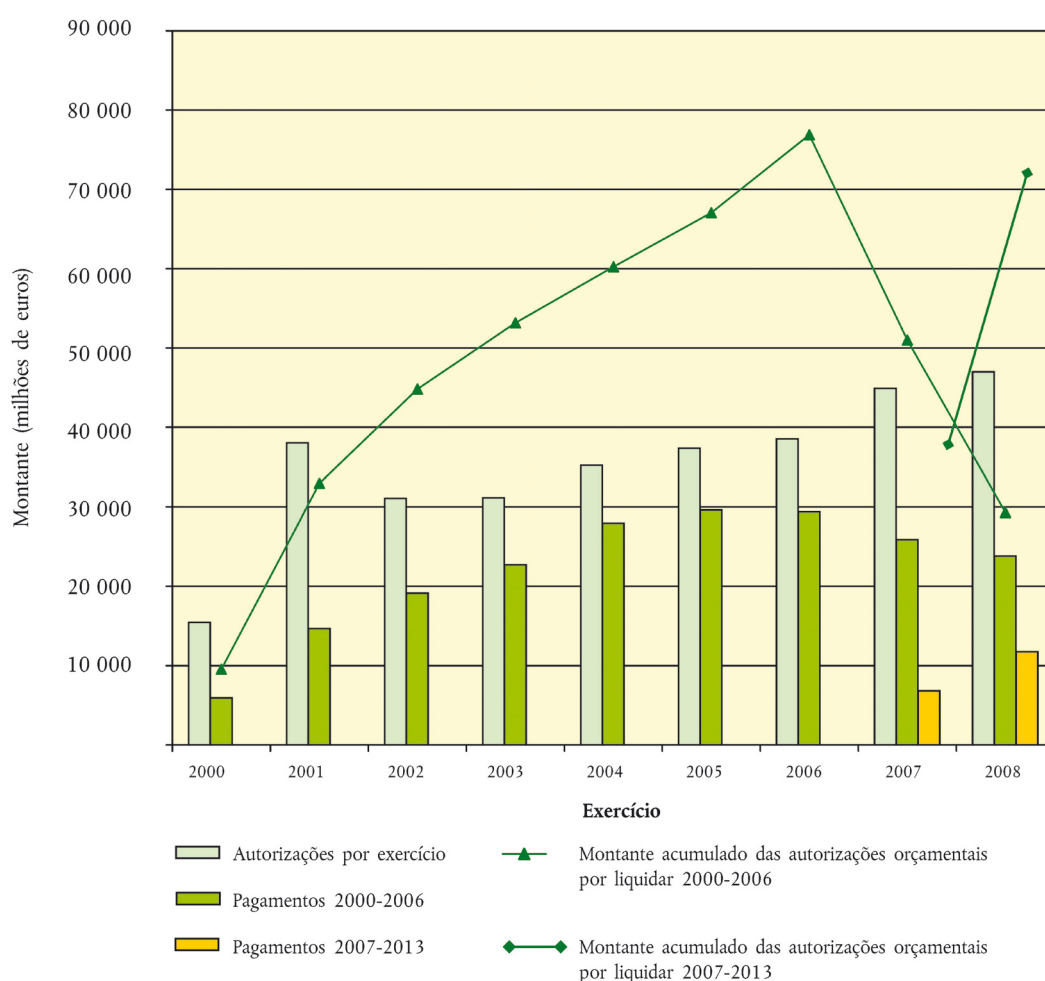
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.11. A maior parte das autorizações por liquidar refere-se ao domínio da Coesão (ver **gráfico 3.1**), no qual ascendem a 103 mil milhões de euros⁽⁹⁾ (cerca de 66 % do montante total), o que equivale a 2,2 anos de autorizações ou a 2,9 anos de pagamentos à taxa de execução de 2008. A grande maioria das autorizações por liquidar neste domínio (73,8 mil milhões de euros) corresponde ao período 2007-2013 em curso. O montante das autorizações por liquidar relativas ao quadro financeiro 2000-2006 eleva-se a 29,3 mil milhões de euros.

3.11. O nível de autorizações orçamentais por liquidar no domínio da coesão é comparável ao de outros domínios com dotações de autorização diferenciadas (como investigação, redes transeuropeias ou ações externas). Como já foi explicado pelo Tribunal no ponto 3.9, o financiamento plurianual da política de coesão impõe um sistema de transição das autorizações em aberto para os exercícios seguintes. A disciplina orçamental é imposta pela regra de anulação automática (regra $n+2/n+3$), tal como citada pelo Tribunal. Esta disciplina é demonstrada pelo facto de as autorizações orçamentais por liquidar serem respeitantes essencialmente a 2007 e a 2008, tendo os anos anteriores sido já sujeitos à regra acima mencionada.

Gráfico 3.1 — Evolução do montante acumulado das autorizações por liquidar no âmbito dos Fundos Estruturais para 2000-2006 e no domínio da Coesão para 2007-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Inclui igualmente o Fundo de Coesão desde o início do período de programação 2007-2013.

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

⁽⁹⁾ Relativamente à Coesão, ver o «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira, exercício de 2008», p. 41.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.12. Do total das dotações não utilizadas, cerca de 13,4 % (20,9 mil milhões de euros) referiam-se ao Fundo de Coesão, embora apenas representem cerca de 6,2 % do montante total das dotações autorizadas para 2008. Assim, verifica-se um aumento de 2,8 mil milhões de euros, ou seja, aproximadamente 15,5 % em relação a 2007. O elevado nível de autorizações orçamentais por liquidar no âmbito do Fundo de Coesão representa 1,4 anos de autorizações ou 4,9 anos de pagamentos à taxa de execução de 2008.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.13. As taxas de execução das despesas continuaram a ser elevadas em 2008. No caso do domínio de intervenção da Coesão, as dotações de pagamento iniciais sofreram uma redução de 4,5 mil milhões de euros pelo recurso a orçamentos rectificativos, devido a um atraso na execução dos novos programas do período 2007-2013.

3.14. Os Estados-Membros melhoraram as suas previsões de despesas no domínio dos Fundos Estruturais, tendo reduzido a taxa de sobreavaliação.

3.15. As autorizações orçamentais por liquidar relativas às dotações diferenciadas continuam a ser muito elevadas, excedendo o montante total das dotações de autorização inscritas no orçamento de 2008. Contudo, a maior parte das autorizações orçamentais actualmente por liquidar remonta a 2007 e 2008 e corresponde, por consequência, ao quadro financeiro actual. O Tribunal recomenda que a Comissão encoraje os Estados-Membros a enviar, o mais rapidamente possível e com a qualidade pretendida, os restantes documentos relativos às avaliações de conformidade dos sistemas de gestão e de controlo, a fim de evitar mais atrasos relativamente aos pagamentos intermédios e um aumento suplementar das autorizações orçamentais por liquidar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.12. De acordo com o quadro de regulamentação em vigor para o Fundo de Coesão no período 2000-2006, os pagamentos terminam logo que o projecto atinja 80 % do seu orçamento (e não 95 %, como é o caso para outros programas dos fundos estruturais). A maioria destes projectos já atingiu este limite máximo, pelo que o elevado nível de autorizações orçamentais por liquidar é uma consequência natural das disposições regulamentares.

Além disso, para os projectos do Fundo de Coesão não existe uma anulação automática das autorizações no período 2000-2006, contrariamente ao que acontece com os outros fundos estruturais.

Para o período 2007-2013, o Fundo de Coesão é programado juntamente com o FEDER, e a regra de anulação automática é aplicável a ambos os fundos, o que reduzirá as autorizações orçamentais por liquidar para o Fundo de Coesão no futuro.

3.13. Tal como observado pelo Tribunal no ponto 3.3, a redução das dotações de pagamento através de orçamentos rectificativos constitui uma boa gestão financeira.

3.14. Embora as previsões para o período 2000-2006 tenham melhorado, a taxa de sobreavaliação para o período 2007-2013 (primeiro ano em que foram efectuadas previsões) era de 27 %.

3.15. Uma grande proporção das autorizações orçamentais por liquidar (RAL) no final de 2008 consistia meramente na diferença entre as autorizações para o novo período de programação e os adiantamentos pagos. Em consequência de os pagamentos intermédios terem sido limitados, as RAL aumentaram necessariamente.

A Comissão tomou medidas em 2008 e 2009 para que sejam efectuados progressos em relação ao procedimento de avaliação da conformidade, através do envio de cartas de insistência, do estabelecimento de contactos e da organização de reuniões com os Estados-Membros. As disposições regulamentares relativas ao reembolso dos pré-financiamentos quando não tiver sido apresentado um pedido de pagamento no prazo de 24 meses, bem como a aplicação da regra de anulação automática, exercerão igualmente pressão sobre os Estados-Membros. Ver também a resposta ao ponto 3.6.

Desde 30 de Junho de 2009, o número total de relatórios recebidos e aprovados representa, respectivamente, 93 % e 58 % das dotações para o período 2007-2013.

CAPÍTULO 4

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.9
Âmbito da auditoria	4.3-4.9
Recursos próprios tradicionais	4.4-4.6
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	4.7-4.9
Regularidade das operações	4.10-4.12
Recursos próprios tradicionais	4.10-4.11
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	4.12
Eficácia dos sistemas	4.13-4.28
Recursos próprios tradicionais	4.13-4.16
Recursos próprios baseados no IVA	4.17-4.21
Controlo da aplicação das directivas referentes ao IVA	4.18-4.19
Relatório previsto pelo artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89	4.20-4.21
Recursos próprios baseados no RNB	4.22-4.28
Dados RNB anuais	4.22
Elaboração das contas nacionais nos Estados-Membros	4.23-4.24
Reservas gerais e específicas	4.25-4.27
Verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros	4.28
Conclusões e recomendações	4.29-4.36
Recursos próprios tradicionais	4.31-4.32
Recursos próprios baseados no IVA	4.33-4.34
Recursos próprios baseados no RNB	4.35-4.36

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente às receitas. As receitas do orçamento da União Europeia são constituídas por recursos próprios e outras receitas. Como demonstra o **quadro 4.1**, os recursos próprios são, de longe, a principal fonte de financiamento das despesas orçamentais (89,4 %).

Quadro 4.1 — Receitas relativas ao exercício de 2008

Título do orçamento	Tipo de receita	Descrição	Receitas 2008 (milhões de euros)	%
1	Recursos próprios tradicionais (RPT)	Direitos agrícolas (Capítulo 10)	1 278	1,0
		Quotizações açúcar e isoglicose (Capítulo 11)	708	0,6
		Direitos aduaneiros (Capítulo 12)	15 297	12,6
1	Recursos próprios IVA	Recursos IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) do exercício corrente (Capítulo 13)	17 966	14,8
1	Recursos próprios RNB	Recursos RNB (Rendimento Nacional Bruto) do exercício corrente (Capítulo 14)	73 015	60,1
1	Correcção dos desequilíbrios orçamentais	Correcção a favor do Reino Unido (Capítulo 15)	385	0,3
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS			108 649	89,4
3		Excedentes, saldos e ajustamentos	4 174	3,4
4		Receitas provenientes de pessoas ligadas às instituições e a outros organismos comunitários	977	0,8
5		Receitas provenientes do funcionamento administrativo das instituições	353	0,3
6		Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas comunitários	5 564	4,6
7		Juros de mora e multas	1 794	1,5
8		Concessão e contracção de empréstimos	34	0,0
9		Receitas diversas	39	0,0
TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS			12 935	10,6
Total das receitas do exercício			121 584	100,0

Fonte: Contas anuais 2008.

4.2. Em 26 de Janeiro de 2009, o Conselho adoptou um novo regulamento de aplicação ⁽¹⁾ da nova Decisão relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (2007/436/CE, Euratom) ⁽²⁾, que entrou em vigor em 1 de Março de 2009 com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 2007. Uma vez que, no final de 2008, o processo de ratificação ainda não estava concluído, as contribuições dos Estados-Membros baseadas no IVA e no RNB relativas a 2007 e 2008 foram recalculadas em 2009.

⁽¹⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 do Conselho, de 26 de Janeiro de 2009, que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 relativo à aplicação da Decisão 2000/597/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ JO L 163 de 23.6.2007, p. 17.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Âmbito da auditoria

4.3. O Tribunal seleccionou uma amostra estatística representativa de 60 ordens de cobrança provenientes dos registos da Comissão de todas as receitas e examinou a regularidade das operações ao nível da Comissão (ver **anexo 4.1**). A auditoria incluiu o seguimento de algumas constatações anteriores (ver **anexo 4.2**). Os trabalhos de auditoria adicionais realizados pelo Tribunal são apresentados nos pontos 4.4 a 4.8.

Recursos próprios tradicionais

4.4. 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 efectuou uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo em três Estados-Membros⁽³⁾ e analisou os respectivos sistemas de contabilização dos recursos próprios tradicionais. Os auditores controlaram uma amostra aleatória de 30 declarações de importação em cada um dos três Estados-Membros.

4.6. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, incluindo os controlos que esta efectuou nos Estados-Membros. Examinou as contas relativas aos recursos próprios tradicionais e analisou os fluxos de direitos, a fim de obter uma garantia razoável da exaustividade e da correcção dos montantes registados. Foi também avaliada a função de supervisão do CCRP⁽⁴⁾

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

4.7. Os recursos próprios baseados no IVA e no 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. Estes dois recursos próprios baseiam-se em estatísticas macroeconómicas, cujos dados subjacentes não se podem auditar directamente. Por essa razão, a auditoria partiu dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros e enviados à Comissão, tendo posteriormente avaliado os sistemas que a Comissão utiliza para processar esses dados, até à sua integração nas contas definitivas. Cobriu igualmente a elaboração do orçamento anual e a exactidão das contribuições dos Estados-Membros.

⁽³⁾ República Checa, Grécia e Países Baixos.

⁽⁴⁾ Comité Consultivo dos Recursos Próprios: artigo 20.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.8. A auditoria avaliou igualmente os sistemas de supervisão e controlo da Comissão destinados a garantir que estes recursos são correctamente calculados e cobrados, bem como as funções dos Comitês CCRP e RNB ⁽⁵⁾. Além disso, o Tribunal examinou os sistemas de supervisão e de controlo dos Institutos Nacionais de Estatística (INE) aplicáveis na elaboração das contas nacionais em quatro Estados-Membros ⁽⁶⁾.

4.9. O recurso baseado no RNB é utilizado para equilibrar o orçamento. Qualquer subdeclaração do RNB por parte de um determinado Estado-Membro – embora não afecte o recurso próprio global baseado no RNB – provoca um aumento das contribuições dos outros Estados-Membros até o problema ser identificado e corrigido.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Recursos próprios tradicionais

4.10. Os recursos próprios tradicionais são apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos à Comunidade, sendo os 25 % restantes retidos para cobrir as despesas de cobrança. Cada Estado-Membro envia à Comissão uma declaração mensal dos direitos apurados (contabilidade «A») e uma declaração trimestral dos direitos apurados que não estão incluídos nesta (contabilidade «B») ⁽⁷⁾.

4.11. O Tribunal constatou que, de uma maneira geral, as declarações dos Estados-Membros enviadas à Comissão estavam isentas de erros materiais.

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

4.12. A auditoria do Tribunal considerou que o cálculo das contribuições dos Estados-Membros, bem como o seu pagamento, estavam isentos de erros materiais.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Recursos próprios tradicionais

4.13. As auditorias do Tribunal no próprio local confirmaram que, de uma maneira geral, os sistemas de supervisão e de controlo auditados relativos aos serviços aduaneiros e à contabilidade dos recursos próprios tradicionais funcionavam bem.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Bélgica, Itália, Luxemburgo e Polónia.

⁽⁷⁾ Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer garantia, ou no caso de as garantias existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos lançando os numa contabilidade separada (contabilidade «B»).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.14. Porém, como em anos anteriores, a auditoria do Tribunal assinalou problemas que afectam montantes incluídos na contabilidade B e que, embora não sendo suficientemente relevantes para afectar a conclusão global, deverão ser corrigidos:

- atrasos no apuramento e na cobrança de direitos, embora as autoridades aduaneiras ⁽⁸⁾ já tivessem conhecimento dos montantes em dívida e da identidade dos devedores,
- ausência de instruções nacionais ⁽⁹⁾ sobre a estimativa dos montantes em dívida cuja cobrança é improvável.

4.15. Além disso, num Relatório Anual anterior ⁽¹⁰⁾ o Tribunal salientou que a frequência dos controlos físicos das importações era muito baixa. Na sua resposta a Comissão afirmou que esse facto era compensado por «controlos posteriores baseados em auditorias». No entanto, o Tribunal tem criticado a frequência desses controlos *a posteriori* em diversos Estados-Membros ⁽¹¹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.14. Devido às muitas contabilidades B que são frequentemente mantidas localmente por serviços de alfândega específicos e que prevêem normalmente processos complexos de cobrança *a posteriori* de direitos aduaneiros, um dos temas da inspecção por parte da Comissão em 2008 foi um exame da contabilidade B com o objectivo de descobrir e corrigir erros específicos nesta contabilidade, tendo sido igualmente tema este ano. Na verdade, um dos temas gerais dos controlos da Comissão ao longo dos anos tem sido sempre uma análise da contabilidade B. Este exame tem sido levado a cabo em todos os Estados-Membros. Além disso, a Comissão também forneceu aos Estados-Membros orientações específicas relativamente à contabilidade B em 2007, no intuito de aumentar a sensibilidade dos mesmos para uma correcta utilização desta contabilidade.

- A Comissão assegurará o seguimento destas conclusões com os Estados-Membros em questão. Serão cobrados juros de mora em caso de atrasos na disponibilização dos recursos próprios ao orçamento da UE.
- A recomendação do Tribunal no sentido do estabelecimento de um procedimento formal será objecto de seguimento junto dos dois Estados-Membros em questão.

4.15. Em conformidade com os requisitos estabelecidos no quadro jurídico da Comunidade, são os próprios Estados-Membros os responsáveis pela definição das suas estratégias de controlo tendo em vista a salvaguarda dos interesses financeiros da UE no domínio dos recursos próprios tradicionais. Contudo, a tónica principal de todas as actividades de controlo deve ser os riscos concretos definidos através da utilização de métodos de análise de risco adequados. Isto facilita a consecução dos melhores resultados com uma utilização óptima dos recursos. Deverão ser visados os operadores e as operações de alto risco, sendo igualmente assegurada uma cobertura razoável dos operadores de médio e baixo risco.

Para 2009, a Comissão seleccionou como tema geral do controlo as estratégias de controlo dos Estados-Membros para os recursos próprios tradicionais. No decurso destes controlos, tem vindo a examinar a estratégia de controlo estabelecida, a utilização da análise de risco na formulação dos programas de controlo, a execução dos programas de controlo e a qualidade dos controlos *a posteriori* realizados.

⁽⁸⁾ República Checa, Grécia e Países Baixos.

⁽⁹⁾ República Checa e Grécia.

⁽¹⁰⁾ Ponto 4.18 (nota de rodapé 21) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006.

⁽¹¹⁾ Ponto 3.15 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2004; ponto 4.22 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2005; ponto 4.18 (nota de rodapé 23) do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 e ponto 4.19 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.16. Em 2008, a Instituição Superior de Controlo (ISC) de um desses Estados-Membros publicou um relatório ⁽¹²⁾ em que apresentava constatações semelhantes às do Tribunal e criticava o sistema de controlo dos direitos de importação no referido Estado-Membro. Nomeadamente, assinalava:

- que, embora as autoridades aduaneiras tivessem actuado bem ao facilitarem as actividades comerciais, tinham ainda de desenvolver a competência e os recursos necessários na realização dos controlos documentais que efectuam;
- uma diminuição do número, bem como uma qualidade desigual, dos controlos a posteriori baseados em auditorias, embora o número de erros neles detectados tenha aumentado;
- a necessidade de definir objectivos e estabelecer normas quanto à frequência e à qualidade desses controlos, a fim de garantir o controlo fiscal e a integridade do regime.

O Tribunal salienta que os relatórios das ISC constituem uma salvaguarda adicional dos interesses financeiros da Comunidade.

Recursos próprios baseados no IVA

4.17 As reservas são um dispositivo utilizado pela Comissão para manter determinados elementos duvidosos das declarações de IVA apresentadas pelos Estados-Membros abertos a eventuais correcções para além do prazo regulamentar de quatro anos. Em 2008, foram emitidas 41 reservas e levantadas 15, o que aumenta para 163 o número de reservas pendentes no final do exercício (ver **quadro 4.2**). Destas, 34 remontam a exercícios anteriores a 2000. Nenhuma das 15 reservas levantadas em 2008 era relativa aos três exercícios mais antigos, a saber 1989, 1993 e 1995. A Comissão não dispõe ainda de meios eficazes para garantir que os Estados-Membros fornecem informações adequadas em tempo útil, que lhe permitam levantar as reservas pendentes relativas aos recursos próprios baseados no IVA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.16. A Comissão já invocou conclusões semelhantes junto do Estado-Membro em questão como resultado de duas inspecções levadas a cabo em 2006 e de uma em 2008, prosseguindo o seguimento destas conclusões. Toda a estratégia de controlo do Estado-Membro será objecto de análise no decurso do controlo de 2009. No decurso deste controlo, as conclusões do relatório da Instituição Superior de Controlo (ISC) serão tidas em conta e o controlo incluirá uma análise com vista a apurar se foram tomadas medidas correctivas em função dessas conclusões.

A Comissão saúda a acção dos serviços de auditoria nacionais, designadamente no domínio dos recursos próprios tradicionais. Durante os seus controlos, a Comissão consulta, quando disponíveis, os relatórios de auditoria nacionais para completar a sua apreciação.

4.17. Em 2008, a Comissão lançou uma nova iniciativa para melhorar a gestão pró-activa das reservas, com base numa série de critérios objectivos. As reuniões de gestão entre a Comissão e os Estados-Membros que são organizadas neste contexto demonstraram ser uma ferramenta eficaz, não só na redução do número de reservas assinaladas como importantes, nomeadamente as que estão pendentes há mais de cinco anos, mas também no melhoramento da troca de informações entre a Comissão e os Estados-Membros envolvidos. Os resultados conseguidos até à data têm actualmente um efeito significativo no número de reservas pendentes há muito tempo e justificam a continuação desta nova abordagem.

⁽¹²⁾ United Kingdom National Audit Office: HM Revenue and Customs: The Control and Facilitation of Imports, de 7 de Novembro de 2008 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Quadro 4.2 — Reservas IVA em 31.12.2008

Estados-Membros	Número de reservas pendentes em 31.12.2007	Reservas emitidas em 2008	Reservas levantadas em 2008	Número de reservas pendentes em 31.12.2008	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	8	0	0	8	1989
Dinamarca	0	0	0	0	
Alemanha	18	0	0	18	1999
Grécia	10	0	0	10	1998
Espanha	6	1	4	3	2001
França	4	0	0	4	1993
Irlanda	12	5	1	16	1998
Itália	14	3	3	14	1995
Luxemburgo	1	2	1	2	2004
Países Baixos	2	3	0	5	2002
Áustria	8	3	0	11	1995
Portugal	7	2	0	9	1996
Finlândia	7	3	2	8	1995
Suécia	9	0	0	9	1995
Reino Unido	5	1	2	4	1998
Chipre	3	0	0	3	2004
República Checa	1	8	1	8	2004
Estónia	0	9	1	8	2004
Letónia	1	1	0	2	2004
Lituânia	2	0	0	2	2004
Hungria	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Polónia	3	0	0	3	2004
Eslováquia	5	0	0	5	2004
Eslovénia	0	0	0	0	
Bulgária	0	0	0	0	
Roménia	0	0	0	0	
Total	137	41	15	163	
UE 15	111	23	13	121	
UE 10	26	18	2	42	

Fonte: Comissão Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlo da aplicação das directivas referentes ao IVA

4.18. A Direcção Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD) é responsável pela correcta aplicação das directivas referentes ao IVA e deverá controlar a sua transposição para a legislação nacional e a conformidade das medidas de execução nacionais aplicadas pelos Estados-Membros. Em 2008, entraram em vigor duas directivas referentes ao IVA ⁽¹³⁾. Porém, a DG TAXUD não controlou todas as medidas de transposição relativas a estas duas directivas adoptadas a nível nacional. Uma transposição incorrecta ou incompleta poderá afectar o montante do IVA recebido e, por conseguinte, o montante dos recursos próprios pagos. Poderá igualmente causar distorções no funcionamento do mercado único.

4.19. Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das suas obrigações nos termos da directiva IVA, pode recorrer ao Tribunal de Justiça ⁽¹⁴⁾. Em 2008 verificaram-se três desses casos ⁽¹⁵⁾, um dos quais poderá dar origem a uma redução dos recursos próprios baseados no IVA. Neste caso decorreram mais de quatro anos entre a inscrição do processo no registo único de potenciais infracções e o envio pela Comissão da carta de recurso ao Tribunal de Justiça em 2008 e mais de 20 meses entre o registo da queixa e o envio de uma carta de notificação formal ⁽¹⁶⁾.

4.18. A Comissão acompanha regularmente a legislação sobre o IVA nos Estados-Membros e actua em conformidade.

No que diz respeito às duas Directivas IVA que entraram em vigor em 2008, a primeira ⁽¹⁾ confere a possibilidade, e não uma obrigação, de os Estados-Membros adoptarem disposições nacionais em derrogação das regras normais contidas na Directiva IVA com vista a combater a fraude ou a evasão fiscal. Estas medidas têm de ser comunicadas ao Comité do IVA e, caso adoptadas, terão um impacto positivo nos recursos próprios do IVA. A outra directiva ⁽²⁾ não introduz alterações significativas na legislação existente e as suas emendas de fundo constam de uma lista exaustiva no artigo 412.^o, tendo sido objecto do devido seguimento nos Estados-Membros em causa.

4.19. A Comissão reconhece que o processo referido foi extremamente moroso. Contudo, também se trata de um processo particularmente complexo.

O quadro jurídico nos Estados-Membros por vezes é pormenorizado e complicado, exigindo uma análise substancial. A Comissão dispensa uma atenção especial à instrução dos processos relativamente à interpretação da legislação em matéria de fiscalidade indirecta.

Além disso, a Comissão alterou os seus procedimentos no ano passado de modo a permitir uma tomada de decisões mais frequente, tendo em vista a redução dos atrasos ocorridos quando as notificações dos Estados-Membros foram recebidas pouco tempo antes do prazo para a medida processual seguinte ser adoptada, permitindo que os processos avancem logo que a análise das novas informações estiver concluída. Nos casos em que é identificado um potencial impacto nos recursos próprios tradicionais, a Comissão toma medidas adequadas manifestando reservas.

⁽¹³⁾ Directiva 2006/69/CE do Conselho (JO L 221 de 12.8.2006, p. 9) e Directiva 2006/112/CE do Conselho (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1), a directiva IVA.

⁽¹⁴⁾ Após o processo de infracção: Artigo 226.^o do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

⁽¹⁵⁾ O processo n.º 2004/4282 (Finlândia), que poderá levar a uma redução dos recursos próprios baseados no IVA, bem como o n.º 2005/4756 (Reino Unido) e o n.º 2005/5051 (França) que não têm qualquer impacto. Ver igualmente o **anexo 4.2** no que se refere ao acompanhamento de uma observação semelhante efectuada em 2007.

⁽¹⁶⁾ O prazo máximo definido pela Comissão é de 12 meses [ver COM(2002) 141].

⁽¹⁾ Directiva 2006/69/CE do Conselho (JO L 221 de 12.8.2006, p. 9).

⁽²⁾ Directiva 2006/112/CE do Conselho (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1) (Directiva IVA).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatório previsto pelo artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho

4.20. Em Novembro de 2008, a Comissão apresentou o sexto relatório previsto pelo artigo 12 (17), embora o devesse ter feito no final de 2007. Este relatório tem como principal objectivo dar à Comissão a possibilidade de, em conjunto com o Estado-Membro em questão, considerar a introdução de eventuais melhoramentos para aumentar a eficácia dos processos de registo dos sujeitos passivos e de determinação e cobrança do IVA, bem como dos sistemas de controlo deste imposto.

4.21. O sexto relatório efectuava uma apreciação crítica do valor dos relatórios anteriores. Concluiu que a autoridade orçamental não tinha debatido nem dado resposta a nenhuma das questões abordadas nos relatórios anteriores e que a Comissão encontrava poucas ou nenhuma provas de que as recomendações tinham produzido directamente alterações nos Estados-Membros. O IVA cobrado é o ponto de partida para avaliar o montante que os Estados-Membros devem pagar a título dos recursos próprios baseados no IVA.

Recursos próprios baseados no RNB**Dados RNB anuais**

4.22. Na sequência dos dados RNB relativos a 2008 enviados à Comissão pelos Estados-Membros, o Comité do RNB considerou que, tendo em conta as reservas existentes (18), os dados relativos aos Estados-Membros da UE-15 eram adequados para efeitos dos recursos próprios. No que se refere aos dados relativos aos Estados-Membros da UE-12 que ainda estão em aberto ou são objecto de reservas, o Comité do RNB não pôde emitir um parecer porque a análise dos inventários do RNB (19) ainda está em curso (ver pontos 4.25 e 4.26).

(17) O artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 155 de 7.6.1989, p. 9) prevê que a Comissão apresente de três em três anos ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre os processos aplicados nos Estados-Membros para registo dos sujeitos passivos e determinação e cobrança do IVA, bem como sobre as regras e os resultados dos seus sistemas de controlo do IVA. Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão as informações necessárias sobre esses processos.

(18) O n.º 7 do artigo 10.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho prevê que, depois de 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 pelos Estados-Membros. Estes pontos são designados por reservas.

(19) Nos termos do artigo 3.º do regulamento do 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.

4.20. O atraso na elaboração do relatório resultou da apresentação tardia de dados por parte de alguns Estados-Membros e de uma reflexão estratégica relativamente ao conteúdo do mesmo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Elaboração das contas nacionais nos Estados-Membros

4.23. Relativamente a quatro Estados-Membros, o Tribunal examinou os principais elementos dos sistemas de supervisão e de controlo subjacentes ao processo de elaboração dos dados RNB comunicados em 2008, tendo constatado que existiam insuficiências na documentação dos procedimentos de elaboração destes dados, que os controlos da qualidade das estatísticas não eram sistematicamente documentados e/ou que a avaliação dos sistemas subjacentes à produção das estatísticas nem sempre foi efectuada.

4.24. O Tribunal mantém a sua opinião ⁽²⁰⁾ de que as diferenças nos sistemas de supervisão e de controlo ao nível dos Institutos Nacionais de Estatística podem comprometer a comparabilidade, fiabilidade e exaustividade das contas nacionais.

4.23. A Comissão tomou nota das insuficiências em termos de documentação e avaliação referidas pelo Tribunal relativamente aos sistemas de supervisão e de controlo em quatro Estados-Membros. A Comissão irá ter em conta estas observações no contexto do seu trabalho de verificação do RNB relativamente a estes países.

4.24. A Comissão considera que a fiabilidade das contas nacionais depende sobretudo das fontes e métodos estatísticos específicos utilizados, e fundamentou a sua abordagem relativamente à validação do RNB na verificação e melhoramento dos mesmos. Sistemas de supervisão e de controlo bem concebidos nos institutos nacionais de estatística dos Estados-Membros poderão ajudar a identificar e a mitigar os riscos de ocorrência de erros.

A Comissão tomou em conta as observações do Tribunal relativamente aos sistemas de supervisão e de controlo. O Comité do RNB debateu em especial os sistemas de supervisão e de controlo desde 2006. As perguntas específicas 3 e 4 relativas à descrição e à avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo foram introduzidas no questionário de avaliação dos inventários RNB (QAIR-documento GNIC/081 de Abril de 2007) actualizado da Comissão. É necessária uma descrição mais pormenorizada dos procedimentos dos Estados-Membros no quadro das orientações revistas dos inventários RNB (GNIC/053 rev. 2). A Comissão continuará a promover a partilha das boas práticas entre os países neste domínio, designadamente através da organização de um seminário em Dezembro de 2009.

Reservas gerais e específicas

4.25. No final de 2008, existiam reservas gerais ⁽²¹⁾ relativas aos dados RNB dos Estados-Membros da UE-15 para o período 2002-2004, que aguardam a análise dos inventários do RNB actualizados. As reservas gerais relativas aos Estados-Membros da UE-10 foram emitidas em Junho de 2008 e dizem respeito aos dados RNB para o período decorrido entre 2004 e 2006.

4.26. No início de 2008 havia 25 reservas RNB específicas ⁽²²⁾ em aberto relativas ao período 1995-2001. Em 2008, a Comissão levantou 15 reservas, o que deixa um saldo de 10 ⁽²³⁾ no final do exercício.

4.26. Foram levantadas seis reservas específicas em Julho de 2009, deixando um saldo de 4 em 10 de Julho de 2009.

⁽²⁰⁾ Ver pontos 3.47 a 3.49 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2004. Ver pontos 4.23 a 4.25 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2005.

⁽²¹⁾ Uma reserva geral abrange a totalidade dos dados de um determinado Estado-Membro.

⁽²²⁾ Uma reserva específica abrange elementos diferenciados do inventário do RNB.

⁽²³⁾ As reservas em aberto aplicam-se à Grécia e ao Reino Unido e referem-se a fontes desactualizadas subjacentes a determinadas estimativas ou a aspectos relacionados com a metodologia e a elaboração de dados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.27. Nos controlos no local da documentação fornecida pelos Institutos Nacionais de Estatística, o Tribunal verificou que, em relação a duas reservas levantadas pela Comissão em 2008, não estavam disponíveis todas as informações para fundamentar as alterações efectuadas no cálculo dos recursos próprios baseados no RNB. Num caso, a avaliação do perito utilizada na estimativa de uma componente das contas nacionais não estava documentada e, no outro, os dados fornecidos à Comissão não estavam plenamente apoiados por estatísticas subjacentes, pelo que não existia uma pista de auditoria completa. Tal como em 2007 ⁽²⁴⁾, o Tribunal constatou que os trabalhos realizados pela Comissão com o objectivo de permitir o levantamento das reservas não incluíram controlos documentais para confirmar a exactidão das informações fornecidas pelos Estados-Membros através da comparação com outras fontes, nem controlos no local para confirmar os agregados das contas nacionais alterados.

Verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros

4.28. No final de 2008, a Comissão tinha recebido inventários do RNB ⁽²⁵⁾, novos ou actualizados, e efectuado visitas de controlo em 16 Estados-Membros. Em 6 casos foi efectuada uma verificação directa dos agregados do RNB. Porém, na ausência de linhas directrizes internas aprovadas sobre a forma de aplicar este método de controlo, tais como critérios de selecção dos elementos do RNB a verificar, existe o risco de a verificação directa não ser aplicada de forma coerente nestes Estados-Membros. Além disso, a Comissão ainda não avaliou os sistemas de supervisão e de controlo utilizados pelos Institutos Nacionais de Estatística para elaboração das contas nacionais.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.29. Com base nos seus trabalhos de auditoria, 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 por eles comunicados, bem como
- outros tipos de receitas

relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 estavam isentos de erros materiais.

⁽²⁴⁾ Ponto 4.35 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽²⁵⁾ Com excepção da Bulgária e da Roménia, cujo prazo é 31.12.2009. O Luxemburgo e a Áustria ainda não enviaram os seus quadros de processo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.27. A Comissão considera que os controlos documentais que efectuou em 2008 forneceram informação suficiente para o levantamento das duas reservas específicas referidas, tomando igualmente em consideração o facto de os montantes envolvidos não serem significativos. Estes controlos documentais incluíram a tomada em conta do parecer de peritos num dos casos e verificações da coerência no outro. Nos casos em que as reservas foram levantadas, os controlos documentais da Comissão não revelaram a necessidade de deslocações ao local, nem de uma comparação com outras fontes ou estatísticas subjacentes. A Comissão prosseguirá os seus esforços tendo em vista a continuação do melhoramento da documentação das verificações que realizou.

4.28. A Comissão começou a aplicar a verificação directa em 2007. Com base nesta experiência e nos conhecimentos especializados dos seus efectivos, foram elaboradas propostas de orientações que foram disponibilizadas ao pessoal em Setembro de 2008. Estas orientações foram discutidas e aprovadas pelo Comité do RNB em Abril de 2009. Face às especificidades das fontes e métodos das contas nacionais utilizados nos vários Estados-Membros, só pode ser aplicada uma abordagem de verificação directa de uma forma adaptada à situação de cada país. Fundamentando-se nos conhecimentos específicos dos seus efectivos neste domínio, a Comissão não identificou quaisquer incoerências na forma como a sua abordagem de verificação directa foi conduzida. A Comissão faz uma apreciação contínua das fontes e métodos estatísticos dos Estados-Membros nos quais assenta a sua abordagem de verificação directa. A Comissão está a avaliar os sistemas de supervisão e de controlo dos INE do modo descrito na resposta ao parágrafo 4.24.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.30. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são eficazes para garantir a regularidade das receitas (ver **anexo 4.1**). O Tribunal chama, contudo, a atenção para as insuficiências que, embora não afectem de forma significativa a eficácia dos sistemas no seu conjunto, implicam que sejam tomadas as medidas em seguida referidas.

Recursos próprios tradicionais

4.31. As auditorias do Tribunal continuam a revelar problemas na utilização da contabilidade B e, por conseguinte, o Tribunal recomenda que a Comissão prossiga os seus esforços para garantir a sua correcta utilização e o controlo do apuramento e da cobrança dos direitos (ponto 4.14).

4.32. Perante as insuficiências da estratégia de controlo observadas nos relatórios anuais anteriores, o Tribunal recomenda que a Comissão tenha em conta essas constatações ao realizar os seus controlos nos Estados-Membros. Em particular, deverá procurar obter um justo equilíbrio entre os controlos físicos das importações e os controlos a posteriori dos operadores, que deverão ser suficientes, em termos de frequência e de qualidade, para proteger os interesses financeiros da Comunidade (pontos 4.15 e 4.16).

Recursos próprios baseados no IVA

4.33. A Comissão continua a não dispor de meios eficazes para garantir que os Estados-Membros fornecem informações adequadas e em tempo útil que lhes permitam levantar as reservas pendentes relativas aos recursos próprios baseados no IVA. O Tribunal recomenda que a Comissão prossiga os seus esforços ⁽²⁶⁾ no sentido de obter uma solução em conjunto com os Estados-Membros interessados, para que estas reservas possam ser levantadas o mais rapidamente possível e para que sejam introduzidas as correcções necessárias na matéria colectável IVA dos Estados-Membros em questão (ponto 4.17).

4.31. *A contabilidade B exige controlos contínuos, pelo que a Comissão continuará a sua actividade de verificação de que os Estados-Membros mantêm devidamente esta contabilidade. A Comissão abordará as insuficiências constatadas pelo Tribunal junto dos Estados-Membros em questão e, se for caso disso, tomará medidas com vista à recuperação de quaisquer montantes de recursos próprios ou juros devidos.*

4.32. *As estratégias de controlo aduaneiro dos Estados-Membros estão a ser examinadas no seu conjunto no decurso dos controlos de 2009 dos RPT, a fim de se obter uma garantia de que os controlos levados a cabo pelas suas autoridades aduaneiras são eficientes e eficazes em termos de protecção dos interesses financeiros das Comunidades.*

4.33. *A Comissão introduziu recentemente as reuniões de gestão como ferramenta eficiente e eficaz para apreciar as reservas que merecerem uma atenção especial. Até aqui, foram realizadas quatro dessas reuniões, estando outras a ser planeadas. Os resultados (levantamento de 15 reservas) terão um efeito significativo a partir de 2009 no número de reservas há muito pendentes e justificam a continuação desta abordagem que também tem como efeito secundário positivo o aumento da eficácia dos fluxos de comunicação entre os Estados-Membros e a Comissão.*

⁽²⁶⁾ Na recomendação relativa à quitação de 2007, o Conselho solicitou novamente à Comissão que, em cooperação com os Estados-Membros, prossiga os seus esforços para garantir que as reservas sejam levantadas num período razoável.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.34. No âmbito do relatório previsto pelo artigo 12.º, o Tribunal recomenda que, nas suas visitas de controlo, a Comissão verifique a fiabilidade das asserções constantes das informações comunicadas pelos Estados-Membros. Assim, esse relatório permitiria garantir que a totalidade do IVA devido é efectivamente cobrada. O IVA cobrado é o ponto de partida para avaliar o montante que os Estados-Membros devem pagar a título dos recursos próprios baseados no IVA (ponto 4.21). Este aspecto é ainda mais pertinente tendo em conta a jurisprudência decorrente do processo n.º C 132/06 do Tribunal de Justiça Europeu ⁽²⁷⁾.

Recursos próprios baseados no RNB

4.35. Em 2008, a Comissão levantou 15 reservas específicas sem ter realizado controlos documentais para comprovar a exactidão das informações fornecidas pelos Estados-Membros, nem controlos no local para efectuar uma verificação directa (ponto 4.27). Na opinião do Tribunal, este procedimento nem sempre é suficiente para dar uma garantia razoável sobre a exactidão dos dados alterados.

4.36. O Tribunal recomenda que a Comissão elabore e aplique regras específicas sobre a realização dos controlos dos inventários do RNB (ponto 4.28), que incluam o recurso à verificação directa e tenham em conta os riscos subjacentes à elaboração das contas nacionais, a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados pelos Institutos Nacionais de Estatística, bem como o princípio custos-benefícios.

⁽²⁷⁾ Este processo (pontos 37 a 39) afirma que, «Decorre dos artigos 2.º e 22.º da Sexta Directiva, bem como do artigo 10.º CE, que cada Estado-Membro tem a obrigação de tomar todas as medidas legislativas e administrativas necessárias para garantir a cobrança da totalidade do IVA devido no seu território. (...) Os Estados-Membros (...) desfrutam, a este respeito, de uma certa margem de discricionariedade, designadamente, quanto à maneira de utilizar os meios à sua disposição. Essa margem de discricionariedade está, todavia, limitada pela obrigação de garantir uma cobrança eficaz dos recursos próprios da Comunidade e de não criar diferenças significativas na maneira como são tratados os sujeitos passivos, quer no seio de um dos Estados-Membros quer em todos eles. (...) Todas as acções dos Estados-Membros respeitantes à cobrança do IVA devem respeitar este princípio.»

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.34. A legislação comunitária não confere, para efeitos dos recursos próprios do IVA, quaisquer poderes legais à Comissão para quantificar os montantes de IVA não cobrados devido à evasão de contribuintes individuais. A actividade de controlo da Comissão visa assegurar que as receitas do IVA efectivamente cobradas em determinado ano civil sejam devidamente declaradas, bem como analisar a correcção e exaustividade dos outros dados fornecidos pelos Estados-Membros nas suas declarações de IVA anuais. A Comissão faz um acompanhamento do impacto que a não aplicação plena das Directivas comunitárias sobre o IVA possa ter nos recursos próprios do IVA, bem como toma medidas correctivas para garantir que a matéria colectável nacional do IVA é corrigida de modo a incluir o montante do IVA não pago e a cobrança de juros, se for caso disso.

4.35. No que diz respeito às reservas levantadas, os controlos documentais efectuados em 2008 pela Comissão com o objectivo de verificar as informações transmitidas pelos Estados-Membros não demonstraram a necessidade de deslocações no local para a realização da verificação directa, nem de trabalho de avaliação adicional. A Comissão considera que as informações fornecidas eram suficientes para levantar as reservas (ver também a resposta ao parágrafo 4.27). A Comissão prosseguirá os seus esforços tendo em vista a continuação do melhoramento da documentação das verificações que realizou.

4.36. A Comissão instituiu um quadro completo de validação do RNB que se fundamenta sobretudo na verificação e no melhoramento da fiabilidade e da adequação das fontes e dos métodos utilizados na compilação do RNB, bem como da sua conformidade com o Sistema Europeu de Contas, tomando em conta a análise dos riscos. A Comissão considera que esta abordagem é essencial para chegar a conclusões relativamente à fiabilidade, comparabilidade e exaustividade do RNB em conformidade com as disposições (incluindo o princípio do custo-benefício) do Regulamento RNB. Além disso, a Comissão começou a aplicar a verificação directa a partir de 2007 (ver resposta ao parágrafo 4.28). Relativamente aos sistemas de supervisão e de controlo nacionais, a Comissão teve em conta as observações do Tribunal, estando designadamente a promover o desenvolvimento e a partilha das boas práticas na forma descrita na resposta ao parágrafo 4.24.

ANEXO 4.1

RESULTADOS DOS TESTES

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra (receitas ao nível da Comissão)

Exercício	Número de operações testadas (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Estrutura da amostra (receitas ao nível da Comissão)

Percentagem das operações testadas, por tipo	2008			
	RPT (*)	IVA/RNB	Outros	Total
Ordens de cobrança	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) O trabalho efectuado incluiu um exame da elaboração das declarações mensais subjacentes e dos registos contabilísticos nos Estados-Membros em questão. Foi auditada uma amostra aleatória adicional de 30 declarações de importação em cada um dos três Estados-Membros visitados (ver ponto 4.5).

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Tipo de receita	Controlo interno principal (Comissão)				Principais controlos internos na fiscalização aduaneira nacional / elaboração das contas nacionais nos Estados-Membros auditados	Avaliação global
	Controlos da Comissão nos Estados-Membros	Controlos documentais da Comissão	Gestão das receitas	Gestão das reservas		
RPT				N/A	(2)	
IVA					N/A	
RNB				(1)		

(1) Os trabalhos realizados pela Comissão com o objectivo de permitir o levantamento das reservas aplicáveis ao RNB nem sempre são suficientes para dar uma garantia razoável quanto à exactidão dos dados alterados (pontos 4.27 e 4.35).

(2) No que se refere aos RPT, existe o risco de que a taxa de controlos físicos das importações seja demasiado baixa e de que os controlos *a posteriori* não a compensem (pontos 4.15 e 4.16).

Avaliação global (*)	2008	2007

(*) Ver a limitação do âmbito referida nos pontos 4.4 e 4.7 (pontos 4.4 e 4.9 relativamente a 2007).

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO ÂMBITO DA DAS

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Recursos próprios tradicionais: Direitos potenciais objecto de discussão entre a Comissão e a Alemanha			
No ponto 3.23 do seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2004, o Tribunal referiu que, em 2003, 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.	O saldo de 22,7 milhões de euros continuou a ser objecto de discussão em 2007 e 2008. A Comissão solicitou à Alemanha que indicasse a diferença entre as dívidas garantidas e não garantidas na contabilidade B relativamente a, por exemplo, 2005 e 2006 e utilizasse estes dados para calcular o nível de garantia relativamente aos montantes susceptíveis de virem a ser recuperados.	Deve determinar-se rapidamente o montante final a recuperar, de modo a encerrar definitivamente este assunto.	O relatório da Comissão sobre o controlo de 2007 relativamente a esta questão complexa foi discutido no Comité Consultivo dos Recursos Próprios de Dezembro de 2008. A título de seguimento, a Comissão solicitou novas clarificações relativamente a uma pequena percentagem das operações envolvidas. A Comissão irá elaborar as suas conclusões finais assim que tiver sido recebida a resposta.
Recursos próprios baseados no IVA: atrasos relativos ao processo de infracção			
No seu Relatório Anual relativo a 2007, o Tribunal referiu que, relativamente a três casos que remontam a 2003-2005 (um deles com impacto nos recursos próprios), nenhum tinha sido apresentado perante o Tribunal de Justiça até ao final de 2007, apesar da decisão nesse sentido tomada em Junho de 2007 (ponto 4.24).	Estes casos foram finalmente apresentados perante o Tribunal de Justiça em Abril, Junho e Novembro de 2008.	O Tribunal reafirma que a Comissão deverá acelerar o tratamento destes casos e a gestão do processo de infracção, a fim de os remeter ao Tribunal de Justiça dentro dos prazos previstos.	A Comissão alterou os seus procedimentos no ano passado de modo a permitir uma tomada de decisões mais frequente, tendo em vista a redução dos atrasos ocorridos quando as notificações dos Estados-Membros foram recebidas pouco tempo antes do prazo para a medida processual seguinte ser adoptada, permitindo que os processos avancem logo que a análise das novas informações estiver concluída. Nos casos em que é identificado um potencial impacto nos recursos próprios, a Comissão toma medidas adequadas manifestando reservas. O quadro jurídico dos Estados-Membros por vezes é pormenorizado e complexo, exigindo uma análise substancial. A Comissão dispensa uma atenção especial à preparação dos processos relativamente à interpretação da legislação em matéria de fiscalidade indirecta.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Recursos próprios baseados no RNB: política de revisão (incluindo o seguimento dado à revisão efectuada pela Grécia)			
No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, o Tribunal incluiu observações sobre a revisão efectuada ao RNB da Grécia (pontos 4.24 a 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, 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. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 o Tribunal registou os progressos efectuados pela Comissão, bem como o trabalho adicional necessário, em cooperação com os Estados-Membros, para executar as recomendações acima indicadas (pontos 4.28 a 4.32 e anexo 4.2).	a) Após recepção dos primeiros pré-avisos das principais revisões dos Estados-Membros, a Comissão pôs em prática um sistema de controlo da aplicação das linhas directrizes propostas pelo Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB). b) Na reunião do CMFB realizada em Julho de 2008, o Eurostat apresentou uma proposta de política de revisão harmonizada das contas nacionais a nível europeu, que incluía os principais aspectos a ter em conta e a analisar para definição de uma política comum de revisão. Na reunião do CMFB de Fevereiro de 2009, o Eurostat apresentou uma primeira síntese das práticas de revisão nacionais aplicáveis na elaboração das contas nacionais, com base nas respostas aos questionários comunicadas por 17 Estados-Membros. c) Em 2008, o questionário e o relatório de qualidade PNB/RNB enviados pela Grécia estavam completos. No final de 2008, a Comissão aguardava a conclusão das verificações dos cálculos subjacentes e não levantara as sete reservas específicas aplicadas aos dados relativos ao RNB para o período 1995-2001.	a) O sistema de controlo aplicado pela Comissão deverá ser avaliado assim que forem concluídas todas as etapas do processo de comunicação e realizadas as primeiras revisões principais das contas nacionais. b) Apesar dos progressos realizados, a Comissão e os Estados-Membros deverão prosseguir os seus esforços, a fim de executar uma política de revisão comum na União Europeia. c) Em 2009, a Comissão deverá completar a sua verificação dos dados relativos ao RNB da Grécia, em colaboração com as autoridades gregas, para poder levantar as reservas específicas restantes.	a) A Comissão faz um acompanhamento contínuo da aplicação das orientações do CMFB, designadamente recordando periodicamente aos Estados-Membros estas orientações no Comité RNB. Os resultados obtidos até à data são positivos, apontando assim para uma continuação desta abordagem. Tendo em conta as observações do Tribunal, a Comissão irá igualmente fazer uma apreciação geral do sistema de acompanhamento logo que tiverem sido realizadas as primeiras revisões principais das contas nacionais. b) A Comissão prossegue com o seu trabalho e as discussões com os Estados-Membros, tendo em vista a execução de uma política de revisão comum na UE, tomando em consideração as observações do Tribunal. c) Seis de um total de sete reservas foram levantadas em Julho de 2009. A Comissão continua a colaborar com as autoridades gregas de modo a poder levantar a reserva específica restante.

CAPÍTULO 5

Agricultura e recursos naturais

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.12
Características específicas do grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais	5.3-5.9
Âmbito da auditoria	5.10-5.12
Regularidade das operações	5.13-5.26
Agricultura e Desenvolvimento Rural	5.16-5.22
Ambiente, Pescas e Assuntos Marítimos e Saúde e Defesa do Consumidor	5.23-5.26
Eficácia dos sistemas	5.27-5.61
Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural	5.27-5.59
Sistemas relativos à regularidade das operações	5.27-5.52
Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras	5.53-5.59
Domínios de intervenção Ambiente, Pescas e Assuntos Marítimos, Saúde e Defesa do Consumidor	5.60-5.61
Conclusões e recomendações	5.62-5.67

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 05-Agricultura e Desenvolvimento Rural; 07-Ambiente; 11-Pescas e Assuntos Marítimos e 17-Saúde e Defesa do Consumidor. O **quadro 5.1** dá informações pormenorizadas sobre as actividades abrangidas, as despesas do exercício e o tipo de gestão utilizado.

Quadro 5.1 — Agricultura e Recursos Naturais — repartição dos pagamentos por domínio de intervenção

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008	Modalidade de gestão orçamental
5	Agricultura e Desenvolvimento Rural	Despesas administrativas ⁽¹⁾	124	Centralizada directa
		Intervenções nos mercados agrícolas	5 442	Partilhada
		Ajudas directas	37 569	Partilhada
		Desenvolvimento rural	10 527	Partilhada
		Medidas de pré-adesão	144	Partilhada
		Outros	– 3	Partilhada
		53 803		
7	Ambiente	Despesas administrativas ⁽¹⁾	82	Centralizada directa
		Despesas operacionais	182	Centralizada directa / Centralizada indirecta
		264		
11	Pescas e Assuntos Marítimos	Despesas administrativas ⁽¹⁾	38	Centralizada directa
		Despesas operacionais	841	Centralizada / Partilhada
		879		
17	Saúde e Defesa do Consumidor	Despesas administrativas ⁽¹⁾	102	Centralizada directa
		Despesas operacionais	413	Centralizada directa / Centralizada indirecta
		515		
Total das despesas administrativas			346	
Total das despesas operacionais			55 115	
Total dos pagamentos do exercício			55 461	
Total das autorizações do exercício			59 964	

Fonte: Contas anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2008, Anexo B.

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

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, através da qual as tarefas de execução são delegadas nos Estados-Membros. Nos outros domínios, as dotações orçamentais estão sujeitas à gestão directa da Comissão, com excepção do Fundo Europeu das Pescas cuja gestão é partilhada com base em programas plurianuais.

Características específicas do grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais

5.3. O orçamento comunitário financia as despesas da política agrícola comum principalmente através de dois Fundos ⁽¹⁾: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (a seguir designado por «FEAGA»), para financiamento das medidas de mercado e das ajudas directas, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (a seguir designado por «FEADER»), para financiamento dos programas de desenvolvimento rural.

5.4. As principais medidas financiadas pelo FEAGA são as seguintes:

- O regime de ajuda directa denominado «regime de pagamento único» (RPU): 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 dos direitos de cada agricultor foram calculados pelas autoridades nacionais segundo um dos modelos previstos pela legislação comunitária ⁽²⁾. Cada direito, associado a um hectare de terreno elegível ⁽³⁾ declarado pelo agricultor, dá origem a um pagamento no âmbito do RPU. A importância do RPU tem vindo a aumentar, tendo em 2008 representado 28 234 milhões de euros de despesas.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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 forfetário 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 forfetário e, quando é dinâmico, o elemento histórico diminui todos os anos até o sistema se tornar predominantemente forfetário.

⁽³⁾ Designa-se por «hectare elegível» qualquer superfície agrícola da exploração ocupada por terras aráveis e pastagens permanentes, excepto as superfícies ocupadas por culturas permanentes e florestas ou utilizadas para actividades não agrícolas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- O regime de ajuda directa denominado «*regime de pagamento único por superfície*» (RPUS): implica o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de parcela agrícola. Entende-se por hectares elegíveis as superfícies agrícolas mantidas em boas condições agrícolas (BCA) em 30 de Junho de 2003 ⁽⁴⁾. A principal diferença entre o RPUS e o RPU é que, no âmbito do primeiro, não são determinados «direitos». O RPUS é actualmente aplicado em dez dos novos Estados-Membros ⁽⁵⁾ e, em 2008, representou 2 974 milhões de euros de despesas.
- Outros regimes de ajuda directa (pagamentos associados) ⁽⁶⁾: representaram 6 361 milhões de euros de despesas.
- *Intervenções nos mercados agrícolas*: as principais medidas são a armazenagem de intervenção e as restituições à exportação. As despesas diminuíram nos últimos anos devido a opções políticas efectuadas no âmbito das recentes reformas da PAC e às condições actuais do mercado (5 442 milhões de euros).

5.5. Apenas os agricultores são elegíveis para as ajudas directas da UE. Define-se como agricultor uma pessoa singular ou colectiva que exerce uma actividade agrícola. Esta define-se como a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas incluindo a colheita, a ordenha, a criação de animais e respectiva manutenção com finalidades agrícolas ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA).

5.6. A legislação da UE prevê que os Estados-Membros definam requisitos mínimos para as BCAA, com base no quadro definido por essa legislação. Relativamente às pastagens, as normas definidas pela legislação da UE exigem taxas mínimas de encabeçamento e/ou regimes adequados para assegurar um nível mínimo de manutenção e evitar a deterioração dos habitats.

5.6. No âmbito do exame de saúde, foi decidido que, a partir de 1 de Janeiro de 2009, as taxas de encabeçamento passavam a ser opcionais.

⁽⁴⁾ Para a Bulgária e a Roménia, a superfície elegível consiste na superfície agrícola utilizada e mantida em BCA, de acordo com os critérios nacionais.

⁽⁵⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

⁽⁶⁾ A introdução do RPU levou a que a maioria dos agricultores recebesse o pagamento independentemente do volume da sua produção efectiva. No entanto, alguns regimes de ajuda continuam a ser ou podem ser associados à produção, a fim de evitar o abandono da produção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.7. A exigência de manutenção das terras em BCAA está definida no contexto da condicionalidade, que se aplica tanto ao RPU como ao RPUS. Nos casos em que não sejam respeitados esses requisitos, os pagamentos directos serão reduzidos ou suprimidos no âmbito da condicionalidade (7).

5.8. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) financia as despesas relativas ao *desenvolvimento rural*, que abrangem um grande número de medidas, tais como os regimes agro-ambientais, os montantes compensatórios para a agricultura em zonas desfavorecidas, os investimentos agrícolas e as infra-estruturas em zonas rurais (10 527 milhões de euros).

5.9. Os domínios *Ambiente, Pescas e Assuntos Marítimos, bem como Saúde e Defesa dos Consumidores*, são geridos pela Comissão através de sistemas de controlo específicos. Incluem medidas a favor da saúde pública, do ambiente, do bem-estar dos animais, da protecção dos consumidores, bem como acordos internacionais de pesca e o Fundo Europeu das Pescas (1 658 milhões de euros).

Âmbito da auditoria

5.10. Para obter uma garantia razoável quanto à regularidade das operações subjacentes às contas da UE, o Tribunal testou uma única amostra estatística representativa, constituída por 204 operações que abrangiam a totalidade das despesas examinadas no presente capítulo (ver ponto 5.1) e avaliou os sistemas de supervisão e de controlo. O Capítulo 1 apresenta uma descrição do âmbito e da metodologia de auditoria aplicados à DAS.

5.11. O Tribunal examinou a fiabilidade dos *sistemas de supervisão e de controlo* aplicáveis aos pedidos relativos ao FEAGA em organismos pagadores seleccionados em quatro Estados-Membros que aplicam o regime de pagamento único por superfície (RPUS) – Bulgária, Estónia, Polónia e Roménia – e em quatro Estados-Membros que aplicam o regime de pagamento único (RPU) – Bélgica (Valónia), Espanha (Catalunha), Eslovénia e Reino Unido (Escócia). Deve salientar-se que, no caso da Bulgária e da Roménia, 2008 foi o primeiro ano agrícola completo de aplicação do regime. No caso das despesas relativas ao *desenvolvimento rural*, o Tribunal testou os sistemas de supervisão e de controlo na República Checa, na Irlanda, na Grécia, em Espanha, em Itália, na Hungria e em Portugal. O Tribunal auditou igualmente os sistemas de supervisão e de controlo relativos ao *Fundo Europeu das Pescas*.

(7) N.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (JO L 270 de 21.10.2003, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.12. Além disso, o Tribunal examinou 62 *certificados e relatórios dos organismos de certificação* relativos a 57 organismos pagadores ⁽⁸⁾. Em relação a outros oito organismos pagadores, foram examinados os motivos da emissão das reservas formuladas nos respectivos certificados.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.13. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, relativamente aos pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 para o grupo de políticas no seu conjunto, o valor estimado da taxa global de erro é ligeiramente inferior ao limiar de materialidade de 2 %. As despesas no domínio do Desenvolvimento Rural continuam a ser afectadas por um nível de erros mais elevado do que as do FEAGA, embora o nível estimado de erro seja inferior ao dos anos anteriores.

5.14. Das 204 operações auditadas, 66 (32 %) apresentavam erros, dos quais 45 (48 %) eram quantificáveis e afectavam nomeadamente a elegibilidade e a exactidão. Os resultados dos testes das operações com base na amostra são indicados no **anexo 5.1**. No Capítulo 1 explica-se a classificação dos erros utilizada pelo Tribunal. Em seguida apresentam-se exemplos ilustrativos dos diferentes tipos de erros detectados.

5.15. O relatório anual de actividades do Director-Geral da DG Agricultura inclui reservas relativamente às despesas no âmbito do Programa SAPARD, na Bulgária e na Roménia, e às medidas de desenvolvimento rural no âmbito do eixo 2 (melhoria do ambiente e da paisagem rural) ⁽⁹⁾. O relatório anual de actividades do Director-Geral da DG Pescas e Assuntos Marítimos (DG MARE) inclui igualmente uma reserva relativamente às despesas no âmbito da política comum das pescas ⁽¹⁰⁾.

5.13. A Comissão acolhe com satisfação a avaliação global positiva e partilha do parecer do Tribunal de que as despesas com o desenvolvimento rural são afectadas por uma maior incidência de erros, mas refere com agrado que a taxa de erro tem diminuído nesta área.

⁽⁸⁾ Organismos pagadores e respectivos fundos incluídos na amostra DAS (o que correspondia a 57 certificados e relatórios do FEAGA e cinco do FEADER).

⁽⁹⁾ A reserva relativa ao SAPARD dizia respeito a deficiências significativas relativamente ao sistema de gestão e controlo. A reserva relativa às medidas de desenvolvimento rural no âmbito do eixo 2 dizia respeito a uma taxa de erro significativamente superior ao limiar de materialidade actualmente utilizado pelo Tribunal de Contas Europeu.

⁽¹⁰⁾ A reserva indica que foi reembolsado aos Estados-Membros um nível significativo de despesas inelegíveis no âmbito do controlo e da execução da política comum das pescas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Agricultura e Desenvolvimento Rural

5.16. No caso do FEAGA, das 151 operações incluídas na amostra, 42 (28 %) apresentavam erros, dos quais 30 (54 %) eram quantificáveis. Relativamente às operações do FEADER, das 42 operações seleccionadas, 17 (40 %) apresentavam erros, dos quais 11 (55 %) eram quantificáveis. Contudo, em termos financeiros, estes erros são relativamente pequenos.

5.17. Na sua auditoria ao FEAGA, o Tribunal detectou erros de elegibilidade ⁽¹⁾ em pagamentos no âmbito do RPUS a beneficiários que não correspondiam à definição de agricultor, pois não tinham exercido qualquer actividade agrícola nem mantido as terras em conformidade com as BCAA (ver ponto 5.46).

Exemplo

Um beneficiário apresentou um pedido de pagamento no âmbito do RPUS em nome de vários agricultores que utilizavam terras que eram propriedade do município local. O pagamento foi efectuado ao requerente, que afirmou tê-lo depois repartido com esses agricultores proporcionalmente ao número de animais de cada um. Seleccionaram-se para medição oito parcelas, todas declaradas como pastagens permanentes em 2007. Nenhuma das parcelas apresentava indícios de ter sido utilizada para pastagem ou de ter sido lavrada ao longo de vários anos. A maior parte da superfície estava coberta por moitas e fetos, e a restante por vegetação alta e desordenada. Todas as parcelas visitadas foram consideradas abandonadas e inelegíveis para ajuda.

Alguns municípios beneficiaram de pagamentos no âmbito do RPUS para pastagens comuns que foram utilizadas pelos agricultores locais para pastar os animais. Alguns terrenos foram utilizados como lixeiras.

5.17. A Comissão abordou a questão da definição de agricultor referida pelo Tribunal no âmbito do exame de saúde. Propôs que os Estados-Membros excluam as pessoas singulares ou colectivas dos regimes de pagamento directo cujos objectivos empresariais não consistam no desenvolvimento de actividades agrícolas ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes. Contudo, o Conselho tornou esta disposição opcional para os Estados-Membros [artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009]. No que diz respeito à questão referida pelo Tribunal, ao abrigo da legislação aplicável de 2008, as pessoas singulares ou colectivas que exercem uma actividade agrícola ou que mantêm as terras em boas condições agrícolas (BCA) têm direito a receber pagamentos a título do RPUS.

Exemplo ⁽¹⁾

No seguimento da dissociação dos pagamentos directos, nenhuma actividade agrícola específica é exigida; é apenas necessário que o agricultor respeite as boas condições agrícolas (BCA). Ao abrigo da legislação aplicável, cabe ao Estado-Membro definir o que constitui boas condições agrícolas (BCA). O Estado-Membro em causa estabeleceu critérios em relação ao respeito das BCA mas, tal como permitido pelo quadro da UE, estes critérios não incluem a obrigação do pastoreio ou lavra.

As pessoas singulares ou colectivas que exercem uma actividade agrícola ou que mantêm terras em boas condições agrícolas (BCA) têm direito a receber pagamentos a título do RPUS. Uma vez que as terras foram mantidas em BCA, os municípios em causa tinham direito a receber pagamentos a título do RPUS.

Caso tenham sido concedidas ajudas a favor de terras inelegíveis, esta questão será objecto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento de conformidade. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 5.49.

⁽¹¹⁾ O beneficiário não tinha direito a receber a totalidade ou parte do pagamento.

⁽¹⁾ A Comissão considera que estas conclusões do Tribunal não constituem exemplos de deficiências sistémicas no quadro dos regimes de auxílio em causa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.18. No caso do FEADER, relativamente à elegibilidade, o Tribunal detectou casos de incumprimento das condições específicas previstas na ajuda às medidas agro-ambientais e florestais; e superfícies inelegíveis apresentadas no âmbito das medidas agro-ambientais.

Exemplo

Atribuiu-se ajuda a título de compromissos agro-ambientais relativos à colocação de uma vedação numa superfície de pastagem e à limpeza de uma parte do terreno parcialmente coberta por arbustos. O objectivo da acção era aumentar as superfícies destinadas à pastagem extensiva, uma vez que o solo era de fraca qualidade e a concentração de gado nas superfícies limpas existentes era prejudicial à renovação da vegetação herbácea, devido à pastagem excessiva. Os auditores do Tribunal constataram que a superfície limpa de arbustos não correspondia na totalidade à superfície para a qual tinha sido pedida ajuda, sendo ligeiramente inferior ao total declarado. Por conseguinte, o beneficiário tinha direito apenas a aproximadamente 90 % do montante pago. Além disso, neste caso, é aplicável uma sanção de 18 %.

5.19. Em termos de erros de *exactidão* ⁽¹²⁾ nas despesas do FEAGA, a maioria dos erros detectados pelo Tribunal diz respeito a sobredeclarações da superfície apresentada, dando origem a pagamentos em excesso.

Exemplo

Detectou-se uma sobredeclaração (35 %) que se devia principalmente ao facto de o agricultor ter declarado a totalidade dos hectares em vez da superfície realmente utilizada. Existiam igualmente algumas pequenas superfícies inelegíveis que deveriam ter sido deduzidas. Uma discrepância tão grande (8 hectares dos 23 medidos) deveria resultar numa anulação do pagamento do RPUS.

5.20. Nas despesas do FEADER, em termos de *exactidão*, o Tribunal detectou erros de cálculo incorrecto dos custos elegíveis e do montante a pagar; sobredeclarações das superfícies declaradas; e desrespeito do montante mínimo por hectare previsto pela legislação comunitária.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.18. Em geral, as conclusões do Tribunal terão seguimento através do procedimento de apuramento de conformidade.

5.19.

Exemplo

As deficiências detectadas no sistema de controlo do Estado-membro em relação a pagamentos do RPUS são objecto de seguimento no âmbito do procedimento de apuramento de conformidade.

5.20. Relativamente às sobredeclarações detectadas, a Comissão concorda com as conclusões do Tribunal.

⁽¹²⁾ O pagamento não é calculado da forma correcta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo

Devido aos limitados fundos disponíveis de acordo com o plano de financiamento do programa de desenvolvimento rural em causa, as autoridades nacionais não conseguiram pagar aos agricultores das zonas desfavorecidas o montante mínimo por hectare exigido pela legislação comunitária.

5.21. No caso do *FEADER*, o Tribunal detectou um erro relativo à *realidade das operações* ⁽¹³⁾ devido à realização incompleta das obras financiadas.

Exemplo

Uma das operações da amostra dizia respeito a uma ajuda concedida a um município para asfaltar um caminho rural. No entanto, um agricultor tinha recusado o direito de passagem no seu terreno, pelo que cerca de 8 % do caminho não tinham sido asfaltados. Em vez disso, tinha sido pedido ao contratante que asfaltasse as serventias às parcelas situadas ao longo do caminho. Um vez que o projecto não foi formalmente alterado, o Tribunal considera que o município, embora tendo pago a totalidade do montante referente às obras realizadas na estrada, apenas tinha direito a aproximadamente 90 % do total das ajudas recebidas.

5.22. Quanto a *outros* tipos de erros que não se enquadram nas categorias de elegibilidade, exactidão e realidade das operações, o Tribunal detectou, nas despesas do *FEAGA*, incumprimento em matéria de cobrança aos produtores da imposição no sector do leite, registos de animais que estavam por actualizar e bases de dados que não estavam em funcionamento. Além disso, um Estado-Membro efectuou um pagamento no âmbito das restituições à exportação com três anos de atraso. No *FEADER*, o Tribunal não conseguiu identificar, em dois Estados-Membros, os limites de determinadas parcelas agrícolas relativamente às quais tinha sido paga ajuda da UE. Além disso, o Tribunal constata que continuam a existir determinados erros graves que não foi possível quantificar e que foram salientados no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 (ver **anexo 5.2**).

5.22. Os problemas nos registos de animais e na base de dados relativamente à identificação e registo dos animais são conhecidos da Comissão e estão sujeitos a procedimentos de apuramento de conformidade.

A questão dos «juros bonificados», indicada pelo Tribunal no seu Relatório Anual de 2007, foi objecto de acompanhamento por parte da Comissão. O Estado-Membro introduziu um novo sistema administrativo que, desde 2008, facilita o seguimento dos empréstimos desde o banco até ao beneficiário final. Além disso, a Comissão analisou os resultados de auditorias recentes, realizadas pelo Estado-Membro, para determinar o impacto financeiro durante os períodos de programação anteriores.

⁽¹³⁾ A despesa ou a acção declarada não existia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo

Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho ⁽¹⁴⁾, as autoridades nacionais são responsáveis pelo pagamento da imposição no sector do leite, devendo recuperá-la junto dos produtores. Todos os montantes cobrados, juntamente com os juros no caso de atrasos no pagamento da imposição, são retidos pelas autoridades nacionais. As autoridades italianas pagaram a imposição relativa a todos os produtores em causa (174,5 milhões de euros) mas apenas conseguiram recuperar 21,5 milhões de euros. No caso auditado pelo Tribunal, a dívida do produtor ascende actualmente a 614 157 euros, acrescidos de 5 244 euros de juros referentes às campanhas desde 1995/1996.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo

Os Estados-Membros são responsáveis pelo pagamento da imposição no sector do leite ao orçamento comunitário como receitas afectadas. A Itália pagou as suas quantias correspondentes, não havendo perda para o orçamento comunitário. Além disso, este país está empenhado em lançar acções de recuperação contra os produtores, incluindo o produtor a quem é feita referência, que ainda não pagaram a imposição devida e, neste contexto, está a cobrar juros sobre os montantes pendentes, em conformidade com as regras comunitárias aplicáveis. O procedimento de recuperação a seguir rege-se pelo direito nacional e a Itália está vinculada por esta legislação mesmo que tal provoque atrasos no processo de recuperação.

Ambiente, Pescas e Assuntos Marítimos e Saúde e Defesa do Consumidor

5.23. Relativamente aos domínios do Ambiente, das Pescas e Assuntos Marítimos e da Saúde e Defesa do Consumidor, das 11 operações incluídas na amostra, 7 (64 %) apresentavam erros, dos quais 4 (24 %) eram quantificáveis.

5.23. Em relação à saúde e defesa do consumidor, a Comissão não partilha a interpretação do Tribunal (ver a resposta ao ponto 5.26).

No que diz respeito a pescas e assuntos marítimos, de sete transacções objecto de amostragem, foram verificados erros em quatro, sendo duas quantificáveis.

No que respeita ao ambiente, ver a resposta da Comissão ao ponto 5.24.

5.24. No caso do instrumento LIFE ⁽¹⁵⁾ o Tribunal detectou insuficiências nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, erros nos pagamentos devido à inexistência de documentos justificativos adequados e o cálculo incorrecto das despesas de pessoal.

5.24. As conclusões do Tribunal referem-se a pagamentos que não têm um carácter definitivo, sendo formuladas com a razoável garantia de que as condições destes pagamentos são cumpridas. Geralmente, os documentos justificativos para os custos declarados não são examinados nesta fase e são apenas solicitados com o relatório final. Desta forma, a Comissão detectaria e corrigiria normalmente qualquer erro antes de o pagamento final ser efectuado.

Exemplo

Num caso, verificou-se a total inexistência do procedimento de adjudicação do contrato público e em outro caso foi adjudicado um contrato a uma empresa que participara na redacção do mesmo concurso público para o beneficiário, apesar de existir um parecer jurídico contrário à admissão da empresa a concurso. Além disso, o beneficiário não declarou os juros decorrentes do pré-financiamento.

⁽¹⁴⁾ JO L 270 de 21.10.2003, p. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE – Instrumento financeiro para o ambiente (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.25. Quanto ao Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), o Tribunal detectou custos inelegíveis relativos à modernização de um navio de pesca e outros referentes à subcontratação de empregados.

Exemplo

Foram declarados custos relativos à substituição de equipamento de pesca especificamente excluído pelo regulamento ⁽¹⁶⁾.

5.26. Relativamente ao acompanhamento da encefalopatia espongiforme transmissível (EET), os custos dos testes ultrapassaram, em alguns casos, os limites definidos pela legislação e alguns animais não tinham atingido a idade mínima necessária.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural***Sistemas relativos à regularidade das operações***

5.27. No caso das despesas no domínio da Agricultura e Desenvolvimento Rural, o principal sistema de controlo para garantir a regularidade das operações é o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) ⁽¹⁷⁾.

5.28. Em cada Estado-Membro, o SIGC é composto por uma base de dados das explorações e dos pedidos de ajuda, por sistemas de identificação das parcelas agrícolas e de registo dos animais, no caso dos prémios associados, bem como por um registo dos direitos ao pagamento nos Estados-Membros que aplicam o RPU. 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 declarado em duplicado e uma taxa mínima de 5 % de controlos no local a efectuar pelos organismos pagadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.25. *Ao decidir sobre os seus pagamentos aos Estados-Membros em causa, a Comissão não tinha conhecimento de eventuais erros identificados pelo Tribunal ocorridos ao nível do destinatário final. Contudo, a Comissão aplicou uma estratégia de controlo e realiza auditorias ex post para verificar se os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros funcionam eficazmente, de forma a evitar tais erros.*

Exemplo

A Comissão deduz quantias não elegíveis das posteriores declarações de despesas (se ainda tiverem de ser apresentadas) ou, o mais tardar, antes do encerramento do programa.

5.26. *A Comissão considera que o limite máximo dos custos dos testes deve ser aplicado a nível nacional.*

⁽¹⁶⁾ Artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 2792/1999 do Conselho (JO L 337 de 30.12.1999, p. 10).

⁽¹⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1782/2003, posteriormente revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 (JO L 30 de 31.1.2009, p. 16) e Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão (JO L 141 de 30.4.2004, p. 18).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.29. O SIGC abrange os principais regimes financiados pelo FEAGA e auditados ao nível dos Estados-Membros, nomeadamente o RPU e o RPUS. 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.

5.30. No que diz respeito à auditoria dos sistemas de supervisão e de controlo específicos do SIGC ao nível dos organismos pagadores, o Tribunal avaliou oito no âmbito do FEAGA e sete no âmbito do FEADER (ver ponto 5.11).

5.31. A auditoria do Tribunal incidiu na conformidade com as disposições dos regulamentos relevantes e numa avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações. Em particular, examinaram-se os seguintes elementos:

- I) procedimentos e controlos administrativos para garantir um pagamento correcto, incluindo a qualidade das bases de dados;
- II) sistemas de controlo baseados em controlos no local;
- III) sistema para garantir a execução e o controlo da condicionalidade.

5.32. Em geral, os resultados dos testes às operações constantes da amostra do FEAGA tratadas pelo SIGC indicam que este é um sistema de controlo eficaz. O Tribunal constatou que, em cinco dos oito organismos pagadores auditados, os sistemas de controlo existentes eram total ou parcialmente eficazes. Detectaram-se falhas significativas relativas à aplicação de elementos essenciais do sistema no Reino Unido (Escócia), na Bulgária e na Roménia. Por conseguinte, o Tribunal considera que nestes Estados-Membros o SIGC não é eficaz para garantir a regularidade dos pagamentos. No caso da Bulgária e da Roménia, os resultados das inspecções nacionais transmitidos à Comissão ⁽¹⁸⁾ estão em consonância com a avaliação do Tribunal.

5.32. A Comissão reconhece que há deficiências no SIGC no Reino Unido (Escócia), mas não considera que estas tornem o sistema ineficaz pelos motivos a seguir indicados:

- A sobreposição de parcelas de referência no sistema de identificação das parcelas agrícolas é muito limitada, uma vez que se refere a apenas 0,3 % das terras elegíveis (potencialmente 15 000 hectares dos 4,5 milhões de hectares declarados). Está a ser efectuada uma análise das potenciais consequências financeiras, incluindo a recuperação dos montantes indevidos durante o período anterior (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 5.36).
- No que diz respeito ao cálculo das sanções, foram encontradas deficiências semelhantes em outros Estados-Membros, que estão a ser objecto de seguimento por parte da Comissão no âmbito de procedimentos de apuramento de conformidade.

⁽¹⁸⁾ Os resultados das inspecções realizadas a nível nacional relativamente aos quais os controlos da execução no local continham erros são os seguintes: Bulgária – 6,20 %; Roménia – 12,57 % (Fonte: DG AGRI).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- No que diz respeito à potencial ultrapassagem do limite máximo britânico de atribuição de direitos, são tomadas medidas no quadro do procedimento de apuramento de conformidade.

Em relação ao SIGC na Bulgária e na Roménia, tal como indicado pelo Tribunal no ponto 5.11, o exercício orçamental de 2008 foi o primeiro ano completo de aplicação após a adesão destes Estados-Membros. As deficiências identificadas pelo Tribunal já tinham sido reveladas pelas auditorias da Comissão em 2008 e referem-se, em especial, à qualidade do sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA) e à qualidade e número dos controlos no local. Foram divulgadas no relatório anual de actividade de 2008 da DG AGRI e estão a ser objecto de acompanhamento através de procedimentos de apuramento de conformidade.

Além disso, a fim de abordar estas deficiências de forma abrangente e oportuna, ambos os Estados-Membros, a pedido da Comissão, implantaram planos de acção em 2009.

5.33. Relativamente aos sete sistemas de supervisão e de controlo auditados no âmbito do FEADER, o Tribunal constatou que os sistemas são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

5.34. Os pontos seguintes apresentam as principais constatações de auditoria do Tribunal. O **anexo 5.1** é composto por um quadro recapitulativo por Estado-Membro.

I) Procedimentos e controlos administrativos para garantir um pagamento correcto, incluindo a qualidade das bases de dados

5.35. Nos termos das disposições legais⁽¹⁹⁾, os controlos administrativos serão efectuados em relação a todos os pedidos de apoio e de pagamento e incidirão em todos os elementos que seja possível e adequado controlar por meios administrativos. Sempre que possível e adequado, os controlos administrativos incluirão controlos cruzados, nomeadamente com dados do SIGC. A auditoria do Tribunal verificou a qualidade das bases de dados e se esses controlos eram adequados para identificar anomalias e tomar medidas correctivas. Indicam-se em seguida as principais insuficiências detectadas nos sistemas.

⁽¹⁹⁾ Artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão (JO L 368 de 23.12.2006, p. 74) e artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FEAGA

5.36. O sistema de identificação das parcelas agrícolas é uma base de dados onde se encontra registada toda a superfície agrícola de um Estado-Membro. A eficácia dos controlos administrativos para determinar a elegibilidade das superfícies depende da qualidade das informações registadas no sistema de identificação das parcelas agrícolas. Em dois Estados-Membros (BG, UK), o Tribunal detectou lacunas significativas no sistema de identificação das parcelas agrícolas que afectam gravemente a eficiência dos controlos administrativos cruzados. O Tribunal constatou ainda que, num Estado-Membro (PL), não tinha sido definido um limite máximo adequado para o pagamento com base em ortofotografias. Num outro Estado-Membro (ES), aceitaram-se para pagamento superfícies inelegíveis (pastagens parcialmente arborizadas e/ou rochosas) devido aos generosos coeficientes aplicados.

Exemplo

Na Bulgária, o sistema de identificação das parcelas agrícolas não inclui a superfície elegível exacta das parcelas de referência. Cada uma destas está classificada num dos cinco intervalos de elegibilidade, expressos em percentagem. As visitas no local realizadas pelos auditores permitiram verificar que os intervalos de elegibilidade indicados no sistema de identificação das parcelas agrícolas não eram fiáveis. Além disso, a superfície elegível máxima calculada com base nestes intervalos não produz um efeito de limitação da superfície total aceite para pagamento. Por último, verificou-se que, depois do ano de declaração de 2007, as autoridades do Estado-Membro reclassificaram parcelas de referência das categorias «outras utilizações agrícolas» e «utilização não agrícola» em categorias de utilização das terras com taxas de elegibilidade mais elevadas.

No Reino Unido (Escócia), constatou-se que o sistema de identificação das parcelas agrícolas continha mais de 12 000 sobreposições de parcelas de referência, o que deu origem a pagamentos em duplicado no âmbito do RPU relativamente a cerca de 15 000 ha.

5.36. No que diz respeito ao Reino Unido (Escócia), a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.32. A Comissão está a assegurar um acompanhamento adequado através do procedimento de apuramento de conformidade.

Quanto à Polónia e Espanha, a Comissão tem conhecimento das deficiências, que estão a ser objecto de acompanhamento através de procedimentos de apuramento de conformidade.

Relativamente à Bulgária, ver abaixo.

Exemplo

No que se refere à Bulgária, a Comissão partilha da opinião de que o seu SIPA requer uma melhoria suplementar. O plano de acção referido na resposta da Comissão ao ponto 5.32 abordará as deficiências identificadas.

Este problema é muito limitado. Está a ser efectuada uma análise das potenciais consequências financeiras, incluindo a recuperação dos montantes indevidos durante o período anterior (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 5.32).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.37. Uma *base de dados dos direitos* fiável constitui um requisito prévio para que os pagamentos do RPU efectuados aos diferentes beneficiários no primeiro ano e nos anos posteriores sejam correctos. O montante total de todos os direitos atribuídos a agricultores deve respeitar o limite nacional previsto pela legislação da UE ⁽²⁰⁾. O Tribunal detectou casos de dados divergentes, a nível nacional e regional, relativos à componente correspondente do limite nacional (ES) e uma base de dados dos direitos incompleta, inexacta e desactualizada (UK).

Exemplo

O Reino Unido dividiu o limite nacional para atribuição dos direitos ao pagamento em quatro sublimites, um para cada organismo pagador regional. Um dos organismos pagadores regionais ultrapassou o sublimite respectivo em mais de 25 milhões de euros, representando 4 % do sublimite para a Escócia. As autoridades comunicaram que o limite nacional foi ultrapassado em apenas 2,8 milhões de euros, pois outro organismo pagador regional tinha ficado consideravelmente abaixo do seu sublimite. O Tribunal não conseguiu verificar o montante total dos direitos relativos a este organismo pagador regional porque a base de dados não é fiável (não é completa, nem exacta nem actualizada) e contém mais de 1 200 casos de direitos que apresentam discrepâncias, ainda por esclarecer.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.37. A Comissão remete para a resposta dada ao ponto 5.32.

Exemplo

Os 2,8 milhões de EUR de derrapagem comunicados pelas autoridades britânicas representam 0,1 % do limite máximo nacional. Esta questão está a ser objecto de acompanhamento através do procedimento de apuramento de conformidade.

⁽²⁰⁾ Ver o n.º 1 do artigo 41.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.38. Relativamente à *exactidão dos pagamentos*, num Estado-Membro o Tribunal detectou insuficiências significativas, incluindo casos em que os municípios declararam os terrenos em seu nome, não redistribuindo a ajuda entre os beneficiários que de facto pastavam os animais nas terras e as mantinham em BCAA (RO); detectou ainda pagamentos em duplicado e em excesso, bem como a aplicação incorrecta do conceito de «erro manifesto» ⁽²¹⁾ (RO). O Tribunal detectou ainda erros de cálculo sistematicamente incorrecto da ajuda, nos casos em que os requerentes declaram uma superfície para retirada da produção inferior à que corresponde aos respectivos direitos que possuem ou em que se constatou possuírem menos hectares elegíveis do que os declarados e terem direitos de valores diferentes (BE, UK, ES, SI).

Exemplo

Na Roménia, mais de 5 500 agricultores beneficiaram de pagamentos em duplicado/em excesso num montante total de 2,2 milhões de euros. Em alguns casos, os agricultores pediram a redução ou a retirada das superfícies relativas a parcelas para as quais os controlos administrativos cruzados tinham revelado superação de parcelas de referência. Estes pedidos foram aceites sem a aplicação de sanções, o que é contrário à legislação da UE. O Estado-Membro aplicou igualmente de forma incorrecta o conceito de erro manifesto ao aceitar que superações de superfície das parcelas de referência pudessem ser transferidas para outras parcelas de referência. Existiam 64 000 correcções de erros manifestos realizadas desta forma.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.38. No que diz respeito à questão dos municípios que recebem pagamentos a título do RPUS, remete-se para a resposta da Comissão no ponto 5.17.

Em relação à questão dos pagamentos em duplicado e em excesso na Roménia, o organismo pagador romeno quantificou o problema e está a tomar medidas correctivas no contexto do seu plano de acção. Além disso, Comissão considera que, em 2007, a Roménia aplicou correctamente o conceito de erro manifesto.

Os problemas relacionados com o cálculo de pagamentos em Espanha, Eslovénia e Reino Unido são do conhecimento da Comissão e já foram sujeitos a procedimentos de apuramento de conformidade.

Relativamente à Bélgica, as informações recebidas indicam que o procedimento aplicado para o cálculo das ajudas nos casos referidos pelo Tribunal provocam diferenças a nível do montante das ajudas concedidas que não causaram perdas para o orçamento comunitário.

Exemplo

O organismo pagador romeno detectou por si só o problema e está a tomar medidas correctivas no contexto do seu plano de acção.

⁽²¹⁾ Artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004. Constituem erros manifestos os erros que sejam evidentes no formulário de pedido e não dêem origem a penalizações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FEADER

5.39. O Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão ⁽²²⁾ definiu os sistemas de controlo baseados em controlos administrativos para cada tipo de medida de desenvolvimento rural aprovada durante o período de programação 2007-2013. Aplicam-se sistemas semelhantes às medidas de desenvolvimento rural aprovadas durante o período de programação anterior.

5.40. Embora o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) inclua um sistema de identificação das parcelas agrícolas, este não inclui as parcelas florestais e arborizadas. No entanto, essas parcelas podem ser elegíveis para medidas específicas no âmbito do desenvolvimento rural. Constatou-se que os controlos administrativos baseados neste sistema de identificação não eram totalmente fiáveis, nos casos em que as parcelas florestadas continuavam registadas no SIGC como parcelas agrícolas (ES), e eram insuficientes nos casos em que as superfícies arborizadas ou não cultivadas eram consideradas elegíveis para ajuda no âmbito do desenvolvimento rural (IT).

5.41. A auditoria detectou igualmente insuficiências que consistiam em documentos justificativos inadequados (HU, PT), controlos administrativos inexactos ou insuficientemente documentados (PT, IT, IE), introdução incorrecta dos dados e erros de cálculo (IT, PT).

5.40. Em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006, devem ser criados sistemas alternativos adequados para classificar as terras, como florestas ou terras que recebem pagamentos agroambientais.

II) Sistemas de controlo baseados em controlos no local

5.42. Nos termos das disposições legais ⁽²³⁾, os Estados-Membros realizarão, anualmente, controlos *in loco* que cubram pelo menos, 5 % do número total de beneficiários. Se for revelada a existência de irregularidades significativas, o número de controlos *in loco* será aumentado. A auditoria do Tribunal incidiu no facto de saber em que medida os procedimentos de análise do risco eram adequados para seleccionar os beneficiários a submeter a esses controlos, na qualidade destes últimos e no carácter apropriado das correcções efectuadas. A análise dos procedimentos e a repetição de determinados controlos pelo Tribunal permitiram detectar insuficiências específicas nos controlos no local.

⁽²²⁾ Regulamento (CE) n.º 1975/2006, de 7 de Dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural.

⁽²³⁾ Artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 e artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.43. No FEAGA, o Tribunal identificou superfícies ou parcelas não elegíveis que deveriam ter sido excluídas pelos inspectores nacionais, bem como o incumprimento da taxa obrigatória de controlos (BG). Devido ao elevado número de irregularidades detectadas na amostra inicial de 5 % de controlos, a Bulgária teve de multiplicar a dimensão da amostra por cinco ⁽²⁴⁾ mas apenas atingiu uma cobertura de 10,1 %. Aceitou os resultados da teledetecção sem realizar um controlo de qualidade. Além disso, o Tribunal inspeccionou 34 parcelas indicadas como elegíveis pelos serviços locais do Ministério da Agricultura, tendo constatado que 12 delas estavam totalmente cobertas por arbustos e árvores, não podendo ser utilizadas para agricultura, ou mesmo completamente abandonadas há muitos anos ou utilizadas como lixeiras.

5.44. No FEADER, o Tribunal verificou que a selecção das amostras de beneficiários a controlar no local apresentava lacunas, pois as análises do risco eram insuficientes ou estavam desactualizadas (CZ, IT, ES, PT). Além disso, a concentração dos controlos num período de tempo limitado, como se verificou em determinados Estados-Membros (IT, PT), torna impossível verificar o cumprimento de compromissos específicos que devem ser respeitados durante outros períodos do ano agrícola.

5.45. Outras insuficiências diziam respeito a casos em que, apesar de uma elevada taxa de irregularidades, o número de controlos não tinha sido aumentado (ES) e a outros em que os relatórios dos controlos incluíam indicações ou descrições incompletas das verificações realizadas (IE).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.43. A Comissão reconhece que, em 2007, a Bulgária inspecionou *in loco* 10,1 % dos pedidos relativos ao RPUS, para além da taxa de inspecção mínima de 5 % obrigatória. No entanto, esta taxa deveria ser mais alta. A Bulgária está a acompanhar as questões identificadas pelo Tribunal no contexto do seu plano de acção. Além disso, a Comissão está a tratar estas questões no quadro do procedimento de apuramento de conformidade.

No que diz respeito à elegibilidade das parcelas inspeccionadas, incumbe ao Estado-Membro definir o que constitui boas condições agrícolas (BCA). De acordo com a definição estabelecida pelas autoridades búlgaras relativamente ao exercício de 2007, para estar de acordo com a definição de BCA não era necessário existir produção, presença de animais ou lavra.

5.44-5.45. Foram identificadas deficiências semelhantes durante as auditorias da Comissão, que serão objecto de seguimento através dos procedimentos de apuramento de conformidade.

⁽²⁴⁾ De acordo com o documento de trabalho da Comissão sobre o aumento das percentagens de pedidos das ajudas «superfícies» a controlar no caso de serem detectadas irregularidades significativas (DS/2006/24 rev 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

III) *Sistema para garantir a execução e o controlo da condicionalidade*

5.46. A condicionalidade faz depender os pagamentos directos e determinados pagamentos relativos à ajuda ao sector vitivinícola no âmbito do FEAGA, bem como alguns no âmbito do FEADER, do cumprimento de disposições relativas ao ambiente, à saúde pública, à saúde animal, à fitossanidade e ao bem-estar dos animais e da manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA). Estas disposições estão consignadas nos Requisitos Legais de Gestão (RLG) e nas normas relativas a BCAA. Caso um agricultor não cumpra estas obrigações, os seus pagamentos poderão ser reduzidos. A auditoria do Tribunal verificou a transposição das disposições comunitárias para a legislação nacional, o respeito das disposições relevantes pelos beneficiários seleccionados e avaliou a aplicação das sanções por incumprimento.

5.47. Para serem elegíveis para ajuda, os agricultores devem desenvolver uma actividade agrícola. Esta define-se como a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas incluindo a colheita, a ordenha, a criação de animais e respectiva manutenção com finalidades agrícolas ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA).

5.48. As normas comunitárias que regem as BCAA ⁽²⁵⁾ estipulam, entre outras, medidas adequadas contra a erosão dos solos, de manutenção das pastagens, de prevenção da invasão das terras por vegetação indesejável e taxas mínimas de encabeçamento e/ou regimes adequados. Os Estados-Membros devem definir, a nível nacional ou regional, os requisitos mínimos das BCAA.

5.49. O Tribunal detectou insuficiências relativas à definição pelos Estados-Membros das exigências em matéria da manutenção das terras em BCAA de tal forma graves que a ajuda a determinados beneficiários foi paga no âmbito do RPU e do RPUS sem que realizassem qualquer actividade no terreno em causa.

5.46. O respeito dos critérios de condicionalidade por parte dos agricultores não constitui um critério de elegibilidade. Os agricultores que não respeitam estes critérios têm direito a receber pagamentos directos, mas os seus pagamentos são reduzidos, tendo em conta a gravidade, extensão, duração e repetição da situação de não conformidade encontrada, assim como a negligência ou intenção do beneficiário em causa.

5.49. A Comissão abordou a questão da actividade agrícola referida pelo Tribunal no âmbito do exame de saúde. Propôs que os Estados-Membros excluam as pessoas singulares ou colectivas dos regimes de pagamento directo, cujos objectivos empresariais não consistam no desenvolvimento de actividades agrícolas ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes. Contudo, o Conselho tornou esta disposição opcional para os Estados-Membros [artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009].

⁽²⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 1782/2003, em especial o Anexo IV, posteriormente revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Não há qualquer obrigação de os Estados-Membros imporem o pastoreio ou a lavra como o Tribunal sugere nos exemplos relativos ao Reino Unido (Escócia), Bulgária e Roménia. No que diz respeito às BCAA, incumbe ao Estado-Membro definir os critérios no âmbito das condições mínimas previstas no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho aplicável. Estes critérios nacionais não devem criar uma obrigação de produzir incompatível com os requisitos da OMC.

Exemplo

Na Escócia, as autoridades aceitaram pagar ajuda no âmbito do RPU para terras de pastagens (principalmente cobertas por urzes e fetos) que não exigem nenhuma actividade agrícola nem trabalho por parte do beneficiário para as manter em BCAA ⁽²⁶⁾. Por conseguinte, os beneficiários que compraram direitos de valor elevado e não exercem qualquer actividade agrícola arrendam anualmente grandes parcelas de terreno por determinados períodos a preços muito baixos (nos casos examinados pelo Tribunal, variam entre 2 euros/ha e 18 euros/ha) para activar direitos ao pagamento (que podem atingir várias centenas de euros/ha). Essas terras são «mantidas» naturalmente, muitas vezes por veados selvagens, sendo a caça a única actividade ocasional que aí ocorre.

Na Bulgária e na Roménia, foi concedida ajuda no âmbito do RPUS relativa a pastagens a beneficiários que não realizavam qualquer actividade de produção e nem sequer de manutenção. Além disso, o Tribunal observou superfícies que foram abandonadas e estão cobertas por arbustos e árvores.

Exemplo

No seguimento da dissociação dos pagamentos directos, é suficiente se a parcela agrícola respeitar as boas condições agrícolas (BCA) para que o beneficiário receba ajuda. Ambos os Estados-Membros estabeleceram critérios em relação ao respeito das BCA mas, tal como permitido pelo quadro comunitário, estes critérios não incluem a obrigação de pastoreio ou lavra (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 5.17).

⁽²⁶⁾ As regras das BCAA relativas a terras de pastagens consistem em proibir determinadas actividades, como a realização de novas obras de drenagem, lavoura, arroteamento, etc., mas não prevêm a obrigação de utilizar as terras para pastoreio ou lavra.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.50. Esses beneficiários não correspondem à definição de «agricultores». Nos termos da legislação comunitária ⁽²⁷⁾, «não pode ser efectuado nenhum pagamento a beneficiários em relação aos quais se prove terem criado artificialmente as condições exigidas para conseguirem esses pagamentos, a fim de obterem um benefício contrário aos objectivos do regime de apoio em questão».

5.51. Relativamente à *aplicação de sanções*, o montante total das sanções aplicadas no âmbito da condicionalidade referentes ao ano de declaração de 2007 foi de 17,5 milhões de euros para o FEAGA. Nos Estados-Membros onde o Tribunal realizou auditorias dos sistemas, a percentagem média de requerentes sancionados por incumprimento no âmbito dos dois Fundos (FEAGA e FEADER) foi de 27 %, variando entre 0 % na Roménia e 86 % na Eslovénia.

5.52. Os principais problemas detectados no caso dos organismos pagadores auditados foram a aplicação frequente de uma sanção forfetária de 1 % por incumprimento das normas em matéria de BCAA quando, em geral, é exigida uma redução de 3 % dos pagamentos (SI), e a inexistência de documentos justificativos para o cálculo das sanções aplicadas nesses casos (PL).

Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras*Procedimentos de apuramento das contas aplicados pela Comissão*

5.53. 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 adoptadas pela Comissão.

⁽²⁷⁾ Artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.50. A Comissão abordou a questão da definição de agricultor referida pelo Tribunal no âmbito do exame de saúde. Propôs que os Estados-Membros excluam as pessoas singulares ou colectivas dos regimes de pagamento directo, cujos objectivos empresariais não consistam no desenvolvimento de actividades agrícolas ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes. Contudo, o Conselho tornou esta disposição opcional para os Estados-Membros [artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009]. No que diz respeito à questão referida pelo Tribunal, ao abrigo da legislação aplicável de 2008, as pessoas singulares ou colectivas que exercem uma actividade agrícola ou que mantêm as terras em boas condições agrícolas (BCA) têm direito a receber pagamentos a título do RPUS.

5.51. De acordo com os dados à disposição da Comissão publicados no relatório anual de actividade de 2008, como média para a UE-27, 16,25 % dos requerentes objecto de controlo relativamente às ajudas no quadro do primeiro e segundo pilares da PAC foram sujeitos a sanções por não conformidade.

5.52. A Comissão detectou deficiências semelhantes em determinados Estados-Membros e está a tratá-las no âmbito do procedimento de apuramento de conformidade.

5.53. Os reembolsos da Comissão aos Estados-Membros, de acordo com as disposições jurídicas, são definidos como pagamentos mensais e não como adiantamentos ⁽²⁾.

⁽²⁾ Artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apuramento financeiro

5.54. Em 29 de Abril de 2009, a Comissão adoptou três decisões de apuramento financeiro relativas às despesas efectuadas no âmbito do FEAGA, do 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 principalmente 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.

5.55. 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.

5.55. *A certificação de auditoria não se limita apenas às questões contabilísticas. Cada certificação emitida 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, os controlos no local são também avaliados.*

Além disso, os organismos de certificação emitem um parecer distinto sobre a declaração de fiabilidade apresentada pelos directores dos organismos pagadores, assim como apresentam uma análise da eficácia dos controlos no local e da exactidão das estatísticas de inspecção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.56. A Comissão introduziu novas regras relativas à apresentação dos créditos (contas de devedores) para o exercício de 2006, tendo posteriormente modificado essas regras com efeito a partir do exercício de 2008 ⁽²⁸⁾. Estas alterações devem ser aplicadas pelos organismos pagadores e envolvem um trabalho significativo num período de tempo limitado, pelo que implicam um risco de distorções nas contas de devedores. Com base no exame dos trabalhos realizados pelos organismos de certificação e na análise desses trabalhos efectuada pela Comissão, o Tribunal reitera as suas dúvidas relativamente à fiabilidade das contas de devedores ⁽²⁹⁾. A Comissão realçou insuficiências no que toca às contas de devedores de um quarto dos organismos pagadores ⁽³⁰⁾ e propôs correcções financeiras ⁽³¹⁾ num montante de aproximadamente 25,3 milhões de euros. Estas correcções representam cerca de 1,95 % dos 1 295 milhões de euros que estavam por recuperar no final do exercício de 2008. Embora estejam ligeiramente abaixo do limiar de materialidade de 2 %, indicam que existe um risco de erro material ao nível global das contas de devedores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.56. As novas regras e a sua alteração subsequente visam a melhoria da comunicação entre os Estados-Membros e a Comissão, com o objectivo de proporcionar uma maior protecção dos interesses financeiros comunitários. A Comissão considera que as alterações foram introduzidas com suficiente antecedência, de forma a permitir aos organismos pagadores adaptarem-se aos novos requisitos e, desta forma, não implicar um risco de incorrecta apresentação nas contas relativas aos devedores.

A Comissão obteve informações suficientes sobre os devedores para fins de apuramento e contabilidade. Em caso algum foi considerado que o impacto financeiro fosse substancial a nível contabilístico geral (e, por isso, no que se refere à decisão).

As correcções de 25,3 milhões de EUR foram propostas pela Comissão, com base na sua avaliação das informações facultadas pelos organismos de certificação nos seus relatórios e no seu cálculo das taxas (e montantes) de erro mais prováveis, referentes a dívidas em especial relativas aos organismos pagadores. A mesma lógica é utilizada tanto para dívidas como para o tratamento (e eventual correcção) de erros decorrentes da verificação pormenorizada das despesas dos fundos.

Os erros financeiros identificados são recuperados através dos procedimentos de apuramento das contas correntes.

⁽²⁸⁾ Até ao exercício de 2006, os Estados Membros tinham de apresentar o quadro 105 previsto no n.º 6A do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 296/96 da Comissão (JO L 39 de 17.2.1996, p. 5) que apresentava o total dos créditos até ao fim do exercício; nos exercícios de 2006 e 2007, os Estados Membros tiveram de apresentar os quadros previstos na alínea f) do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão (JO L 171 de 23.6.2006, p. 90) distinguindo entre o FEAGA e o FEADER e, também, entre procedimentos administrativos e judiciais respectivamente; desde o exercício de 2008, os Estados Membros devem apresentar os quadros designados por Anexo III e IIIA, previstos nas alíneas h) e i) do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006, que distinguem entre irregularidades e montantes a recuperar que não sejam irregularidades nem erros administrativos respectivamente.

⁽²⁹⁾ Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2006, ponto 5.61, e ao exercício de 2007, ponto 5.44.

⁽³⁰⁾ Nos termos do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006, a Comissão comunica ao Estado-Membro os resultados das suas verificações das informações apresentadas.

⁽³¹⁾ Correcções financeiras no âmbito do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apuramento de conformidade

5.57. 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» ⁽³²⁾.

5.58. Nos seus anteriores relatórios anuais, o Tribunal assinalou as limitações que são em parte inerentes ao sistema de apuramento, como o carácter retroactivo 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 ⁽³³⁾. Devido à sua própria natureza, estas limitações mantêm-se em 2008, tendo sido salientadas na resolução do Parlamento Europeu relativa à quitação para 2007.

5.58. O que o Tribunal descreve como limitações é inerente ao sistema e não mereceu quaisquer objecções por parte do Tribunal no âmbito da adopção do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho.

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 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 lhes dar seguimento 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.

As correcções financeiras são decididas em função da natureza e da gravidade da infracção, bem como do prejuízo financeiro causado à Comunidade. O seu montante é calculado com base na perda realmente causada ou com base numa extrapolação. Se tal não for possível, são aplicadas taxas fixas que têm em conta a gravidade das deficiências dos sistemas nacionais de controlo, a fim de reflectir o risco financeiro para a Comunidade. A Comissão considera assim haver uma relação válida entre este tipo de correcções financeiras e o valor dos pagamentos irregulares efectuados aos beneficiários finais.

A utilização de taxas fixas foi aceite pelo Tribunal de Justiça como estando em conformidade com as regras jurídicas que regem o exercício de conformidade e adoptada, em certas circunstâncias, pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à quitação de 2007 (ponto 83).

⁽³²⁾ Artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

⁽³³⁾ Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2006, ponto 5.63, e ao exercício de 2007, ponto 5.47.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

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

5.59. Os resultados das inspecções efectuadas no âmbito do SIGC comunicados à Comissão pelos organismos pagadores avaliam a legalidade e regularidade dos pedidos apresentados pelos agricultores e tiveram de ser verificados pelos organismos de certificação pela primeira vez em 2007. Porém, os trabalhos da maioria dos organismos de certificação destinados a verificar e validar as estatísticas do SIGC não incluem os beneficiários finais. Além disso, embora a Comissão se tenha comprometido a validar estas estatísticas, a sua cobertura deste domínio continua a ser incompleta.

5.59. Solicitou-se aos organismos de certificação que verificassem no local uma amostra de, pelo menos, 10 inspecções para cada uma das populações (ou seja, 40 no total se gerir todos os tipos de despesas), bem como que procedessem à conciliação das informações inseridas nas bases de dados e dos registos de, pelo menos, 20 relatórios de inspecção no terreno para cada conjunto de estatísticas (ou seja, 60 no total se gerir todos os tipos de despesas).

Uma análise dos relatórios de certificação recebidos mostra que, em cerca de 75 % dos casos, as informações estatísticas sobre ajudas directas e o desenvolvimento rural foram revistas pelos organismos de certificação no que diz respeito à qualidade dos controlos no local subjacentes e à exactidão das estatísticas de controlo, embora o trabalho realizado nem sempre tenha sido tão exaustivo, tal como solicitado pela Comissão (para a exactidão das estatísticas de controlo para o desenvolvimento rural e a qualidade dos controlos no local para as medidas de desenvolvimento rural não cobertas pelo SIGC, a cobertura aproximava-se dos 60 %). Em mais de 90 % destes casos (80 % para as medidas de desenvolvimento rural não cobertas pelo SIGC), os organismos de certificação concluíram de modo positivo sobre a qualidade dos controlos no local e em cerca de 65 % dos casos sobre a exactidão das estatísticas de controlo.

No entanto, a Comissão concorda que outras melhorias podem e devem ser feitas e está constantemente a levantar a questão junto dos Estados-Membros. Conclui, apesar de ainda ser possível melhorar, que estas estatísticas constituem uma ferramenta válida para avaliar a regularidade e legalidade das despesas agrícolas.

Domínios de intervenção Ambiente, Pescas e Assuntos Marítimos, Saúde e Defesa do Consumidor

5.60. 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 examinou a criação do FEP para o período 2007-2013.

Aprovação dos programas operacionais nacionais e apreciação das estratégias de auditoria nacionais do Fundo Europeu das Pescas

5.61. A auditoria do Tribunal incidiu sobre dois sistemas de controlo interno da DG MARE: o primeiro dizia respeito à aprovação dos programas operacionais do Fundo Europeu das Pescas (FEP); o segundo, à apreciação das estratégias de auditoria correspondentes. Examinou-se a existência e aplicação adequada dos controlos-chave relativamente aos programas e estratégias de auditoria cujos procedimentos de aprovação ou aceitação tinham sido finalizados durante 2008. A auditoria do Tribunal não deu origem a qualquer observação específica.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.62. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, à excepção do Desenvolvimento Rural ⁽³⁴⁾, os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 para o grupo de políticas estavam isentos de erros materiais. As despesas no domínio do Desenvolvimento Rural continuam a ser afectadas por um nível de erros mais elevado do que as do FEAGA, embora o nível estimado de erro seja inferior ao dos anos anteriores.

5.63. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que a maioria dos sistemas de supervisão e de controlo dos domínios de intervenção abrangidos pelo presente capítulo é parcialmente eficaz para garantir a regularidade dos pagamentos ⁽³⁵⁾.

5.64. Como nos anos anteriores, e com base no nível de erros detectado no âmbito dos testes das operações e na sua avaliação dos sistemas, o Tribunal reitera que o SIGC constitui, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares. Não obstante, a auditoria salientou que são necessárias melhorias significativas em organismos pagadores seleccionados em três Estados-Membros (ver ponto 5.32).

5.65. A auditoria do Tribunal revelou que as seguintes deficiências, que afectam o RPU e o RPUS, deverão ser colmatadas:

- a) ultrapassar as insuficiências dos sistemas, que dão origem a erros relativos a sobredeclarações de terras ou a direitos atribuídos incorrectamente, nomeadamente garantindo a fiabilidade das bases de dados;

5.62. A Comissão acolhe com agrado a avaliação global positiva de acordo com a qual, para o domínio de intervenção globalmente considerado, incluindo o domínio de intervenção «agricultura e desenvolvimento rural», o valor estimado da taxa de erro global é ligeiramente inferior ao limiar de relevância de 2 %. A Comissão partilha do parecer do Tribunal de que as despesas de desenvolvimento rural são afectadas por uma maior incidência de erros, mas nota com satisfação que a taxa de erro está a diminuir nesta área.

5.63. Para os domínios de intervenção abrangidos por este capítulo, os resultados dos testes substantivos do Tribunal são relativamente estáveis nos últimos anos e situam-se em torno do nível de relevância de 2 %. Isto confirma que, em geral, os sistemas de supervisão e de controlo são eficazes.

5.64. A Comissão reconhece que há deficiências no SIGC no Reino Unido (Escócia), mas não considera que estas tornem o sistema ineficaz (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 5.32).

As deficiências em relação ao funcionamento do SIGC na Bulgária e na Roménia são abordadas no quadro de planos de acção pormenorizados e exaustivos que a Comissão impôs a ambos os Estados-Membros em 2009, sendo objecto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento de conformidade. Estas deficiências foram igualmente apresentadas de modo adequado no quadro do relatório anual de actividade da DG AGRI de 2008.

5.65.

- a) A maioria das insuficiências referidas pelo Tribunal foram identificadas e está a ser objecto de acompanhamento no quadro do apuramento de conformidade. Os Estados Membros são incentivados a melhorar os seus sistemas e a trabalhar em estreita cooperação com os serviços da Comissão no âmbito das questões mencionadas.

⁽³⁴⁾ Os pagamentos no domínio do Desenvolvimento Rural representam aproximadamente 19 % dos domínios de intervenção abrangidos pelo presente capítulo.

⁽³⁵⁾ Principalmente, devido aos sistemas de supervisão e de controlo no domínio do Desenvolvimento Rural.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) tornar as regras mais rigorosas para que não se paguem ajudas directas da UE a requerentes que não utilizaram as terras para actividades agrícolas nem as mantiveram de forma activa de acordo com as BCAA;

- c) reforçar os requisitos mínimos para as pastagens em matéria de ajudas directas da UE.

5.66. O Tribunal reitera ainda que são necessários mais esforços no domínio do Desenvolvimento Rural para garantir que os beneficiários cumprem as suas obrigações e para simplificar ainda mais as regras e condições.

5.67. Por último, é necessário tomar medidas eficazes para resolver os problemas salientados nos domínios do Ambiente, das Pescas e da Saúde e Defesa do Consumidor.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão abordou a questão da definição de agricultor referida pelo Tribunal no âmbito do exame de saúde. Propôs que os Estados-Membros excluam as pessoas singulares ou colectivas dos regimes de pagamento directo, cujos objectivos empresariais não consistam no desenvolvimento de actividades agrícolas ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes. Contudo, o Conselho tornou esta disposição opcional para os Estados-Membros [artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009].

A Comissão considera que o actual sistema é adequado e capaz de proporcionar garantias suficientes de que as terras são geridas no respeito das BCAA. A introdução de outras regras complicadas resultaria num sistema de controlo altamente complexo, cuja aplicação seria onerosa e contrária aos esforços de simplificação da Comissão. Além disso, reintroduziria efectivamente uma forma de associação.

- c) As presentes regras estabelecem requisitos mínimos que os Estados-Membros têm de respeitar quando fixam as suas BCAA. A Comissão está a examinar o respeito destes requisitos no contexto do apuramento de conformidade.

5.66. A Comissão nota com satisfação que a taxa de erro no domínio do desenvolvimento rural está a diminuir e atribui isto, pelo menos em parte, ao novo quadro regulamentar para o período de programação 2007-2013, que simplificou regras e condições e reforçou os controlos. Em especial, o Regulamento (CE) n.º 1975/2006 proporciona um conjunto abrangente de regras de controlo para todas as medidas de desenvolvimento rural e a Comissão tomou medidas para assegurar uma aplicação eficaz e eficiente destas regras por parte dos Estados-Membros. A Comissão reconhece, contudo, que são necessários esforços adicionais a este respeito.

5.67. A Comissão acompanha devidamente todos os erros identificados pelo Tribunal e procederá, quando necessário, a correcções financeiras.

ANEXO 5.1

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de operações testadas
2008	204
2007	196

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo:	2008				2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total	
Pagamentos finais/intermédios	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Adiantamentos	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Frequência e impacto estimado dos erros

Erros	2008				2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total	
Frequência de operações testadas afectadas por erros	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Frequência de erros quantificáveis	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Impacto dos erros quantificáveis: Taxa de erro mais provável (*)	Inferior a 2 %				entre 2 % e 5 %

(*) O Tribunal divide a taxa de erro mais provável em três intervalos: inferior a 2 %, entre 2 % e 5 %, superior a 5 %.
Os valores entre parêntesis { } são números absolutos.

1.4 — Tipos de erros na amostra

Percentagem de erros nas operações testadas referentes a:	2008				2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total	
Elegibilidade	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Realidade das operações	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Exactidão	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Outros sem impacto financeiro	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados — Elementos de acompanhamento do SIGC — RPU/RPUS

Estado-Membro	Regime	Despesas (milhões de euros)	Procedimentos e controlos administrativos para garan- tir um pagamento correcto, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia, selecção, exe- cução, controlo da qualidade e comunicação dos resulta- dos individuais dos contro- los no local	Execução e controlo das BCAA/condicio- nalidade (*)	Avaliação global (**)
Bélgica-Valónia	RPU	230	1, 2			
Reino Unido-Escócia	RPU	579	1, 2, 3, 4		a	
Espanha-Catalunha	RPU	178	1, 2, 5		b	
Eslovénia	RPU	49	1			
Estónia	RPUS	40				
Bulgária	RPUS	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Roménia	RPUS	421	8, 9, 10		b	
Polónia	RPUS	1 123	11, 12		c	

(*) Em conformidade com o disposto no n.º 6 do artigo 143.º B do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, os novos Estados-Membros não têm a obrigação de aplicar os Requisitos Legais de Gestão (condicionalidade) até 31 de Dezembro de 2008 (no caso da Bulgária e da Roménia até 31 de Dezembro de 2011). Por conseguinte, apenas o cumprimento das BCAA foi auditado nos novos Estados-Membros.

(**) A avaliação global não pode ser superior à avaliação dos procedimentos e controlos administrativos.

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

- 1 Cálculo incorrecto da ajuda no caso de a superfície determinada ser insuficiente para activar todos os direitos declarados ou de o agricultor não declarar todos os direitos que detém por retirada de terras da produção.
- 2 Determinação incorrecta dos direitos a entregar à reserva nacional.
- 3 Sublimite para a Escócia ultrapassado em 25,4 milhões de euros, impossibilidade de avaliar o respeito do limite nacional do Reino Unido devido à falta de fiabilidade da base de dados britânica.
- 4 O sistema de identificação das parcelas agrícolas contém mais de 12 000 sobreposições de parcelas de referência, o que deu origem, no ano de declaração 2007, a pagamentos em duplicado relativamente a cerca de 15 000 ha.
- 5 Discrepâncias entre as bases de dados regional e central relativas aos direitos.
- 6 Inexistência de superfície elegível exacta registada no sistema de identificação das parcelas agrícolas.
- 7 Superfície elegível registada no sistema de identificação das parcelas agrícolas considerada não fiável e sem efeito de limitação da superfície aceite e paga.
- 8 Pedidos apresentados por uma pessoa singular ou um município relativos a terras na realidade utilizadas por outras pessoas.
- 9 Número significativo de correcções de pedidos de ajuda sem aplicação de sanções.
- 10 Pagamentos em duplicado e em excesso a 5 500 agricultores.
- 11 Pagamento relativo a superfícies superiores às superfícies elegíveis registadas no sistema de identificação das parcelas agrícolas.
- 12 Vectorização não terminada para todas as parcelas de referências.
- A Resultados da teledetecção aceites para pagamento sem verificação.
- B Taxa obrigatória de controlos não alcançada.
- C Terras ineligíveis aceites para ajuda no âmbito do RPUS.
- a Falta de exigência de actividade agrícola e de manutenção em BCAA para superfícies de terras de pastagens significativas admitidas no âmbito do RPU.
- b Critérios nacionais insuficientes em matéria de conformidade com as BCAA e de respeito da condicionalidade para os prados.
- c Inexistência de pista de auditoria relativa às sanções por BCAA.

2.2 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados — Desenvolvimento Rural

Estado-Membro	Procedimentos e controlos administrativos para garantir um pagamento correcto, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia, selecção, execução, controlo da qualidade e comunicação dos resultados individuais dos controlos no local	Execução e controlo das BCAA/condicionalidade	Avaliação global
República Checa			N/A	
Grécia				
Hungria			N/A	
Irlanda			N/A	
Itália			N/A	
Portugal			N/A	
Espanha				

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável (Pagamentos auditados não sujeitos a condicionalidade)

2.3 — Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2008	2007

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

SEGUIMENTO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE (*) (**)

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Desenvolvimento rural			
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) (ponto 5.15 (*)).	As autoridades francesas reconhecem que o sistema existente não é perfeito e tencionam criar um novo sistema que permita reconciliar as bases de dados da administração com as dos bancos. Quando estiver em funcionamento, este sistema permitirá mais facilmente traçar a pista do empréstimo desde o banco até ao beneficiário final.	O problema salientado pelo Tribunal continuará a existir pelo menos até o novo sistema estar completamente operacional.	<i>Esta questão foi objecto de acompanhamento por parte da Comissão. O Estado-Membro introduziu um novo sistema administrativo que, desde 2008, facilita o seguimento dos empréstimos desde o banco até ao beneficiário final. Além disso, a Comissão analisou os resultados de auditorias recentes, realizadas pelo Estado-Membro para determinar o impacto financeiro durante os períodos de programação anteriores.</i>
Desenvolvimento rural			
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 (ponto 5.32 (*)).	Não foram tomadas medidas dignas de nota em 2008 destinadas a simplificar as regras que regem as despesas no domínio do desenvolvimento rural. A Comissão considera que, tendo em conta a natureza complexa das medidas agro ambientais, a margem de manobra para as simplificar, sem colocar em risco os seus objectivos, é muito limitada (Relatório Anual de Actividades da Direcção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural relativo a 2008, página 117).	A simplificação de regras complexas, em especial as que se aplicam às medidas agro ambientais, continua a ser desejável.	<i>Ações concretas começadas e/ou previstas são as seguintes:</i> — uma alteração do Regulamento n.º 1975/2006 com o objectivo de esclarecer certas questões e alinhar melhor as suas regras pelas aplicáveis no âmbito do primeiro pilar; — o exercício de simplificação em curso, que resultou em algumas propostas de simplificação igualmente no âmbito do segundo pilar; — a definição de um procedimento reforçado para debater as dificuldades encontradas pelos Estados-Membros na aplicação e controlo das medidas de desenvolvimento rural, com o objectivo de promover o intercâmbio e partilha de experiências e conhecimentos entre os Estados-Membros. O resultado destas reuniões poderá ser utilizado para melhorar e actualizar as orientações existentes, o que, por sua vez, ajudará a melhorar a estrutura, aplicação e controlos das medidas em causa.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
SIGC			
Na Grécia, o sistema de identificação das parcelas agrícolas está incompleto e apresenta erros ao nível das referências das parcelas. Além disso, em alguns 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 actividades relativo a 2007 do Director-Geral da Agricultura inclui mais uma vez uma reserva respeitante à insuficiente aplicação do SIGC na Grécia.	Segundo o relatório anual de actividades do Director Geral da Agricultura relativo a 2008, a partir do procedimento de pedido de pagamento de 2009, todos os elementos do SIGC na Grécia existem e estão operacionais, podendo a reserva ser retirada. Esta situação não afecta os procedimentos de apuramento da conformidade em curso, que abrangem os riscos financeiros resultantes das lacunas do SIGC dos exercícios 2006-2008. No âmbito destes procedimentos, será necessário avaliar as consequências, em especial, das insuficiências contínuas no sistema de identificação das parcelas agrícolas SIG.	O Tribunal irá auditar o RPU e o SIGC/ sistema de identificação das parcelas agrícolas na Grécia em 2009.	<i>A Comissão acompanha de perto a situação na Grécia. Uma nova auditoria da Comissão está programada para o Outono de 2009.</i>
RPU			
A auditoria constatou deficiências sistemáticas no cálculo dos direitos (5.22 (*)-5.26 (*)). 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 (*)).	As questões mencionadas nos Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2006 e de 2007 são já, em geral, objecto de acompanhamento através dos procedimentos de conformidade.	O Tribunal detectou casos de dados divergentes a nível nacional e regional relativos ao limite nacional (Espanha) e uma base de dados dos direitos incompleta, inexacta e desactualizada (Reino Unido) (5.37 (**)). O Tribunal detectou igualmente erros de cálculo sistematicamente incorrecto da ajuda quando os requerentes declaram uma superfície inferior aos direitos que detêm e têm direitos de valores diferentes (5.38 (**)).	<i>No que diz respeito à potencial ultrapassagem do limite máximo britânico relativo à atribuição de direitos, são tomadas medidas no quadro do procedimento de apuramento de conformidade.</i> <i>Quanto ao cálculo dos pagamentos, a Comissão está consciente da situação em Espanha, na Eslovénia e no Reino Unido e já foram tomadas medidas no quadro do procedimento de apuramento de conformidade.</i> <i>Relativamente à Bélgica, as informações recebidas indicam que o procedimento aplicado para o cálculo das ajudas nos casos referidos pelo Tribunal provocam diferenças a nível do montante das ajudas concedidas que não causaram perdas para o orçamento comunitário.</i>
Azeite			
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 (5.14, alínea c) (*)).	Segundo a Comissão, em 2007 e 2008 foram realizadas correcções financeiras adicionais no âmbito da ajuda à produção de azeite.	O Tribunal detectou novamente erros resultantes de cálculos incorrectos dos direitos relativos à produção de azeite (Grécia).	<i>A Comissão confirma que as deficiências referidas pelo Tribunal são sujeitas a procedimentos de apuramento de conformidade.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Controlos ex post			
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 (*)).	Relativamente à verificação e elaboração de relatórios pelos organismos pagadores sobre o acompanhamento de potenciais irregularidades, os organismos de certificação avaliaram 90 % dos casos (embora os trabalhos realizados nem sempre fossem tão abrangentes como solicitado pela Comissão) e em 74 % deles a declaração apresentada sobre o acompanhamento efectuado pelos organismos pagadores é positiva.	As correcções aplicadas pela Comissão indicam a existência de um risco de erro material ao nível global das contas de devedores. Assim, o Tribunal reitera as suas dúvidas relativamente à fiabilidade das contas de devedores.	<i>A Comissão obteve informações suficientes sobre os devedores para fins de apuramento e contabilidade. Em caso algum foi considerado que o impacto financeiro fosse substancial a nível contabilístico geral (e, por isso, no que se refere à Decisão). Os erros financeiros identificados são recuperados através dos procedimentos de apuramento de conformidade correntes.</i>
(*) Número do ponto do Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2007. (**) Número do ponto do Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2008.			

ANEXO 5.3

CONTAS DISSOCIADAS DOS ORGANISMOS PAGADORES EM 2008

(milhões de euros)

Estado Membro	Organismo pagador	Contas dissociadas ⁽¹⁾		
		FEAGA	FEADER	ITDR
Bélgica	ALV	274	29	
França	ODARC		7	
Alemanha	Baden-Württemberg	421		
Alemanha	Bayern		127	
Alemanha	Brandenburg		47	
Alemanha	Niedersachsen		70	
Alemanha	Schleswig-Holstein		29	
Grécia	OPEKEPE	2 461	224	
Itália	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portugal	IFAP	720	253	
Roménia	PIAA	462		
Eslováquia	APA		98	
Espanha	Galicia		40	
Total		4 442	942	3

⁽¹⁾ Contas que a Comissão considerou não conseguir apurar nas suas decisões de 29 de Abril de 2009. Esta situação deveu-se a razões atribuídas aos Estados-Membros em causa, que necessitam de investigação suplementar.

Fonte: Decisões 2009/366/CE, 2009/367/CE e 2009/373/CE da Comissão (JO L 111 de 5.5.2009 e JO L 116 de 9.5.2009).

CAPÍTULO 6

Coesão

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.15
Características específicas das políticas de coesão	6.2
Objectivos e instrumentos das políticas de coesão	6.3-6.5
Utilização dos fundos	6.6-6.8
Sistemas de supervisão e de controlo	6.9-6.11
Correcções financeiras	6.12-6.15
Regularidade das operações	6.16-6.20
Eficácia dos sistemas	6.21-6.34
Sistemas relativos à regularidade das operações	6.23-6.28
Período 2000-2006	6.23
Período 2007-2013	6.24-6.28
Sistemas relativos às recuperações e às correcções financeiras	6.29-6.34
Estados-Membros (período 2000-2006)	6.29-6.30
Supervisão da Comissão (período 2000-2006)	6.31-6.34
Conclusões e recomendações	6.35-6.37
Conclusões	6.35-6.36
Recomendações	6.37

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

6.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas de Coesão, que inclui os domínios de intervenção 4 — Emprego e Assuntos Sociais e 13 — Política Regional ⁽¹⁾. O **quadro 6.1** dá informações pormenorizadas sobre as actividades abrangidas, as despesas do exercício e o tipo de gestão utilizado.

6.1. A Comissão faz notar que as rubricas orçamentais 4 e 13 têm um âmbito mais vasto do que a política de coesão. Incluem o diálogo social, a política de igualdade de género, a assistência de pré-adesão e as subvenções operacionais às agências europeias.

Quadro 6.1 — Pagamentos relativos aos domínios de intervenção 4 e 13 em 2008

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008 (milhões de euros)	Modalidade de gestão orçamental	
4	Emprego e Assuntos Sociais	Despesas administrativas	25,93	Centralizada directa	
		Fundo Social Europeu	8 788,53	Partilhada	
		Trabalhar na Europa – diálogo social e mobilidade	56,63	Centralizada directa	
		Emprego, solidariedade social e igualdade dos géneros	105,14	Centralizada directa	
		Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	49,04	Partilhada	
		Instrumento de Assistência de Pré-adesão	0,00	Descentralizada	
13		Política Regional	Despesas administrativas	15,64	Centralizada directa
			Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e outras operações regionais	21 455,21	Partilhada
			Fundo de Coesão (incluindo ex-ISPA)	5 826,46	Partilhada
			Operações de pré-adesão relacionadas com as políticas estruturais	42,71	Descentralizada
	Fundo de solidariedade		273,19	Partilhada	
Total das despesas administrativas (1)			41,57		
Total das despesas operacionais			36 596,91		
Total dos pagamentos do exercício		36 638,48			
Total das autorizações do exercício			48 189,59		

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 11.

Características específicas das políticas de coesão

6.2. As despesas da UE no domínio da coesão são planeadas segundo «períodos de programação» plurianuais. Depois de cada período ter terminado, os respectivos pagamentos continuam durante alguns anos. A UE financia as políticas de coesão em regime de co-financiamento. O presente Capítulo trata principalmente das despesas relativas ao período de programação 2000-2006. Quanto ao período de programação 2007-2013, foram efectuados poucos reembolsos (pagamentos intermédios) em 2008 (ver ponto 6.8).

6.2. A Comissão nota que as observações do Tribunal se centram nos pagamentos provenientes dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão unicamente para o período 2000-2006, o que representa aproximadamente 68 % dos pagamentos da política de coesão em 2008. O pré-financiamento para o período 2007-2013 elevou-se a 32 %.

⁽¹⁾ As despesas relativas ao desenvolvimento rural e às pescas são apresentadas nos domínios de intervenção 5 — Agricultura e Desenvolvimento Rural e 11 — Pescas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Objectivos e instrumentos das políticas de coesão

6.3. No período de programação 2000-2006, as despesas das políticas de coesão estavam orientadas 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, a reabilitação urbana e a promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.

6.4. O financiamento da UE provém principalmente de dois fundos estruturais e do Fundo de Coesão ⁽²⁾:

- a) o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) apoia as acções no âmbito dos objectivos n.ºs 1 e 2, financiando investimentos nas infra-estruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento local, bem como as actividades das pequenas e médias empresas;
- 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) o Fundo de Coesão financia 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 comunitária.

⁽²⁾ Estes três fundos cobrem 97 % dos pagamentos efectuados em 2008 ao abrigo dos títulos 4 e 13 do orçamento geral. Os restantes 3 % provêm dos outros instrumentos indicados no **quadro 6.1**.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.5. Para o período de programação 2007-2013, o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão estão orientados para três objectivos (convergência, competitividade regional e emprego e cooperação territorial europeia). Os programas visam promover a inovação, o espírito empresarial, o emprego e a economia baseada no conhecimento, bem como desenvolver as economias regionais e criar novos e melhores empregos.

Utilização dos fundos

6.6. Os fundos estruturais co-financiam **projectos** no âmbito de **programas operacionais** plurianuais. Os Estados-Membros também devem contribuir para os projectos subsidiados. Em 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 decorrentes dos projectos relativos a estes programas variavam entre algumas centenas de euros de ajuda a um beneficiário individual e centenas de milhões de euros para um grande projecto de infra-estruturas. Em 2000-2006, o Fundo de Coesão co-financiou projectos individuais, não tendo incluído programas operacionais. Durante este período, registaram-se 1 170 projectos do Fundo de Coesão, com valores compreendidos entre 50 000 euros e mais de 1 000 milhões de euros. Em relação a todos os fundos e operações dos dois domínios de intervenção referidos no **quadro 6.1**, em 2008, o total dos reembolsos elevou-se a 24,8 mil milhões de euros.

6.7. 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 em **declarações de despesas** apresentadas pelos promotores dos projectos, que são incluídas nos pedidos de pagamento apresentados à Comissão pela autoridade de pagamento/de certificação ⁽⁴⁾. De uma forma geral, os promotores recebem pré-financiamentos e apresentam uma ou várias declarações de despesas intermédias, bem como uma declaração final quando o projecto fica concluído.

6.8. Os mecanismos de financiamento não sofreram alterações substanciais no período 2007-2013 relativamente ao período anterior. O arranque dos programas tem sido lento. Os pagamentos referentes ao exercício de 2008 elevaram-se a 11,8 mil milhões de euros, dos quais 11,7 mil milhões diziam respeito a pré-financiamentos.

6.8. A Comissão considera que se verificou uma alteração importante no mecanismo de financiamento no período 2007-2013, porque a base para o co-financiamento é agora estabelecida a nível dos eixos prioritários. Esta simplificação deverá reduzir os erros associados às taxas de co-financiamento estabelecidas a nível dos projectos, que ocorreram em períodos de programação anteriores.

⁽³⁾ Conforme o tipo e a complexidade do projecto, podem ser apresentados muitos elementos e tipos de custos em apoio de um pedido de reembolso.

⁽⁴⁾ Os promotores de projectos são beneficiários 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 legalidade e regularidade das despesas das políticas de coesão começa nos Estados-Membros, mas a Comissão é a responsável final pela correcta execução do orçamento.

6.10. O controlo dos projectos no domínio das políticas de coesão efectua-se em dois níveis. O primeiro é o sistema de controlo nacional, que pretende evitar ou detectar e corrigir o reembolso incorrecto de despesas relativas aos projectos e outras irregularidades. O segundo nível é a supervisão exercida pela Comissão, que visa garantir a existência e o adequado funcionamento dos sistemas de controlo dos Estados-Membros, bem como reduzir o risco de ocorrência de falhas.

6.11. Os regulamentos relativos ao novo período de programação 2007-2013 ⁽⁵⁾ reforçaram as disposições de controlo, clarificando as responsabilidades respectivas da Comissão e dos Estados-Membros. As disposições relativas à auditoria são consideravelmente intensificadas. Os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, para aprovação, um relatório e um parecer sobre a avaliação de conformidade realizada por um organismo de auditoria independente para cada descrição dos sistemas do programa operacional, bem como uma estratégia de auditoria. Devem igualmente enviar relatórios anuais de controlo que indiquem os resultados das auditorias dos sistemas e da auditoria de uma amostra representativa de operações e que resultam na emissão de um parecer anual de auditoria.

Correcções financeiras

6.12. No domínio da política de coesão, as despesas que não cumprem as condições de financiamento devem ser excluídas da ajuda comunitária através da aplicação de correcções financeiras.

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 (artigo 53.º-B, n.º 4, 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.

6.11. Uma inovação importante no período 2007-2013 consiste no estabelecimento, para cada programa, de uma autoridade de auditoria a quem compete verificar se o sistema de gestão e controlo foi estabelecido e funcionou eficazmente ao longo de toda a duração do programa. O relatório de controlo anual e o parecer apresentado pela autoridade de auditoria deverão contribuir para aumentar significativamente a garantia proporcionada pelos sistemas de controlo nacional. É também requerido à autoridade de auditoria que transmita as taxas de erro resultantes das suas auditorias das amostras representativas das operações.

⁽⁵⁾ 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).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.13. A responsabilidade pela aplicação de correcções financeiras relativas a despesas irregulares certificadas à Comissão compete em primeiro lugar aos Estados-Membros. Quando os sistemas de controlo nacionais detectam erros nas despesas certificadas, os Estados-Membros devem tomar medidas para recuperar os pagamentos indevidos efectuados aos beneficiários finais e retirar, se for caso disso, as despesas inelégíveis do pedido ⁽⁶⁾.

6.14. Se as auditorias efectuadas pela Comissão revelam que os Estados-Membros não corrigiram as despesas irregulares ou que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, esta «suspenderá os pagamentos intermédios» ⁽⁷⁾ e solicitará ao Estado-Membro que tome medidas para corrigir as insuficiências graves do sistema e/ou efectuar correcções financeiras. Se aplicarem as correcções financeiras solicitadas, os Estados-Membros têm a possibilidade de substituir as despesas excluídas por outras despesas elegíveis.

6.15. Se o Estado-Membro não tomar as medidas correctivas solicitadas e/ou não efectuar correcções financeiras, a Comissão pode aplicá-las através de uma decisão sua, o que representa uma redução líquida dos fundos disponíveis.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.16. Os **anexos 6.1, 1.3 e 1.4** apresentam uma síntese das constatações relativas à regularidade das operações de financiamento comunitário no domínio das políticas de coesão.

6.17. Em 2008, verificaram-se mais uma vez erros num grande número de reembolsos relativos aos projectos no domínio da coesão, ou seja, um grande número de projectos foi objecto de reembolsos excessivos. Da percentagem de projectos da amostra estatística representativa que estão afectados por erros (ver pontos 1.9-1.12) é de 43 % ⁽⁸⁾, o Tribunal estima que, pelo menos, 11 % ⁽⁹⁾ do montante total reembolsado ⁽¹⁰⁾ não o deveria ter sido.

6.13. Os Estados-Membros são responsáveis no primeiro caso pela detecção de irregularidades antes da certificação das despesas à Comissão e também em relação às despesas já certificadas.

6.17. A Comissão refere que a maioria dos projectos com uma elevada taxa de erros quantificáveis se concentra unicamente em três Estados-Membros. A Comissão já tinha conhecimento da existência de deficiências em cinco dos seis programas em causa e tomou medidas paliativas adequadas, incluindo a execução de planos de acção e o lançamento de procedimentos de suspensão, no âmbito das quais foram adoptadas duas decisões em 2008 que afectam três programas.

⁽⁶⁾ Nos relatórios que enviam à Comissão, os Estados-Membros designam essas correcções financeiras por «retiradas», «recuperações» ou «recuperações pendentes».

⁽⁷⁾ N.º 2 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

⁽⁸⁾ Ver **anexo 6.1, 1.3**. Em 2007, o valor correspondente foi de 54 %.

⁽⁹⁾ Em 2007, o valor correspondente foi de 11 % (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 6.27) e em 2006 foi de 12 % (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 6.39).

⁽¹⁰⁾ Esta percentagem é referente aos 24,8 mil milhões de euros de reembolsos referidos na última frase do ponto 6.6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.18. A maior parte da taxa de erro estimada é imputável a erros de elegibilidade, que é o tipo de erro quantificável mais comum constatado na amostra de auditoria. Estes erros ocorreram em 41 reembolsos auditados. As causas dos erros de elegibilidade foram as seguintes:

- a) os projectos ou os beneficiários não respeitaram as condições específicas de cada fundo;
- b) incumprimento grave das regras aplicáveis à adjudicação de contratos;
- c) inclusão de custos não reembolsáveis.

As duas primeiras causas acima referidas representam quase 80 % da taxa de erro estimada.

A Comissão salienta igualmente que 58 % dos erros não são quantificáveis, incluindo os erros de conformidade, e que muitos destes erros não teriam tido impacto no reembolso das despesas mesmo se tivessem sido detectados anteriormente. São disto exemplo os atrasos na publicação de anúncios de adjudicação de contratos, as falhas na pista de auditoria ou uma publicidade insuficiente a nível dos projectos.

Dos 73 projectos afectados pelos erros referidos no **Anexo 6.1**, existem seis casos em que a Comissão não considera que as circunstâncias identificadas pelo Tribunal constituem uma base suficiente para aplicar correcções financeiras, pelo menos ao nível proposto. Esta situação diz respeito, nomeadamente, a quatro erros a nível dos contratos públicos, que contribuem para a taxa de erro global.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 6.2.

6.18. A Comissão dará seguimento a todas as constatações a fim de assegurar que sejam tomadas medidas adequadas.

- b) A Comissão constata igualmente que as violações das regras aplicáveis aos 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. Contudo, a Comissão remete igualmente para a sua resposta no ponto 6.17 relativa à quantificação desse tipo de erros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplos

- a) Num determinado projecto do FEDER, as despesas declaradas correspondiam apenas à compra de terrenos. Porém, segundo as regras de elegibilidade do FEDER, a aquisição de terrenos não pode representar mais de 10 % das despesas totais elegíveis. Apesar disso, a autoridade de gestão aprovou o reembolso dos custos do projecto. O pedido de reembolso de 25 milhões de euros é inelegível para co-financiamento no âmbito dos fundos estruturais.
- b) Um outro projecto do FEDER visava desenvolver um sistema informático. A autoridade adjudicante tinha de utilizar o procedimento de concurso adequado para atribuir um contrato de serviços que ultrapassava os 236 000 euros. As autoridades regionais, que eram o beneficiário final deste projecto, celebraram um contrato directamente com uma empresa sem efectuar qualquer concurso, o que tornou inelegíveis as despesas declaradas relativamente a este projecto num montante de 1,8 milhões de euros.
- c) Para serem elegíveis, as despesas devem estar relacionadas com as operações co-financiadas. No caso de um projecto do FSE, o vencimento de um administrador, diversas facturas de fornecedores e algumas compras de equipamentos foram declaradas como despesas do projecto, embora estivessem também relacionadas com outras actividades do beneficiário. Além disso, no caso das compras relativas aos equipamentos só os custos de depreciação são elegíveis, mas foi declarado o preço total de compra. A sobredeclaração dos custos resultante elevou-se a 88 705 euros, ou seja, 13,5 %.

6.19. No caso de dois programas operacionais do FEDER incluídos na amostra do Tribunal, as autoridades nacionais declararam sete projectos que tinham inicialmente sido financiados por fundos nacionais. Estes projectos já estavam concluídos quando foi apresentado o pedido de co financiamento comunitário, quer para criar novas despesas, quer para substituir despesas inelegíveis. O Tribunal constatou que estes projectos eram mais susceptíveis de erro que os projectos seleccionados de forma normal ⁽¹¹⁾ e que as autoridades nacionais não tinham efectuado um controlo *ex-ante* dos mesmos para verificar o cumprimento das regras de financiamento da UE ⁽¹²⁾. Uma vez que o período de programação 2000-2006 está a terminar, as autoridades nacionais sentem a pressão de utilizar os fundos comunitários autorizados, o que aumenta o risco de reembolso de projectos inelegíveis pelo orçamento comunitário.

6.19. Em 2005, a Comissão deu orientações segundo as quais esses projectos só podiam ser incluídos em programas se preenchessem todas as condições requeridas, incluindo a satisfação dos critérios para a selecção dos programas, a realização de controlos, publicidade, etc. Os representantes da Comissão recordaram às autoridades dos Estados-Membros estes requisitos aquando do debate sobre a inclusão desses projectos nas reuniões do Comité de Acompanhamento. Nos casos em que a Comissão considerou que as condições requeridas não eram satisfeitas, procedeu a correcções financeiras.

Em quatro dos cinco projectos que o Tribunal considerou serem completamente inelegíveis em virtude da sua inoperacionalidade, a Comissão considera que as regras permitem uma decisão sobre esta questão apenas no momento do encerramento do programa. Se as circunstâncias permanecerem inalteradas, os projectos não serão co-financiados. No outro caso, as autoridades nacionais concordaram em retirar o projecto.

⁽¹¹⁾ De um total de sete projectos, cinco eram completamente inelegíveis para co-financiamento e um apresentava erros graves.

⁽¹²⁾ As regras de elegibilidade específicas do Fundo e outra regulamentação comunitária, como as regras da UE em matéria de adjudicação de contratos e as regras relativas às ajudas estatais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo

Um projecto do FEDER subvencionou a construção de três torres destinadas a igualizar a pressão numa conduta de distribuição de água proveniente de uma barragem local. O projecto foi executado durante o período 2000-2004. Porém, a conduta nunca foi utilizada porque a barragem nunca chegou a encher.

A autoridade de gestão sabia que o projecto não poderia atingir os objectivos específicos definidos e, portanto, era inelegível. No entanto, decidiu inclui-lo no programa operacional em substituição de um outro projecto recusado pela Comissão. O montante das despesas declaradas à Comissão relativamente a este projecto elevou-se a 5,7 milhões de euros.

6.20. 58 % dos erros constatados na amostra de auditoria são erros não quantificáveis e, por conseguinte, não foram tidos em conta no cálculo da taxa de erro. Na sua maioria, são erros de conformidade, como por exemplo:

- a) deficiências nos procedimentos de concurso e de adjudicação dos contratos;
- b) inobservância das regras relativas à publicidade.

Exemplos

Para adjudicar dois contratos de um projecto do FEDER, foi utilizada uma fórmula de preços médios para avaliar as propostas financeiras. Esta fórmula penaliza as propostas de mais baixo preço e não dá aos proponentes a possibilidade de as justificarem.

Segundo o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Processo SECAP SpA, C-147/06), a prática acima descrita é discriminatória.

Além disso, esta prática não garante que a proposta seleccionada seja aquela que apresenta o preço mais baixo, o que em certos casos seria contrário às disposições da Directiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas ⁽¹³⁾, em particular no que se refere à determinação da proposta economicamente mais vantajosa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo

A Comissão verificará no momento do encerramento do programa se este projecto é operacional e, caso não seja, aplicará a correcção financeira necessária.

6.20.

Exemplo

A Comissão deparou-se com este tipo de erros nas suas próprias auditorias e tomou medidas correctivas sempre que necessário.

⁽¹³⁾ JO L 199 de 9.8.1993, p. 54.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

6.21. Uma vez que o período de programação 2000-2006 está a terminar, o Tribunal considerou que uma nova avaliação completa dos sistemas de controlo dos Estados-Membros relativa ao período em referência não proporcionaria qualquer valor acrescentado. Como não foram efectuados quase nenhuns pagamentos intermédios relativos ao período 2007-2013 (ver ponto 6.8), o Tribunal centrou a sua avaliação na parte dos sistemas dos Estados-Membros destinada especificamente ao tratamento dos erros detectados e à comunicação das correcções financeiras à Comissão.

6.22. Além disso, o Tribunal examinou a supervisão dos sistemas de controlo dos Estados-Membros efectuada pela Comissão. Este exame incidiu sobre duas vertentes:

- a) as auditorias da Comissão relativas ao funcionamento dos sistemas nacionais durante o período de programação 2000-2006;
- b) os procedimentos utilizados pela Comissão para aprovar a concepção dos sistemas de controlo dos Estados-Membros relativos ao período de programação 2007-2013. O Tribunal examinou, entre outros aspectos, as modalidades de aprovação das avaliações de conformidade e das estratégias de auditoria elaboradas pelos Estados-Membros para o período de programação em vigor.

Sistemas relativos à regularidade das operações

Período 2000-2006

6.23. Em 2007, o Tribunal avaliou os sistemas de controlo dos Estados-Membros como sendo parcialmente eficazes. Em relação a 2008, não se registaram alterações significativas no quadro regulamentar relativo aos sistemas dos Estados-Membros. Além disso, o nível de erro verificado em anos anteriores e neste ano continua a ser consideravelmente superior ao limiar de materialidade.

6.21. O sistema para transmitir as correcções financeiras efectuadas pelos Estados-Membros à Comissão foi consideravelmente clarificado e reforçado para o período 2007-2013, através da designação de uma autoridade responsável e da elaboração de um quadro contabilístico a apresentar anualmente (artigo 61.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão).

6.22. Em acréscimo aos dois elementos da sua supervisão dos sistemas de controlo dos Estados-Membros examinados pelo Tribunal, a função de supervisão da Comissão inclui igualmente uma vasta gama de actividades, tal como descrito no plano de acção da Comissão para reforçar o seu papel de supervisão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais (COM(2008) 97).

A Comissão remete igualmente para a sua resposta no ponto 6.9.

6.23. A Comissão considera que, em 2008, se verificaram melhorias significativas na aplicação dos sistemas de gestão e controlo de alguns programas, em resultado das suas acções em anos anteriores e, nomeadamente, ao abrigo do plano de acção de 2008 para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito das acções estruturais.

A Direcção-Geral da Política Regional e a Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades expuseram os resultados das suas avaliações sobre o funcionamento efectivo dos sistemas em 545 programas operacionais nos respectivos RAA para 2008. A análise dos dados globais revela os seguintes resultados bem diferenciados:

- 31 % dos sistemas funcionam bem (comparativamente a 31 % em 2007),
- 47 % dos sistemas funcionam mas têm de ser melhorados (deficiências com impacto moderado) (comparativamente a 26 % em 2007),
- 16 % dos sistemas funcionam mas têm de ser melhorados (deficiências com impacto significativo) (comparativamente a 29 % em 2007),
- 6 % dos sistemas são ineficazes (comparativamente a 14 % em 2007).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Período 2007-2013

6.24. No que se refere ao período de programação 2007-2013 (como explicado no ponto 6.11), foram introduzidos novos elementos nos sistemas de controlo para reduzir, desde o início, o risco de erro nas operações. Antes do primeiro pagamento intermédio relativo a um programa, ou o mais tardar 12 meses após a aprovação do programa, os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, para aprovação, uma descrição dos sistemas acompanhada de uma avaliação de conformidade emitida por um organismo de auditoria independente. Além disso, as autoridades de auditoria devem igualmente apresentar à Comissão uma estratégia de auditoria no prazo de nove meses após a aprovação do programa.

6.25. A auditoria do Tribunal revela que a Comissão aplicou os seus procedimentos de aprovação dentro dos prazos previstos, tanto no que se refere às avaliações de conformidade como às estratégias de auditoria. As decisões relativas à aprovação das descrições dos sistemas e às avaliações de conformidade foram fundamentadas e as recusas basearam-se claramente em insuficiências da documentação apresentada pelos Estados-Membros (documentação incompleta e, portanto, não conforme às regras aplicáveis e/ou de qualidade insuficiente).

6.26. No final de 2008, a Comissão tinha recebido descrições de sistemas e avaliações de conformidade relativas a 282 (65 %) dos 432 programas aprovados e aprovara 88 (20 %). Em 38 % dos casos, os Estados-Membros tinham enviado tardiamente à Comissão os documentos para aprovação.

6.27. No que se refere à aprovação das estratégias de auditoria dos Estados-Membros a situação era idêntica. No final de 2008, a Comissão tinha recebido as estratégias de auditoria relativas a 363 (84 %) dos 432 programas aprovados e aprovara 206 (47 %). Os Estados-Membros tinham apresentado tardiamente 39 % desses documentos.

6.28. A execução dos projectos relativos ao período 2007-2013 já teve início. Os beneficiários declaram as despesas dos projectos às autoridades nacionais e estas declaram nas à Comissão antes de os sistemas de controlo terem sido aprovados⁽¹⁴⁾. Na opinião do Tribunal, a aprovação tardia das descrições dos sistemas, das avaliações de conformidade e das estratégias de auditoria dos Estados-Membros aumenta a probabilidade de os sistemas de controlo não evitarem nem detectarem erros na fase de arranque.

6.26. Em 30 de Junho de 2009, a Comissão tinha recebido relatórios de avaliação da conformidade para 88 % de todos os programas e, após uma análise dentro dos prazos regulamentares, tinha aprovado relatórios para 48 % de todos os programas.

6.27. Em 30 de Junho de 2009, a Comissão tinha recebido estratégias de auditoria para 91 % de todos os programas e, após uma análise dentro dos prazos regulamentares, tinha aprovado estratégias de auditoria para 85 % de todos os programas.

6.28. A Comissão realizou os seus procedimentos de aprovação nos prazos estabelecidos. O risco identificado pelo Tribunal é inerente aos prazos para a apresentação e aprovação dos relatórios de avaliação de conformidade e da estratégia de auditoria previstos nos regulamentos para os programas do período 2007-2013. A Comissão considera que se trata de um risco limitado, dado que os sistemas de controlo podem cumprir os requisitos e funcionar eficazmente mesmo sem a aprovação prévia dos relatórios de avaliação da conformidade. Cada autoridade responsável pela auditoria dos programas terá de apresentar à Comissão as conclusões retiradas dos resultados da auditoria de uma amostra representativa de operações, que abrangerão as despesas declaradas em 2008 e nos anos seguintes, bem como um parecer sobre o funcionamento desses sistemas.

A Comissão teve também este risco em conta na sua própria estratégia de auditoria para 2009.

⁽¹⁴⁾ A aprovação das descrições dos sistemas e das avaliações de conformidade constitui uma condição prévia à realização do primeiro pagamento intermédio.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas relativos às recuperações e às correcções financeiras***Estados-Membros (período 2000-2006)***

6.29. O Tribunal avaliou os sistemas aplicados pelos Estados-Membros para registar e corrigir os erros constatados pelos diversos controlos *ex-post* nacionais e para comunicar as correcções financeiras à Comissão. Esta avaliação foi efectuada para comprovar a fiabilidade das informações comunicadas à Comissão sobre as correcções financeiras aplicadas pelos Estados-Membros. O Tribunal verificou se os erros já detectados pelos sistemas de controlo dos Estados-Membros são registados de forma exacta e completa ao nível dos Estados-Membros, corrigidos dentro de prazos razoáveis e se essas correcções foram devidamente ⁽¹⁵⁾ inseridas nos sistemas nacionais e comunicadas à Comissão ⁽¹⁶⁾.

6.30. A **Parte 2 do anexo 6.1** mostra que os aspectos menos satisfatórios dos sistemas auditados relativos às recuperações e às correcções financeiras dizem respeito à comunicação das correcções à Comissão. Em quatro dos programas operacionais examinados, este aspecto era insatisfatório e em relação a seis outros era parcialmente satisfatório. Em certos casos as informações relativas à correcções financeiras não foram comunicadas à Comissão e, noutros, não foram apresentadas de acordo com as instruções fornecidas pela Comissão (DG Política Regional), pelo que não era possível concluir que os valores comunicados eram fiáveis. Por conseguinte, a Comissão não dispõe de informações completas e fiáveis sobre essas correcções financeiras provenientes de todos os Estados-Membros.

Supervisão da Comissão (período 2000-2006)

6.31. O Tribunal examinou as principais actividades de supervisão da Comissão, que incluem a realização das suas auditorias *ex post* ⁽¹⁷⁾, bem como a aplicação de procedimentos de suspensão dos pagamentos e de correcção financeira.

6.30. A Comissão refere que, para onze dos dezasseis sistemas abrangidos pela auditoria do Tribunal, todos os aspectos são satisfatórios ou parcialmente satisfatórios. A Comissão desenvolveu esforços consideráveis para melhorar a qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros. Em 2008, realizou auditorias semelhantes às do Tribunal em dez Estados-Membros, no âmbito do seu plano de acção. Continua a desenvolver esforços para melhorar a sua actividade de informação, a fim de poderem ser disponibilizados dados completos e fiáveis para todos os Estados-Membros. A Comissão remete igualmente para as respostas dadas nos pontos 6.21 e 6.36.

6.31. A Comissão remete para as suas respostas nos pontos 6.9 e 6.22.

⁽¹⁵⁾ Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão as suas próprias correcções financeiras, discriminando as retiradas, recuperações e recuperações pendentes (como indicado no ponto 6.13).

⁽¹⁶⁾ O Tribunal não avaliou se a detecção dos erros efectuada pelos Estados-Membros era eficaz.

⁽¹⁷⁾ O **anexo 6.2** apresenta de forma sintética os resultados do seguimento efectuado pelo Tribunal dos relatórios de auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.32. Em 2008, a Comissão iniciou 52 procedimentos de suspensão formal de pagamentos e adoptou 10 ⁽¹⁸⁾ decisões de suspensão ⁽¹⁹⁾ relativas ao período 2000-2006. Como efeito, o volume das correcções financeiras referentes aos programas do período 2000-2006 aplicadas em 2008 no âmbito do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão aumentaram de 220 milhões ⁽²⁰⁾ em 2007 para 1 169 milhões ⁽²¹⁾ em 2008 ⁽²²⁾. Cerca de 60 % das correcções financeiras comunicadas já foram executadas de facto (ou seja, as despesas correspondentes foram retiradas, reembolsadas ou a sua autorização foi anulada) em 2008. Os Estados-Membros executaram 94 % das correcções financeiras, retirando as despesas inelegíveis que podiam substituir e declarando novas despesas elegíveis, o que indica que aceitam corrigir eles próprios as irregularidades, a fim de evitar que a Comissão tome uma decisão que dê origem a uma redução líquida dos fundos autorizados.

6.33. O Tribunal salienta que a prática de substituir despesas inelegíveis por novas despesas (retirada), sem uma verificação *ex-ante* eficaz por parte dos Estados-Membros, não garante que todas as despesas irregulares sejam excluídas do financiamento da UE antes do encerramento do programa.

6.34. No que se refere ao «Plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais» ⁽²³⁾, a Comissão comunica ter executado 28 das 37 acções previstas. As 5 acções mais significativas e susceptíveis de ter um impacto sobre os erros, que dizem respeito às auditorias *ex post*, às correcções financeiras, às suspensões dos pagamentos e aos planos de acções correctivas, continuam em curso, uma vez que são parte integrante das responsabilidades da Comissão em matéria de controlo. Não é ainda possível avaliar o impacto do plano de acção, já que os erros ocorridos em anos anteriores continuam a afectar as despesas reembolsadas pela Comissão.

6.33. A Comissão apercebeu-se também desta questão e tê-la-á especificamente em conta na sua estratégia de encerramento dos programas para o período 2000-2006. A Comissão remete igualmente para a resposta dada no ponto 6.19.

6.34. A Comissão concorda que não é possível avaliar completamente o impacto do plano de acção relativamente ao período 2000-2006. Por conseguinte, comprometeu-se a apresentar um relatório sobre o impacto inicial no seu plano de acção em Fevereiro de 2010.

Não obstante, indica no seu relatório final sobre a aplicação do plano de acção (COM(2009) 42) que foram obtidos resultados significativos em consequência da execução do seu plano de acção em 2008, como por exemplo a adopção de dez decisões de suspensão e a execução de catorze planos de acção nacionais. Além disso, um montante de 1,527 mil milhões de EUR proveniente de pedidos de pagamento cumulativos correspondentes ao período 2000-2006 (e a pedidos finais provenientes de períodos anteriores) foi corrigido em 2008, enquanto um montante adicional de 2,832 mil milhões de EUR está em vias de ser recuperado.

⁽¹⁸⁾ Contra uma em 2007.

⁽¹⁹⁾ O início de um procedimento de suspensão durante a execução de um programa é o primeiro passo para a eventual aplicação de uma correcção financeira pela Comissão. Se um Estado-Membro não aplicar ele próprio as medidas correctivas necessárias nem efectuar correcções financeiras, a Comissão pode suspender os pagamentos e adoptar uma decisão de correcção financeira.

⁽²⁰⁾ O montante total de 220 milhões corresponde a correcções financeiras efectuadas sem que haja uma decisão da Comissão.

⁽²¹⁾ Dos quais 1 109 milhões de euros sem que haja uma decisão da Comissão e 60 milhões na sequência de uma decisão.

⁽²²⁾ O montante acumulado das correcções financeiras relativas ao período 2000-2006 que resultam das acções de supervisão realizadas pela Comissão ascende a 3 313 milhões de euros.

⁽²³⁾ COM(2008) 97 aprovado em 19 de Fevereiro de 2008 e relatório final de execução COM(2009) 42/3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

6.35. Com base nos seus trabalhos de auditoria (ver ponto 6.17), o Tribunal conclui que os pagamentos (reembolsos das despesas) do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 para o grupo de políticas de coesão estavam afectados por erros materiais.

6.36. O Tribunal constatou que os sistemas aplicados pelos Estados Membros para corrigir os erros detectados pelos controlos nacionais são, na maior parte dos casos, pelo menos parcialmente eficazes.

Recomendações

6.37. O Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) centre as orientações dadas aos Estados-Membros sobre os domínios mais susceptíveis de erro, a saber, as questões relativas à elegibilidade e à adjudicação de contratos;
- b) procure garantir que os Estados-Membros são eficientes na detecção e correcção dos erros, bem como na aplicação dos procedimentos de recuperação e de comunicação à Comissão;
- c) continue a efectuar uma auditoria baseada na análise de risco dos programas operacionais, que incida sobre as questões e os programas mais susceptíveis de erro;
- d) garanta a aplicação rigorosa dos mecanismos de correcção aos programas operacionais que apresentam problemas, garantindo simultaneamente que esse processo não produz novos erros.

6.35. A maioria dos erros importantes detectados pelo Tribunal concentra-se nalguns Estados-Membros. A Comissão já estava consciente das falhas do sistema na maioria dos casos e tinha tomado as medidas paliativas adequadas no quadro destes programas em 2008. Neste ano, a execução do plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito das acções estruturais produziu bons resultados. O reforço das disposições de controlo para o período 2007-2013 e os esforços envidados pela Comissão em relação ao início do período deverão ter impacto a nível dos erros susceptíveis de serem cometidos nos pagamentos comunitários durante o novo período.

6.36. A Comissão constata que a maioria dos sistemas para as correcções objecto de auditoria pelo Tribunal funcionou de modo satisfatório ou parcialmente satisfatório. Considera que foram realizados progressos na comunicação de provas fiáveis sobre o funcionamento eficaz dos mecanismos de correcção plurianuais. Está a prosseguir os seus esforços para melhorar a qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e, em 2009, realizará novamente auditorias no local semelhantes às do Tribunal, tal como aconteceu no âmbito do plano de acção de 2008.

6.37.

- a) A Comissão centrou as acções previstas no seu plano de acção de 2008 nesta recomendação, tencionando prosseguir os seus esforços em 2009. Forneceu orientações sobre questões de elegibilidade importantes, tais como os investimentos geradores de receitas e as opções de custos simplificadas (taxas e montantes fixos) introduzidas nas alterações recentes às regras aplicáveis ao período 2007-2013. A Comissão organizou seminários sobre questões relativas aos contratos públicos e continuará a participar activamente na formação das autoridades dos Estados-Membros.
- b) A Comissão abordou esta questão em várias acções do seu plano de acção de 2008. Irá prosseguir os seus esforços e solicitou aos Estados-Membros que reforçassem os procedimentos de recuperação e a prestação de informações em 2009, tendo em vista o encerramento dos programas para o período 2000-2006.
- c) A Comissão abordou a acção 1.1 do seu plano de acção de 2008 nesta recomendação. Em 2009, prosseguirá este objectivo, tal como indicado na sua estratégia de auditoria conjunta para os fundos estruturais no período 2009-2011.
- d) A Comissão centrou-se nas acções 8.1 e 8.2 do seu plano de acção de 2008 nesta recomendação e continuará a assegurar, até ao momento do encerramento, que as despesas irregulares retiradas sejam substituídas por despesas elegíveis.

ANEXO 6.1

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de operações testadas
2008	170 (*)
2007	180

(*) Os 170 reembolsos intermédios representam 180 unidades de amostragem. O Tribunal utiliza o método de amostragem por unidade monetária, mediante o qual os reembolsos podem ser seleccionados mais do que uma vez se o seu valor monetário for superior ao intervalo de amostragem.

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo:	2008				2007
	FSE	FEDER	Fundo de Coesão	Total	
Pagamentos finais/intermédios	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Adiantamentos	—	—	—	—	—
Total	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Frequência e impacto estimado dos erros

Erros	2008				2007
	FSE	FEDER	Fundo de Coesão	Total	
Frequência de: operações testadas afectadas por erros	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Frequência de: erros quantificáveis	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Impacto dos erros quantificáveis: Taxa de erro mais provável (*)	Superior a 5 %				Superior a 5 %

(*) O Tribunal divide a taxa de erro mais provável em três intervalos: inferior a 2 %, entre 2 % e 5 % e superior a 5 %.
Os valores entre chavetas {} são os valores absolutos das operações.

1.4 — Tipos de erros na amostra

Percentagem de erros nas operações testadas referentes a:	2008				2007
	FSE	FEDER	Fundo de Coesão	Total	
Elegibilidade	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Realidade das operações	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Exactidão	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Outros (conformidade, sem afectar os pagamentos)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados — Sistemas relativos às recuperações e às correcções financeiras ao nível dos Estados-Membros

	Registo dos erros	Correcção dos erros	Registo das correcções	Comunicação das correcções à Comissão	Comunicação das irregularidades ao OLAF
FEDER — Grécia — Épiro					
FEDER — INTERREG Alemanha/Polónia — Sistema alemão					
FEDER — INTERREG Alemanha/Polónia — Sistema polaco					
FEDER — INTERREG Espanha/Portugal					
FEDER — Itália — Calábria					
FEDER — Itália — Apúlia					
FEDER — Espanha — Andaluzia					
FEDER — Polónia — Competitividade					
FEDER — Portugal — Acessibilidade e transporte					
FEDER — Espanha — Objectivo n.º 1					
FEDER — Reino Unido — Cornualha — Objectivo n.º 1					
FSE — Bélgica — Hainaut					
FSE — França — Objectivo n.º 3					
FSE — Grécia — Competitividade					
FSE — Países Baixos — Objectivo n.º 3					
FSE — Suécia — Objectivo n.º 3					

Legenda:

	Satisfatório
	Parcialmente satisfatório
	Insatisfatório

SEGUIMENTO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
1. Medidas da Comissão destinadas a melhorar a gestão dos projectos no domínio das políticas de coesão			
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 2007, pontos 6.22-6.32, 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).	A Comissão está actualmente a aplicar o seu plano de acção, tendo indicado que, em 2008, foram concluídas 28 das 37 acções previstas. No entanto, o impacto das acções da Comissão só poderá ser avaliado nos próximos anos, quando estiverem disponíveis os resultados das medidas tomadas.	<i>A Comissão comprometeu-se a apresentar um relatório sobre o impacto inicial no seu plano de acção em Fevereiro de 2010.</i>
2. Declaração de fiabilidade 2006: seguimento dado pela Comissão às observações do Tribunal			
Em 2006, o Tribunal detectou um nível significativo de erros nas declarações de despesas dos projectos em todos os programas auditados. Dos 177 projectos auditados do período de programação 2000-2006, 77 estavam afectados por erros materiais. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 6.13-6.15 e 6.26-6.28)	A Comissão reforçou mais o seguimento das observações de auditoria, o que se traduziu também por suspensões de pagamentos e por correcções financeiras.	O Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão às observações decorrentes de 20 auditorias realizadas pelo Tribunal e mencionadas na declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2006. A análise do Tribunal revela que foi dado seguimento a todas as observações.	<i>A Comissão melhorou o seu acompanhamento dos resultados das auditorias, incluindo as conclusões do Tribunal, em resultado da execução do seu plano de acção de 2008 para reforçar o seu papel de supervisão.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
3. Seguimento das principais constatações de auditoria da Comissão			
No âmbito do Relatório Anual relativo a 2006, foram avaliadas 15 auditorias realizadas pelas DG Política Regional e DG Emprego. Pouco mais de metade destas auditorias da Comissão apresentavam todas as características de um instrumento de supervisão eficaz. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 6.23 e 6.36, quadro 6.3. Ver igualmente o Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 6.30).	No 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 (ver a resposta da Comissão ao ponto 6.30 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007).	Para efectuar a sua análise do seguimento, o Tribunal seleccionou uma nova amostra de 15 auditorias realizadas pela Comissão, tendo analisado a pista de auditoria, bem como a documentação relativa aos aspectos importantes, e examinado os trabalhos de auditoria. Relativamente a estes 15 casos, o Tribunal concluiu que as DG Política Regional e Emprego aplicaram procedimentos de auditoria satisfatórios para avaliar o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados Membros. Porém, é necessário melhorar a documentação dos trabalhos de auditoria, em particular para garantir que os procedimentos de auditoria estão completos.	<i>A Comissão considera que na maioria dos casos a documentação estava completa. Está empenhada em prosseguir a aplicação de normas de elevada qualidade em matéria de exame e documentação.</i>

CAPÍTULO 7

Investigação, Energia e Transportes

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.10
Utilização dos fundos	7.6-7.10
Regularidade das operações	7.11-7.16
Eficácia dos sistemas	7.17-7.39
Sistemas relativos à regularidade das operações	7.18-7.34
Controlos documentais <i>ex ante</i> das declarações de custos	7.18-7.20
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos	7.21-7.27
Estratégia de auditoria <i>ex post</i> da Comissão	7.28-7.34
Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras	7.35-7.39
Conclusões e recomendações	7.40-7.42
Conclusões	7.40-7.41
Recomendações	7.42

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 06-Energia e Transportes; 08-Investigação; 09-Sociedade da Informação e Meios de Comunicação; 10-Investigação Directa. O **quadro 7.1** dá informações pormenorizadas sobre as actividades abrangidas, as despesas do exercício e o tipo de gestão utilizado.

7.2. As políticas da energia e dos transportes visam fornecer aos cidadãos e às empresas da Europa sistemas de energia e de transportes competitivos, tornar a produção e o consumo de energia mais sustentáveis, criar condições para que o fornecimento de energia e os serviços de transportes da UE sejam permanentes e seguros, melhorar a segurança dos transportes e da energia e projectar internacionalmente as políticas da União que visam serviços competitivos, sustentáveis, seguros e garantidos no domínio dos transportes e da energia.

7.3. A política de investigação está orientada para a realização do Espaço Europeu da Investigação (EEI). Juntamente com a realização do Mercado Único, o EEI é crucial para a execução da estratégia de Lisboa para o emprego, a competitividade internacional, a reforma económica e a coesão social, em especial através da criação de um espaço de educação, formação, investigação e inovação.

7.4. As políticas em matéria de sociedade da informação e meios de comunicação estão centradas na iniciativa estratégica i2010 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. As despesas no âmbito da investigação directa financiam a investigação e actividades afins do Centro Comum de Investigação (CCI), que é uma Direcção-Geral da Comissão. São objectivos do CCI fornecer apoio científico e técnico, adaptado às necessidades dos clientes, com vista à concepção, desenvolvimento, execução e acompanhamento das políticas da UE.

Quadro 7.1 — Repartição dos pagamentos por domínio de intervenção

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008 (milhões de euros)	Modalidade de gestão orçamental
6	Energia e Transportes	Despesas administrativas ⁽¹⁾	128	Centralizada directa
		Transportes interiores, aéreos e marítimos	278	Centralizada directa
		Redes Transeuropeias (RTE)	888	Centralizada directa
		Energias convencionais e renováveis	72	Centralizada directa
		Energia nuclear	215	Centralizada directa
				Centralizada indirecta
				Descentralizada e conjunta
		Investigação relativa à energia e transportes (7.º PQ)	108	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (5.º e 6.º PQ)	92	Centralizada directa
8	Investigação	Segurança e protecção dos utentes de energia e transportes	3	Centralizada directa
			1 784	
		Despesas administrativas ⁽¹⁾	241	Centralizada directa
		7.º PQ	2 223	Centralizada directa
		ITER	96	Centralizada indirecta
		Conclusão de programas-quadro anteriores (5.º e 6.º PQ)	1 836	Centralizada directa
		Outras	42	Centralizada directa
			4 438	
9	Sociedade da Informação e Meios de Comunicação	Despesas administrativas ⁽¹⁾	129	Centralizada directa
		7.º PQ	749	Centralizada directa
		Meios de Comunicação	82	Centralizada directa
		PIC e outros	141	Centralizada directa
		Conclusão de programas anteriores	607	Centralizada directa
			1 708	
10	Investigação directa	Pessoal, custos de funcionamento e investimentos ⁽²⁾	306	Centralizada directa
		7.º PQ	38	Centralizada directa
		Obrigações históricas resultantes das actividades nucleares	23	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (5.º e 6.º PQ)	22	Centralizada directa
			389	

Total das despesas administrativas 804

Total 7.º PQ ⁽²⁾ 3 214

Total PQ anteriores 2 557

Total RTE 888

Total Outras 857

Total das despesas operacionais 7 516

Total dos pagamentos do exercício 8 320

Total das autorizações do exercício 9 157

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 11.

⁽²⁾ O Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (7.º PQ) é o principal instrumento da União Europeia para o financiamento da investigação no período de 2007-2013. As despesas da rubrica «PQ anteriores» referem-se aos pagamentos intermédios e finais efectuados a favor de projectos seleccionados no âmbito dos anteriores programas-quadro (por exemplo o 6.º PQ (2002-2006) ou o 5.º PQ (1998-2002)). Ver igualmente o ponto 7.6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Utilização dos fundos

7.6. Cerca de 80 % das despesas operacionais deste grupo de políticas destinam-se a projectos de investigação, no âmbito de Programas-Quadro (PQ) plurianuais, que dispõem de uma multiplicidade de sistemas de financiamento destinados a apoiar várias áreas temáticas e tipos de projectos.

7.7. A Comissão efectua geralmente os pagamentos aos beneficiários sem a intervenção das autoridades nacionais, regionais ou locais dos Estados-Membros. Desde 2008, a contribuição da UE para determinados projectos importantes no domínio da investigação, como o desenvolvimento da instalação de fusão nuclear ITER, é veiculada através de Empresas Comuns. Trata-se de organismos comunitários que gerem fundos concedidos pela Comissão e por outros parceiros públicos e privados.

7.8. Os beneficiários podem ser institutos de investigação, universidades, administrações públicas, empresas ou particulares. Os beneficiários ou parceiros ⁽¹⁾ trabalham geralmente nos projectos formando consórcios em vários Estados-Membros ou estados associados. Normalmente, os projectos duram vários anos, sendo o financiamento concedido através de uma convenção de subvenção com a Comissão. O montante das subvenções concedidas oscila entre cerca de 20 000 euros para investigadores individuais e 30 milhões de euros para grandes projectos realizados em colaboração. Embora existam mais de 15 000 beneficiários, os 240 mais importantes recebem cerca de 50 % do total dos pagamentos.

7.9. Outra categoria importante de despesas (cerca de 12 % do total) é a dos grandes projectos nos domínios da energia e dos transportes no âmbito do programa das Redes Transeuropeias ⁽²⁾. Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas podem ser igualmente empresas públicas ou privadas.

7.10. Tanto nos projectos de investigação como nos de transportes e energia, as subvenções são pagas por parcelas: um adiantamento quando da assinatura da convenção de subvenção, seguido de pagamentos intermédios e finais que reembolsam as despesas elegíveis apresentadas pelos beneficiários nas suas declarações de custos periódicas.

7.6-7.10. Os programas-quadro de investigação envolvem projectos complexos do ponto de vista técnico e financeiro. O ambiente de controlo caracteriza-se por um grande número de beneficiários, cada um operando os seus próprios sistemas de controlo.

A gestão dos programas-quadro de investigação pode ser dividida em quatro fases distintas: avaliação das propostas; selecção das propostas e negociação dos contratos; gestão dos projectos e dos contratos; auditorias financeiras e outros controlos ex post.

A Comissão não consegue detectar muitos dos erros cometidos pelos beneficiários antes de serem efectuados os pagamentos. A fim de resolver este problema, a Comissão aplica uma estratégia de controlo destinada a assegurar a legalidade e a regularidade dos pagamentos numa base plurianual. Esta estratégia baseia-se na detecção e na correcção sistemáticas de quaisquer erros que não tenha sido possível identificar antes de efectuar o pagamento. Este objectivo foi realizado através de maiores esforços ex post no domínio da auditoria, que constitui um elemento crucial da estratégia de controlo, e da recuperação de quaisquer quantias pagas em excesso aos beneficiários objecto da auditoria.

Além disso, em relação ao 7.º PQ, foram tomadas iniciativas para reforçar outros controlos. As Direcções-Gerais ligadas à investigação introduziram «procedimentos acordados» para obter melhores certificados de auditoria, bem como a emissão de certificados ex ante relativos à metodologia contabilística do beneficiário, no que diz respeito à utilização dos custos médios de pessoal e/ou ao cálculo dos custos gerais (incluindo os custos indirectos).

No que diz respeito a outros programas abrangidos pelo presente capítulo, como os fundos para as redes transeuropeias e as actividades de desmantelamento no sector da energia nuclear, as suas estratégias de controlo diferem em grau variável da estabelecida para os programas quadro de investigação, por forma a ter em conta as suas características específicas.

⁽¹⁾ Cada projecto tem, em média, cerca de 20 parceiros, embora esse número possa variar entre 4 e 95. Os parceiros podem participar em vários projectos.

⁽²⁾ Em 2008, existiam 434 projectos em curso no domínio dos transportes (RTE T), com uma subvenção média de 16,43 milhões de euros, e 53 projectos em curso no domínio da energia (RTE E), com uma subvenção média de 1,34 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.11. Os resultados dos testes das operações encontram-se resumidos no **anexo 7.1, parte 1**. O Tribunal constatou que 33 pagamentos da amostra de 150 apresentavam erros. Não foram detectados erros nos 63 adiantamentos nem no pagamento intermédio auditados no âmbito do 7.º PQ. A taxa de erro mais provável identificada pelo Tribunal situa-se entre 2 % e 5 %.

7.12. Na sua maior parte, os erros referem-se ao reembolso de custos inelegíveis nos pagamentos intermédios e finais a projectos de investigação no âmbito do 6.º PQ. Nestes casos, a Comissão não detectou os custos inelegíveis antes de efectuar os pagamentos ou calculou incorrectamente o montante elegível do reembolso.

7.13. Estas constatações estão de acordo com as do programa específico de auditorias da Comissão e com as reservas relativas à exactidão dos pedidos de pagamento no âmbito do 6.º PQ expressas pelos Directores-Gerais das DG do domínio da investigação nos seus Relatórios Anuais de Actividades.

7.14. O tipo mais comum de erro continua a ser o reembolso de despesas de pessoal e de custos indirectos inelegíveis. Na realidade, os beneficiários frequentemente não cumprem a exigência regulamentar de declarar os custos reais incorridos no âmbito do projecto, em especial utilizando tarifas incorrectas em relação ao pessoal que nele trabalha. Essa situação é exemplificada a seguir.

7.12-7.14. *A maioria dos erros é atribuível a uma declaração incorrecta dos custos de pessoal e despesas gerais. Só é possível detectar muitos destes erros através da realização de uma auditoria nas instalações dos beneficiários. Por conseguinte, a Comissão pôs em prática uma estratégia de controlo e desenvolveu uma actividade de auditoria ex post. As acções correctivas adoptadas contribuíram para a redução da taxa de erro nos últimos anos. Foram iniciadas outras acções correctivas para o 7.º PQ, em especial no que diz respeito à certificação das auditorias.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo: Despesas de pessoal e custos indirectos ineligíveis

A amostra de operações examinada pelo Tribunal incluiu um projecto no domínio do 6.º PQ, com mais de 30 parceiros de vários Estados-Membros, relativo à investigação e desenvolvimento de sistemas de transportes. O projecto tem a duração de vários anos, com um financiamento da UE de mais de 10 milhões de euros.

O Tribunal auditou uma declaração de custos de um dos parceiros relativa ao período de Janeiro a Dezembro de 2006, em relação à qual a Comissão efectuou um reembolso em 2008.

As condições de elegibilidade normalizadas incluídas na convenção de subvenção entre a Comissão e o beneficiário estipulam que os custos elegíveis devem ser reais, económicos e necessários para a execução do projecto. Além disso, para serem elegíveis para reembolso, os custos devem estar registados nas contas do contratante (ou seja, o parceiro do projecto) e os procedimentos contabilísticos utilizados deverão permitir a reconciliação directa entre os custos e as receitas declarados no âmbito da execução do projecto e o balanço geral das contas relativas ao conjunto da actividade do contratante.

O beneficiário calculou as despesas de pessoal a atribuir ao projecto na base das tarifas horárias das duas categorias de pessoal (engenheiro superior / gestor do projecto e engenheiro / técnico) que trabalharam no projecto. O Tribunal constatou que as tarifas adoptadas não reflectiram as despesas reais incorridas pelo beneficiário durante a execução das actividades definidas na convenção de subvenção.

Os auditores do Tribunal recalcularam as despesas de pessoal com base nas despesas reais com vencimentos registadas nas contas do beneficiário. Esse cálculo revelou que o beneficiário sobredeclarara as despesas de pessoal em mais de 13 000 euros, o que exige igualmente uma redução proporcional dos custos indirectos elegíveis imputáveis ao projecto.

No total, o beneficiário sobredeclarou custos elegíveis em mais de 16 000 euros, tendo a Comissão efectuado um reembolso indevido de pouco mais de 8 000 euros (a uma taxa de co-financiamento de 50 %).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo

No caso específico em apreço, a Comissão procederá à compensação necessária no próximo período de declaração de custos. A Comissão gostaria, no entanto, de salientar que apenas uma auditoria *ex post* podia detectar este tipo de erros.

No âmbito do 6.º PQ, os custos do projecto tiveram de ser «determinados em função dos princípios contabilísticos habituais» do participante, o que foi interpretado pelos serviços da Comissão como permitindo o recurso aos custos médios (desde que estivessem cumpridos os outros requisitos de elegibilidade), se a sua utilização fosse abrangida por estes princípios. Contudo, não ficou claro em que medida podia ser aceite a variação entre os custos médios e os custos reais com as pessoas que trabalham no projecto.

Segundo as regras de participação do 7.º PQ, os custos médios são permitidos desde que «não difiram significativamente» dos custos reais. Por esta razão, a Comissão estabeleceu a possibilidade de aprovar certificados dos participantes sobre o método aplicado para a utilização de custos médios de pessoal (ver resposta aos pontos 7.6 a 7.10 e 7.27).

Esta possibilidade devia ter por consequência uma redução do número de erros a nível dos custos médios de pessoal declarados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.15. Indicam-se em seguida outros erros significativos constatados pelo Tribunal:

- a) reembolso a um beneficiário do 6.º PQ que não apresentou provas de que os custos declarados eram reais e de que tivera lugar uma actividade significativa no âmbito do projecto;
- b) no caso de um reembolso intermédio no âmbito do 6.º PQ, erro de introdução de dados na tabela de cálculos da Comissão não detectado durante os procedimentos de aprovação do pagamento, tendo o beneficiário recebido um pagamento com um excesso de 76 %;
- c) reembolso a um beneficiário de custos de subcontratação significativos em relação a um projecto no âmbito do 5.º PQ, na ausência da necessária aprovação prévia por parte da Comissão;
- d) em relação a um projecto RTE-T, reembolso de custos incorridos fora do período de elegibilidade definido na convenção de financiamento celebrada entre a Comissão e o beneficiário.

7.16. O Tribunal ocupou-se ainda do seguimento dado a observações anteriores (ver **anexo 7.2**), tendo constatado que a Comissão tomou medidas correctivas em relação aos erros referidos na DAS relativa ao exercício de 2006, embora o tenha feito com algum atraso. No que se refere aos atrasos nos pagamentos, o Tribunal constatou que a Comissão melhorou consideravelmente o seu desempenho em 2008, no que toca a efectuar atempadamente os pagamentos aos beneficiários.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

7.17. Os resultados da avaliação por parte do Tribunal da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo são apresentados sucintamente no **anexo 7.1, parte 2**. A avaliação concentrou-se no 6.º PQ, que representa 82 % dos pagamentos intermédios e finais de 2008 incluídos na amostra. O Tribunal constatou que os sistemas foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.15.

- a) *Os problemas com este beneficiário já tinham sido identificados e abordados pelo próprio sistema de controlo da Comissão antes do anúncio da auditoria pelo Tribunal.*
- b) *As medidas de controlo em vigor na Comissão destinam-se a evitar tanto quanto possível este tipo de erros. Neste caso específico, a Comissão tomou medidas correctivas através da recuperação da quantia nos períodos de declaração de custos seguintes.*
- c) *Efectivamente, a aprovação prévia destes custos não tinha sido dada no momento do pagamento. A Comissão tinha detectado o problema antes de proceder ao pagamento final, pelo que solicitou ao contratante provas suplementares. Tendo em conta as informações adicionais apresentadas, a Comissão considerou que a justificação era suficiente para proceder ao pagamento.*
- d) *Tratava-se de um erro formal, resultante de um lapso de inscrição da Comissão. Em substância, os custos eram justificados.*

7.16. A Comissão congratula-se com as observações favoráveis do Tribunal sobre o seguimento das auditorias e os pagamentos atempados. Foram envidados esforços consideráveis em ambos os domínios, tendo-se observado resultados já em 2008. A Comissão continuará a acompanhar de perto esta situação.

7.17. A Comissão aplica uma estratégia de controlo destinada a assegurar a legalidade e a regularidade dos pagamentos numa base plurianual. Para o 6.º PQ, o objectivo da estratégia consiste em assegurar que, até ao final do quarto ano de execução (2010), a taxa de erro residual seja inferior ao nível de significância de 2 %. Este objectivo é reavaliado anualmente tendo em conta a natureza, a frequência e o valor dos erros detectados, bem como considerações em termos de custos/benefícios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas relativos à regularidade das operações***Controlos documentais ex ante das declarações de custos***

7.18. Os controlos documentais *ex ante* consistem principalmente em verificações contabilísticas e aritméticas das declarações de custos pela Comissão, antes de efectuar os reembolsos. Em alguns casos, os controlos podem ser extensivos à verificação de custos específicos, com base em informações suplementares solicitadas ao beneficiário, como facturas ou folhas de vencimento.

7.19. O Tribunal examinou as orientações e os procedimentos, bem como as disposições em matéria de elaboração de relatórios e de acompanhamento em relação aos controlos documentais *ex ante* na DG INFSO, tendo testado o funcionamento desses controlos em 30 operações ⁽³⁾.

7.20. A auditoria não identificou quaisquer insuficiências específicas, pelo que confirmou que os controlos funcionavam como previsto. O Tribunal observa que, embora os controlos documentais permitam a detecção de deficiências básicas nas declarações de custos, muitos erros apenas poderão ser detectados através de controlos aos beneficiários. Esta limitação dos controlos documentais necessita de ser compensada pelos outros elementos dos sistemas de supervisão e de controlo (certificados de auditoria e auditorias *ex post*).

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos

7.21. Sempre que a convenção de subvenção assim o exija ⁽⁴⁾, as declarações de custos dos beneficiários apresentadas para reembolso têm de ser acompanhadas por um certificado de auditoria emitido por um auditor independente. O auditor certifica dispor de uma garantia razoável de que os custos declarados cumprem os requisitos de elegibilidade.

7.22. Relativamente às 39 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 em causa. Em 17 casos (43 %), detectou erros em declarações de custos que tinham sido objecto de uma opinião sem reservas por parte do auditor responsável pela certificação antes de serem apresentadas para reembolso.

7.22. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal quanto à correcção dos certificados de auditoria no quadro do 6.º PQ, que não proporcionam inteiramente a garantia adicional inicialmente prevista no que diz respeito à legalidade e regularidade das declarações de custos. É, no entanto, claro que esse instrumento deu uma contribuição significativa para a prevenção e a correcção rápida dos erros, o que teve por resultado uma redução das taxas de erro no quadro do 6.º PQ comparativamente ao 5.º PQ.

⁽³⁾ 14 casos da amostra seleccionada para realização de testes substantivos e 16 outros casos seleccionados.

⁽⁴⁾ No âmbito do 6.º PQ, cada parceiro de projecto deve apresentar pelo menos um certificado de auditoria que abranja toda a duração do projecto. O certificado é sempre exigido se a contribuição comunitária solicitada por um parceiro for superior a 750 000 euros em relação a um período específico de declaração de custos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.23. Na maior parte desses casos, o auditor responsável pela certificação não identificou custos elegíveis sobredeclarados, nomeadamente nas categorias das despesas de pessoal e dos custos indirectos, que constituem a principal fonte de erros das declarações de custos apresentadas pelos beneficiários (ver ponto 7.14).

7.24. Esta constatação corrobora os resultados do exercício anterior, bem como as constatações apresentadas no Capítulo 10. Confirma a necessidade de a Comissão continuar a fornecer apoio e orientações tanto aos beneficiários como aos auditores responsáveis pela certificação, com vista a melhorar a fiabilidade deste controlo ⁽⁵⁾.

Certificação ex ante dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ

7.25. A Comissão procurou simplificar os procedimentos reformando o sistema dos certificados de auditoria no âmbito do 7.º PQ. A principal inovação consiste na dispensa da obrigação de fornecer certificados para as declarações de custos intermédias através da certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários.

7.26. Para além de reduzir a carga administrativa dos beneficiários, esta medida destina-se a promover a utilização de métodos de cálculo de custos correctos, reduzindo assim o nível de erro nas declarações de custos.

7.27. No entanto, a Comissão ainda não definiu claramente os critérios necessários para avaliar se os métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários cumprem os requisitos regulamentares. Até ao final de 2008, esta nova forma de certificação *ex ante* fora aprovada em apenas um caso.

Estratégia de auditoria ex post da Comissão

7.28. O outro elemento importante do sistema de controlo da Comissão em relação às despesas de investigação é o seu programa de auditorias financeiras *ex post* (ou seja após reembolso) aos beneficiários. As auditorias são efectuadas por auditores da Comissão e por gabinetes de auditoria externos sob a supervisão da Comissão. É objectivo das auditorias *ex post* detectar e corrigir erros que não tenham sido evitados ou detectados por controlos anteriores.

⁽⁵⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, pontos 7.31 7.33 e alínea c) do ponto 7.43.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.23-7.24. A fim de melhorar a situação, a certificação das auditorias foi adaptada no 7.º PQ.

A certificação das auditorias no âmbito do 7.º PQ baseia-se em «procedimentos acordados», que requerem que o auditor responsável pela certificação efectue procedimentos pré-definidos e apresente relatórios com base nas conclusões factuais. Encontram-se disponíveis notas de orientação para os beneficiários e os auditores responsáveis pela certificação no sítio web Cordis (<http://cordis.europa.eu/>). (Ver também o ponto 7.33). Esta abordagem deverá permitir reduzir os erros de interpretação das regras de elegibilidade pelos auditores, ocorridos no 6.º PQ, e constitui uma nova medida para melhorar este controlo.

7.25-7.26. A certificação dos métodos para o cálculo dos custos de pessoal e custos indirectos foi efectivamente introduzida para simplificar os procedimentos para os beneficiários das subvenções múltiplas, cujos sistemas proporcionam uma garantia razoável de que os métodos aplicados estejam em conformidade com as disposições da convenção de subvenção. Esta certificação é facultativa.

7.27. O estabelecimento de critérios para a avaliação do método de cálculo dos custos é um exercício difícil. A Comissão esclareceu os critérios para a certificação *ex ante* do método de cálculo dos custos para os beneficiários que utilizam custos médios de pessoal numa decisão da Comissão adoptada em 23 de Junho de 2009 [C(2009)4705].

Após um início lento, verificou-se um aumento do número de certificados sobre os métodos avaliados em 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.29. Em 2008, as DG da Comissão do domínio da investigação ⁽⁶⁾ continuaram a aumentar a sua actividade em matéria de auditorias *ex post*, em consonância com a estratégia de auditoria *ex post* comum para o 6.º PQ iniciada em 2007. Essa estratégia reforça as auditorias *ex post* e destina-se a aumentar a garantia quanto à regularidade das despesas do 6º PQ, que representam 42 % das despesas totais dos Programas-Quadro de investigação em 2008.

7.30. O Tribunal analisou os progressos realizados pela Comissão no que se refere à aplicação da estratégia, com base nos seus objectivos principais:

- a) aumentar a cobertura da auditoria;
- b) reforçar a coerência e a uniformidade das actividades em matéria de auditorias *ex post* entre as DG do domínio da investigação;
- c) criar um novo sistema informático centralizado de informações de gestão da auditoria, bem como um instrumento de partilha da auditoria;
- d) reforçar o processo de certificação de auditoria;
- e) garantir uma abordagem comum das DG do domínio da investigação nos contactos com os gabinetes de auditoria externos contratados para efectuar auditorias em nome da Comissão.

7.31. Em resposta a críticas anteriores do Tribunal, a cobertura das despesas pelas auditorias *ex post* foi consideravelmente alargada em 2008 (**gráfico 7.1**) O número de auditorias realizadas aumentou de 432 no final de 2007 para 1 084 no final de 2008.

7.32. As DG do domínio da investigação seguem uma abordagem coerente em relação às auditorias *ex post*, tendo enviado esforços com vista a coordenar e acompanhar de perto a aplicação da estratégia de auditoria. Contudo, a distribuição das actividades pelas DG do domínio da investigação, associada à inexistência de um sistema integrado de informações de gestão, torna a coordenação mais difícil, em especial em relação ao seguimento a dar aos resultados das auditorias.

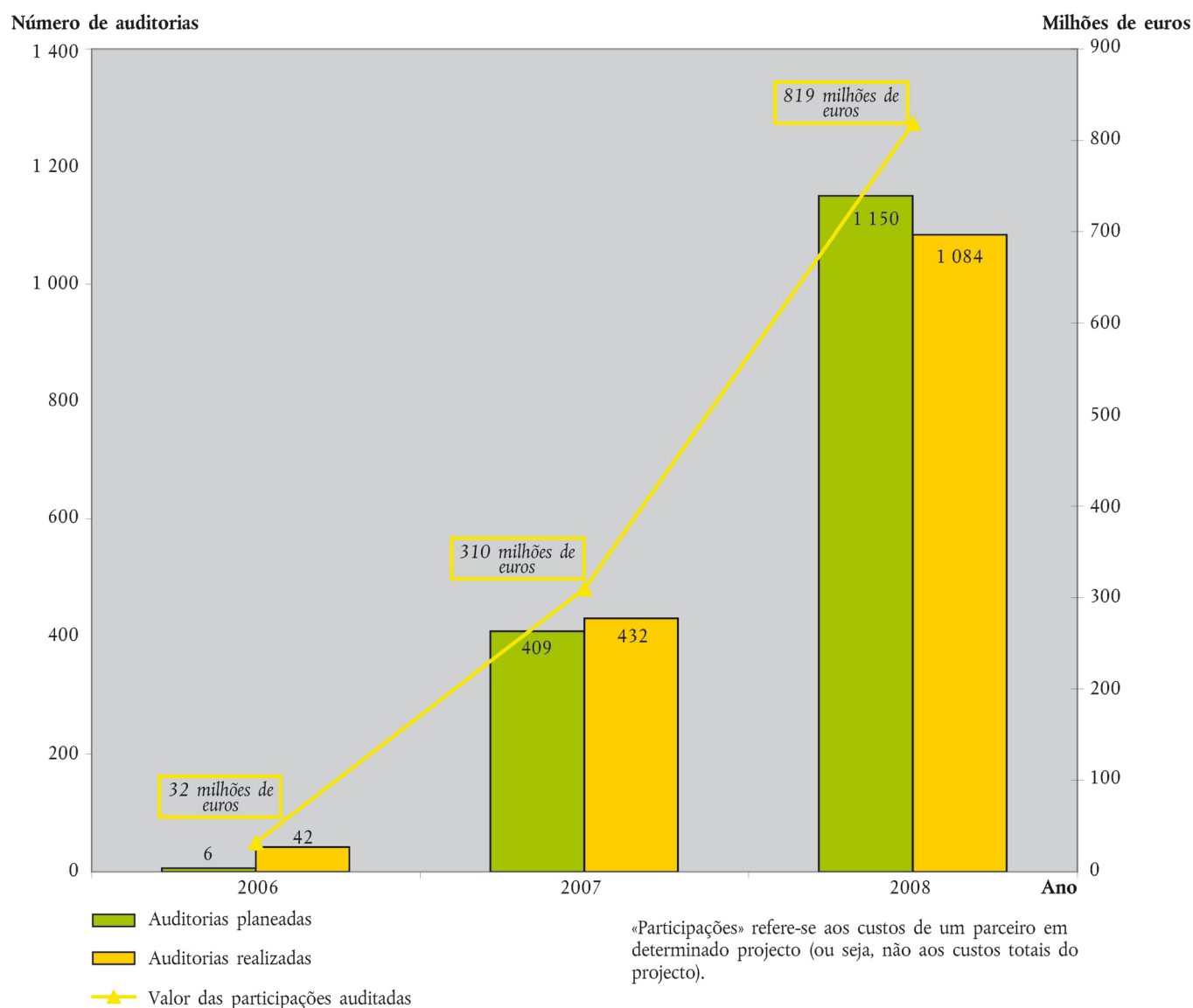
7.31. A Comissão toma nota da observação favorável do Tribunal sobre a crescente cobertura das despesas pela actividade de auditoria.

7.32. A Comissão congratula-se com as observações favoráveis do Tribunal sobre a abordagem coerente adoptada pelas Direcções-Gerais ligadas à investigação no que diz respeito à aplicação da estratégia comum de auditoria.

A inexistência de um instrumento específico no domínio das tecnologias da informação não impede, enquanto tal, a coordenação. É conseguido um nível elevado de coordenação através dos grupos de trabalho inter serviços existentes nas DG ligadas à investigação. As reuniões mensais relativas ao relatório de auditoria constituem um bom exemplo desta cooperação efectiva (ver também o ponto 7.34).

A Agência de Execução para a Investigação e a Agência de Execução do Conselho Europeu de Investigação serão integradas nestas actividades de coordenação em 2009.

⁽⁶⁾ DG RTD, DG INFSO, DG TREN e DG ENTR.

Gráfico 7.1 — Aplicação da estratégia comum da Comissão em matéria de auditoria *ex post*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.33. A estratégia de auditoria *ex post* da Comissão pretende reforçar o processo de certificação de auditoria, aumentando o apoio aos beneficiários e aos auditores responsáveis pela certificação. Se bem que a Comissão tenha envidado esforços no sentido de melhorar as orientações e divulgar as melhores práticas, os problemas anteriormente observados pelo Tribunal (ponto 7.22) continuaram a verificar-se em 2008.

7.34. A abordagem comum nos contactos com os gabinetes de auditoria externos é reforçada por reuniões mensais sobre os relatórios de síntese das auditorias e pela aplicação de procedimentos de controlo de qualidade aos relatórios de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.33. Espera-se que as novas iniciativas desenvolvidas no âmbito do 7.º PQ, tais como o certificado *ex ante* sobre o método e o certificado sobre os custos médios de pessoal, que foram criados para impedir práticas incorrectas nas declarações dos custos e têm sido objecto de uma vasta campanha de informação, reduzam ainda a dimensão dos problemas constatados pelo Tribunal (ver também o ponto 7.23).

7.34. A observação do Tribunal confirma que as DG ligadas à investigação desenvolveram uma cooperação eficaz com os auditores externos (ver resposta ao ponto 7.32).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras

7.35. A maior cobertura da auditoria *ex post* fornece uma base mais alargada para que a Comissão tome medidas correctivas e aumente a garantia quanto à legalidade e regularidade das despesas.

7.36. Estão planeadas ou já em curso medidas correctivas adicionais que consistem em visar grandes beneficiários e posteriormente extrapolar constatações sistémicas de auditoria para contratos não auditados dos beneficiários auditados.

7.37. O aumento considerável das actividades de auditoria implica um aumento significativo do volume de trabalho relativo à exploração dos resultados de auditoria (extrapolação de erros, imposição de ajustamentos, recuperações e sanções). Requer, além disso, esforços consideráveis de coordenação entre as DG do domínio da investigação.

7.38. Em Julho de 2007, a DG INFSO criou uma rede interna de agentes de ligação para as auditorias *ex post*, responsáveis pela exploração dos resultados de auditoria. Em Setembro de 2008, a DG RTD criou uma nova unidade responsável pelas recuperações, que divulgou orientações sobre a exploração dos resultados de auditoria, destinadas aos responsáveis por projectos na DG em causa.

7.39. Contudo, no final de 2008, a Comissão apenas iniciara um número reduzido de recuperações, como exemplificado no **gráfico 7.2**, não tendo ainda aplicado qualquer sanção ⁽⁷⁾, apesar de uma das principais medidas correctivas introduzidas no início do 6.º PQ em 2002 ter sido um sistema de sanções alargado ⁽⁸⁾.

7.39. Como já observado pelo Tribunal, o aumento constante das acções de auditoria tem um impacto significativo na carga de trabalho das Direcções-Gerais. Efectivamente, torna-se necessário proceder a uma maior coordenação e ao estabelecimento de um sistema de controlo interno global para assegurar o acompanhamento das recomendações das auditorias através da emissão de ordens de cobrança, da compensação dos montantes nos pagamentos seguintes e da utilização de indemnizações (ver nota 7).

No final de 2008, os procedimentos de gestão necessários para aplicar a estratégia de controlo plurianual encontravam-se em vigor em larga medida.

⁽⁷⁾ Para além da recuperação de fundos, a Comissão tem o direito de exigir uma compensação (indemnização) a um beneficiário que tenha declarado custos elegíveis em excesso e, consequentemente, recebido uma contribuição injustificada da UE. Qualquer beneficiário que infrinja persistentemente as suas obrigações contratuais fica igualmente sujeito a sanções.

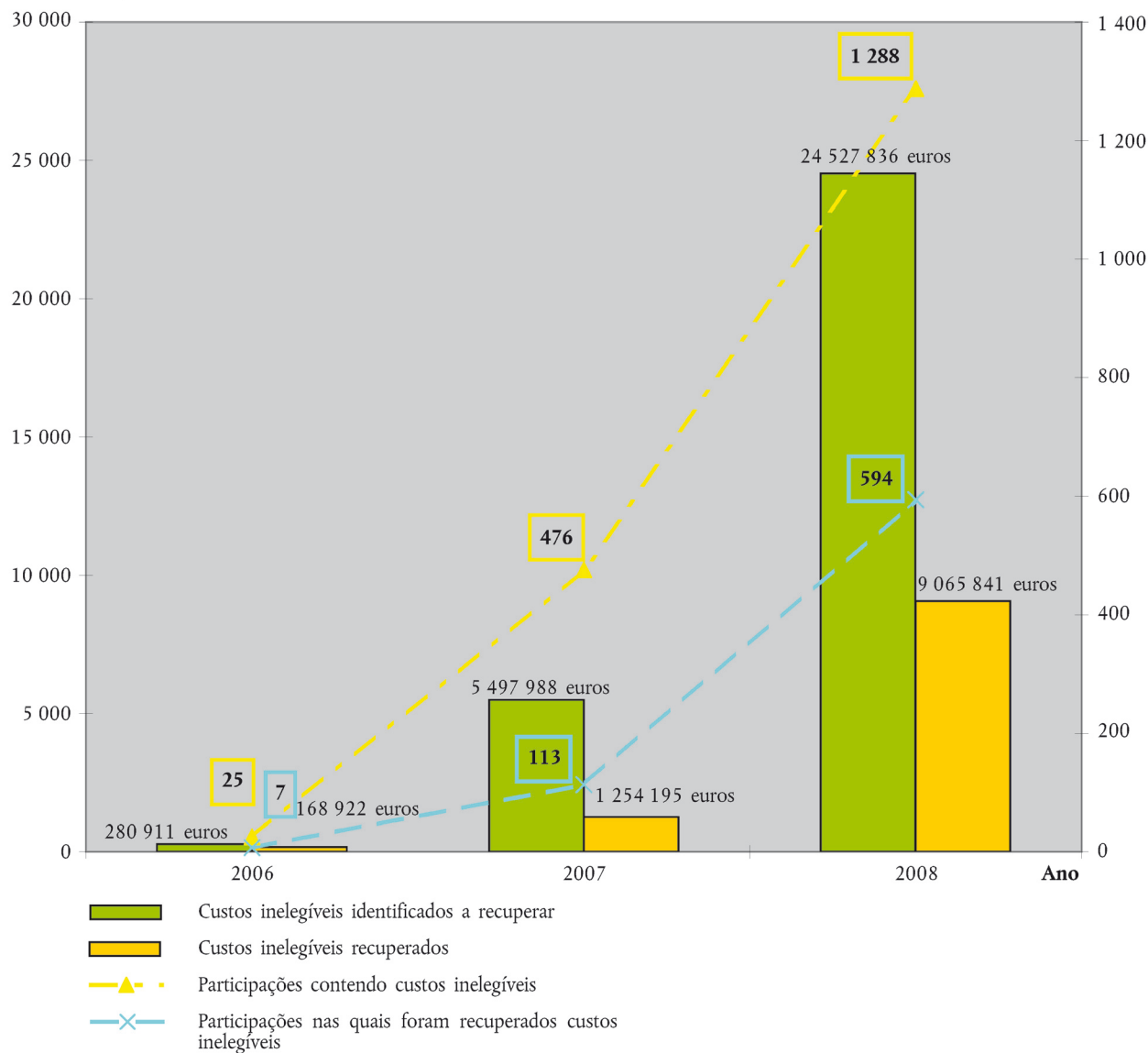
⁽⁸⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 7.23.

Gráfico 7.2 — Aplicação de correcções financeiras na sequência de auditorias

Valor dos custos inelegíveis

(milhares de euros)

Número de participações



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

7.40. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 para o grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes estavam afectados por erros materiais. A taxa de erro mais provável situa-se entre 2 % e 5 %.

7.40. A Comissão procurará alcançar um nível de erro residual que permita obter uma DAS sem reservas neste domínio.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.41. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

Recomendações

7.42. Nos últimos anos, a Comissão reforçou os seus sistemas de controlo e simplificou as regras de financiamento para projectos no domínio da investigação. Estas medidas contribuíram para uma redução do nível de erro neste grupo de políticas. Com vista a manter essa tendência positiva, a Comissão deverá:

- a) garantir uma rigorosa aplicação dos controlos, em especial melhorando a fiabilidade dos certificados de auditoria, aplicando eficazmente a sua estratégia de auditoria *ex post*, aplicando sanções quando necessário e efectuando recuperações ou ajustamentos em tempo oportuno em casos de reembolso indevido de custos declarados;
- b) em consonância com o recente documento da Comissão sobre a racionalização das regras financeiras ⁽⁹⁾, continuar a simplificar as regras de financiamento para o próximo Programa-Quadro de investigação (8º PQ), mantendo embora o objectivo de um sistema de controlo com uma boa relação custo-eficácia, suficiente para fornecer uma garantia razoável sobre a regularidade das despesas.

7.42. A Comissão aceita as recomendações do Tribunal.

- a) A Comissão está plenamente consciente da importância de um sistema de controlo eficaz e continua a esforçar-se nesse sentido. Já foram desenvolvidos esforços consideráveis para melhorar a gestão da política de investigação no âmbito do quadro jurídico e financeiro aplicável. A Comissão prosseguirá uma aplicação rigorosa dos controlos.
- b) A Comissão concorda que seria desejável proceder a uma maior simplificação das regras financeiras no quadro do 8.º PQ e que deverá ser mantido um sistema de controlo eficaz. Continuará a simplificar e a melhorar as suas prestações no domínio da execução orçamental, a fim de apoiar o seu plano de relançamento, de acordo com a sua comunicação sobre a racionalização das regras financeiras e a aceleração da execução orçamental para contribuir para o relançamento económico. Prosseguirá igualmente a sua actividade no que respeita à relação custo/eficácia dos sistemas de controlo e proporá riscos toleráveis de erro para a investigação e outros domínios em 2010.

⁽⁹⁾ Comunicação da Comissária Dalia Grybauskaitė à Comissão, em acordo com o Presidente (SEC(2009) 477 final, 8.4.2009).

ANEXO 7.1

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de operações testadas
2008	150
2007	180

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo:	2008								2007	
	5.º PQ	6.º PQ	7.º PQ	RTE	Desactivação de centrais nucleares ⁽⁴⁾	Outras	Total			
Adiantamentos ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Pagamentos intermédios e finais ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Pagamentos não destinados a projectos ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Total	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 adiantamentos: 63 7.º PQ, 5 RTE, 2 desactivação de centrais nucleares (pagos directamente ao beneficiário), 2 Agência de Execução de Energia Inteligente, 1 Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, 1 Agência Espacial Europeia (Galileo).

⁽²⁾ 65 pagamentos intermédios e finais: 1 7.º PQ, 50 6.º PQ, 2 5.º PQ, 4 RTE, 4 desactivação de centrais nucleares (pagos a fundos de apoio internacionais), 2 Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, 1 Fundo de Investigação do Carvão e do Aço, 1 factura de um contrato de serviços com o programa TSI.

⁽³⁾ 11 pagamentos não destinados a projectos: por exemplo facturas de serviços e fornecimentos, pagamento a um instrumento de garantia de empréstimos relativo a projectos RTE, subsídio para o Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos do 7.º PQ, subsídios operacionais a agências de investigação e à Empresa Comum ITER.

⁽⁴⁾ Programa gerido conjuntamente pela Comissão (DG TREN) e pelo Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD).

1.3 — Frequência e impacto estimado dos erros

Erros	2008							2007
	5.º PQ	6.º PQ	7.º PQ	RTE	Desactivação de centrais nucleares	Outros	Total	
Frequência de operações testadas afectadas por erros	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Frequência de erros quantificáveis	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Impacto dos erros quantificáveis: Taxa de erro mais provável ⁽¹⁾	Entre 2 % e 5 %							Entre 2 % e 5 %

⁽¹⁾ O Tribunal divide a taxa de erro mais provável em três intervalos: inferior a 2 %, entre 2 % e 5 % e superior a 5 %.

Os valores entre {} são números absolutos de operações.

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa	Controlo interno principal (Comissão)			Controlos internos principais nas administrações nacionais	Avaliação global
	Controlos documentais antes do pagamento	Certificados de auditoria	Auditorias financeiras <i>ex post</i>		
Sexto Programa-Quadro (6.º PQ)				N/A	

Avaliação global	2008	2007

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

SEGUIMENTO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
1. Declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2006: nível significativo de erros nos pagamentos			
Em 2006, o Tribunal detectou erros em 26 das 150 operações auditadas. Os tipos de erros mais frequentes foram os seguintes: documentos inadequados como justificação de despesas declaradas, em especial despesas de pessoal, que constituem geralmente a maior categoria de despesas; utilização de valores orçamentados em vez de custos reais; atribuição injustificada de custos indirectos ao projecto; declarações relativas a custos incorridos fora do período de elegibilidade; inclusão de vários outros custos não elegíveis. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 7.10 e 7.11).	Em quatro casos, a responsabilidade pelo seguimento a dar passou a ser assumida por DG não pertencentes a este grupo de políticas. Em seis casos, a Comissão concluiu não serem necessárias medidas correctivas. Em 13 casos, a Comissão aplicou correcções financeiras, quer através da emissão de uma ordem de recuperação, quer ajustando os pagamentos aos beneficiários em períodos posteriores. Em três casos, a Comissão deu início a medidas correctivas, que ainda estão por concluir.	A Comissão deu seguimento aos erros e tomou medidas correctivas, embora em três casos as correcções financeiras não estejam concluídas. No interesse de uma boa gestão financeira, os montantes por liquidar devidos à Comissão deverão ser recuperados o mais rapidamente possível.	<i>A Comissão tomou as medidas correctivas para garantir o seguimento dos três casos ainda em aberto. Em dois dos três casos, o processo de pagamento e o processo de recuperação já se iniciaram. No terceiro caso, foi lançada uma auditoria cujo relatório final se aguarda.</i>
2. Atrasos nos pagamentos efectuados pela Comissão			
A Comissão registou atrasos indevidos nos pagamentos aos beneficiários num número considerável de casos. 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 %). Em 2008, o Tribunal identificou menos pagamentos tardios: 12 casos de entre os 150 pagamentos auditados (ou seja, 8 %). (Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, ponto 7.10, Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 7.29 e Anexo 7.1, Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, Anexo 7.2).	A Comissão melhorou o acompanhamento dos prazos, introduziu procedimentos racionalizados, adaptou os seus instrumentos informáticos e aumentou o seu programa de formação para o pessoal implicado no processo de pagamento.	O desempenho da Comissão no que se refere aos atrasos nos pagamentos melhorou consideravelmente em 2008.	<i>As melhorias anunciadas pelo Tribunal reflectem os esforços envidados pela Comissão. A Comissão continuará a acompanhar de perto este assunto.</i>

CAPÍTULO 8

Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento

ÍNDICE

	<i>Ponto</i>
Introdução	8.1-8.13
Características específicas do grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento	8.2-8.11
Âmbito da auditoria	8.12-8.13
Regularidade das operações	8.14-8.17
Eficácia dos sistemas	8.18-8.32
Sistemas relativos à regularidade das operações	8.18-8.32
EuropeAid	8.20-8.24
DG RELEX	8.25-8.26
DG ELARG	8.27-8.28
DG ECHO	8.29-8.30
Sistema Comum de Informação Relex (CRIS)	8.31-8.32
Conclusões e recomendações	8.33-8.37
Conclusões	8.33-8.34
Recomendações	8.35-8.37
Seguimento das observações anteriores fora do âmbito da declaração de fiabilidade	8.38-8.46
Auditoria de seguimento do Relatório Especial n.º 5/2006 relativo ao programa MEDA	8.38-8.46
Introdução	8.38-8.39
Seguimento das recomendações	8.40-8.45
Conclusão e recomendações	8.46

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 19-Relações Externas, 21-Desenvolvimento e Relações com os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) ⁽¹⁾, 22-Alargamento e 23-Ajuda Humanitária. O **quadro 8.1** dá informações pormenorizadas sobre as actividades abrangidas, as despesas do exercício e o tipo de gestão utilizado.

Quadro 8.1 — Repartição dos pagamentos por domínio de intervenção

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008 (milhões de euros)	Modalidade de gestão orçamental
19	Relações Externas	Despesas administrativas	336	Centralizada directa
		Relações multilaterais, cooperação com países terceiros nos domínios da migração e do asilo e questões gerais das relações externas	54	Centralizada directa
		Política Externa e de Segurança Comum	192	Centralizada indirecta ⁽¹⁾ / Conjunta
		Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	109	Centralizada directa
		Relações e cooperação com países terceiros industrializados	16	Centralizada directa
		Resposta às crises e ameaças globais à segurança	199	Centralizada directa
		Política Europeia de Vizinhaça e relações com a Rússia	1 475	Centralizada directa / Descentralizada
		Relações com a América Latina	310	Centralizada directa / Descentralizada
		Relações com a Ásia, Ásia Central e Países do Médio Oriente	667	Centralizada directa / Descentralizada / Conjunta
		Estratégia política e coordenação	22	Centralizada directa
			3 380	
21	Desenvolvimento e relações com os países ACP	Despesas administrativas	248	Centralizada directa
		Segurança alimentar	258	Centralizada directa
		Agentes não estatais no desenvolvimento	172	Centralizada directa
		Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia	76	Centralizada directa
		Desenvolvimento humano e social	127	Centralizada directa / Conjunta
		Cooperação geográfica com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)	223	Centralizada directa / Descentralizada / Conjunta
		Outras acções de cooperação e programas <i>ad hoc</i>	24	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação	13	Centralizada directa
			1 141	

⁽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.

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008 (milhões de euros)	Modalidade de gestão orçamental
22	Alargamento	Despesas administrativas	71	Centralizada directa
		Processo e estratégia de alargamento	1 388	Centralizada directa / Indirecta / Descentralizada
		Apoio financeiro pós-adesão	66	Centralizada directa / Descentralizada
		Estratégia de informação e comunicação	9	Centralizada directa
			1 534	
23	Ajuda Humanitária	Despesas administrativas	21	Centralizada directa
		Ajuda Humanitária	862	Centralizada directa / Conjunta
			883	

Total das despesas administrativas ⁽²⁾	676
Total das despesas operacionais	6 262
Total dos pagamentos do exercício	6 938

Total das autorizações do exercício	7 415
--	--------------

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 53.º do Regulamento Financeiro, a modalidade de gestão centralizada directa aplica-se quando as tarefas de execução são efectuadas directamente pelos serviços da Comissão e a modalidade de gestão centralizada indirecta quando a Comissão delega as tarefas de execução orçamental em conformidade com o disposto nos artigos 54.º a 57.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 11.

Fonte: Contas anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2008, volume II, anexo B.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Características específicas do grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento

8.2. As despesas em matéria de Relações Externas e de Desenvolvimento são executadas pelo Serviço de Cooperação EuropeAid (EuropeAid) e pela Direcção-Geral das Relações Externas (DG RELEX). As despesas no domínio do Alargamento são executadas pela Direcção-Geral do Alargamento (DG ELARG) e as da Ajuda Humanitária, incluindo a ajuda alimentar, são executadas pela Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO).

8.3. As despesas executadas pelo 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.

8.4. A maioria das despesas é objecto de uma gestão centralizada directa pelos serviços da Comissão nos seus serviços centrais ou nas suas delegações nos países terceiros em causa. A ajuda fornecida por intermédio de organizações internacionais é objecto de uma gestão conjunta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.5. Uma parte importante das despesas inclui pagamentos a título da ajuda orçamental e pagamentos (adiantamentos/pré-financiamentos) efectuados aos organismos de execução de projectos de desenvolvimento, incluindo as instituições governamentais, as ONG e as organizações internacionais.

8.6. Os projectos de desenvolvimento 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.

8.7. Aplicam-se as seguintes modalidades de gestão às despesas geridas pela DG RELEX:

- a) gestão centralizada indirecta ou gestão conjunta com organizações internacionais, no que toca à Política Externa e de Segurança Comum;
- b) gestão centralizada directa no caso das relações e cooperação com países terceiros industrializados (Instrumento dos Países Industrializados) e da resposta às crises e ameaças globais à segurança (Instrumento de Estabilidade). Os projectos são executados pelos serviços centrais ou pelas delegações.

8.8. A DG ELARG gere as despesas relacionadas com a estratégia e o processo de alargamento, principalmente no âmbito do instrumento de ajuda de pré-adesão, do programa Phare, incluindo apoio pós-adesão, do programa CARDS ⁽²⁾ e da assistência financeira de pré-adesão a favor da Turquia.

8.9. Os pagamentos são geralmente efectuados na base das modalidades de gestão centralizada ou descentralizada. No âmbito da gestão descentralizada, a delegação da Comissão efectua controlos *ex ante* das decisões de adjudicação dos contratos, ao passo que em determinadas condições específicas não é exigido o controlo *ex ante*.

8.10. No caso da assistência financeira da UE aos países candidatos potenciais (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Kosovo ⁽³⁾), bem como à antiga República jugoslava da Macedónia, as despesas em causa são principalmente geridas de forma directa pelas delegações e incluem, desde Outubro de 2008, a parte da assistência anteriormente canalizada através da Agência Europeia de Reconstrução (AER).

8.11. As despesas executadas pela DG ECHO são geridas ao nível dos serviços centrais. Cerca de metade das dotações autorizadas são relativas a ONG (gestão directa centralizada) e a outra metade a favor das Nações Unidas ou de outras organizações internacionais (gestão conjunta).

⁽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.

⁽³⁾ No âmbito da Resolução n.º 1244/99 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Âmbito da auditoria

8.12. A auditoria baseou-se em três elementos principais:

- a) testes substantivos dos pagamentos efectuados em 2008, com base numa amostra estatística representativa de 180 operações (ver **1.1** e **1.2** do **anexo 8.1**). 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, na base, por exemplo, de contratos de obras, de serviços ou de fornecimento.
- 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) actividades de gestão e de supervisão;
 - iii) auditorias externas;
 - iv) a auditoria interna.
- c) um seguimento das observações anteriores no âmbito da DAS (ver **anexo 8.2**).

8.13. Note-se que, no caso dos pagamentos efectuados a favor das agências das Nações Unidas (NU), os auditores do Tribunal enfrentam dificuldades em obter os relatórios de auditoria sobre as despesas dos projectos e os documentos justificativos necessários das NU. Esta situação verifica-se apesar das medidas tomadas pela Comissão para facilitar os trabalhos de auditoria realizados pelo Tribunal.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.14. Os testes substantivos realizados no domínio de intervenção Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento revelaram um nível significativo de erros. Os resultados destes testes são apresentados e analisados de forma mais aprofundada no **anexo 8.1**.

8.15. As operações testadas incluem pagamentos efectuados pelos serviços da Comissão directamente a contratantes e consultores ou aos organismos responsáveis pela execução. Detecou-se um nível significativo de erros nos dois tipos de pagamentos.

8.16. No caso dos pagamentos efectuados pelos serviços da Comissão directamente a contratantes e consultores, os erros mais significativos que foram identificados dizem respeito a:

- a) erros de elegibilidade quantificáveis (por exemplo em matéria de IVA e outros impostos e de incumprimento das principais condições exigidas);

8.13. A Comissão apoia inteiramente os pedidos de informações do Tribunal às agências da ONU no âmbito do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA) assinado entre a Comunidade Europeia e as Nações Unidas em 29 de Abril de 2003.

8.16.

- a) Quanto a um dos exemplos do Tribunal, a Comissão considera que este não pode ser qualificado como erro quantificável, unicamente com base no desrespeito dos requisitos formais do contrato.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) erros de exactidão quantificáveis (por exemplo erros de cálculo, incluindo casos de pagamentos a título da ajuda orçamental);

c) erros de conformidade não quantificáveis (por exemplo incumprimento dos prazos, inexistência de documentos justificativos importantes, irregularidades nos procedimentos de adjudicação de contratos).

8.17. Relativamente aos organismos responsáveis pela execução, os erros identificados consistem principalmente em:

a) erros de elegibilidade quantificáveis (inclusão de despesas inelegíveis nas declarações de despesas dos projectos e irregularidades nos procedimentos aplicáveis em matéria de concurso e de adjudicação de contratos);

b) um erro de exactidão quantificável (taxas de câmbio incorrectas).

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Sistemas relativos à regularidade das operações

8.18. A avaliação dos sistemas relativos à regularidade das operações efectuada pelo Tribunal incluiu as verificações *ex ante* dos pagamentos e dos contratos (com base nos resultados dos testes substantivos), as actividades de gestão e de supervisão, o sistema de auditorias externas e de controlos *ex post* e a função de auditoria interna. A avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo para o conjunto das DG é parcialmente eficaz (ver **parte 2 do anexo 8.1**).

8.19. Além disso, com base nos resultados dos trabalhos de auditoria realizados, o Tribunal analisou igualmente a eficácia do Sistema Comum de Informação Relex (CRIS). Este constitui uma ferramenta importante à disposição do EuropeAid, da DG RELEX e da DG ELARG, tanto ao nível dos serviços centrais como das delegações, para gerir as despesas que estão à sua responsabilidade.

c) *Em relação ao respeito dos prazos de pagamento, por vezes a Comissão não notificou os contratantes da suspensão dos pagamentos – no interesse da boa gestão financeira – quando houvesse suspeitas de irregularidades financeiras, e enquanto as investigações estavam a decorrer.*

8.17.

a) *A Comissão não concorda com a classificação atribuída pelo Tribunal, erro de elegibilidade quantificável, a um caso relacionado com uma irregularidade perpetrada por um subcontratante, relativamente ao qual a Comissão, com pleno conhecimento e tendo procedido à avaliação completa da situação, decidiu efectuar um pagamento parcial, em conformidade com o disposto nos artigos 81.º, 113.º e 119.º do Regulamento Financeiro. Esta situação tem impacto a nível do anexo 8.1, tanto quanto ao nível das operações afectadas por erros, como da taxa global de erros apurada.*

As auditorias financeiras obrigatórias antes dos pagamentos finais, previstas no sistema de controlo da Comissão, permitem-lhe detectar e corrigir os erros a nível de adiantamentos/pré-financiamentos que sejam detectados pelo Tribunal de Contas num exercício contabilístico posterior.

8.18. *A Comissão considera que o enquadramento em matéria de controlo no domínio da ajuda externa, desenvolvimento e alargamento melhorou significativamente, comparado com os anos precedentes (tendo as recomendações anteriores do Tribunal sido aplicadas). Por exemplo, os controlos *ex ante* do EuropeAid foram consideravelmente reforçados durante este período, nomeadamente quanto às auditorias (*ex ante* e *ex post*), para as quais, desde 2007, foram criados novos mandatos padrão, sistemas informáticos e metodologias. Os próprios controlos *ex post* da Comissão (do EuropeAid e da DG ECHO) confirmam a existência de um nível muito baixo de erros residuais no momento do pagamento final/encerramento dos projectos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EuropeAid

8.20. O EuropeAid gere as despesas financiadas a partir do orçamento comunitário e dos Fundos Europeus de Desenvolvimento. Uma avaliação mais aprofundada da eficácia dos sistemas de controlo existentes é objecto de um relatório distinto, publicado em conjunto com o presente relatório anual, relativo às actividades financiadas pelos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED).

8.21. O Tribunal constatou que o EuropeAid continuou a melhorar os seus sistemas de supervisão e de controlo.

8.22. No entanto, relativamente aos controlos *ex ante*, verificaram-se insuficiências que incluíam os seguintes aspectos:

a) controlos preventivos ineficazes e insuficientes ao nível dos serviços da Comissão (os auditores detectaram casos de pagamentos efectuados sem documentos justificativos importantes e de irregularidades ao nível dos procedimentos aplicáveis em matéria de concurso e de adjudicação de contratos realizados pelos serviços da Comissão);

b) controlo e apoio insuficientes às organizações responsáveis pela execução dos projectos financiados pela UE (por exemplo nestas organizações nem sempre é claro quais as regras contabilísticas aplicáveis à elaboração dos relatórios financeiros exigidos);

c) no caso dos pagamentos a título da ajuda orçamental, insuficiências nos procedimentos para verificar se as condições de pagamento são respeitadas.

8.23. Relativamente ao recurso às auditorias externas, que constituem um dos elementos mais importantes do quadro de controlo interno do EuropeAid, o Tribunal verificou melhorias nos procedimentos. No entanto, conclui que, globalmente, estes controlos continuam a ser parcialmente eficazes. Considerou-se ainda que o processo de gestão do risco era parcialmente eficaz.

8.22.

b) O apoio aos organismos responsáveis pela execução dos projectos financiados pela UE é significativo e inclui o fornecimento de orientações impressas, um sítio web sempre actualizado do EuropeAid sobre finanças e contratos, bem como a formação e o aconselhamento no local por parte do pessoal que trabalha no domínio das finanças e contratos nas delegações. Por exemplo, no âmbito do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, em 2008 foram oferecidos 29 dias de formação no local em matéria de finanças e contratos, sendo 76 % dos formandos (151 de 200) técnicos dos ministérios e pessoal ligado aos projectos.

O apoio à gestão financeira, o acompanhamento e a formação podem sempre ser aumentados e melhorados. Está a ser preparado um conjunto de ferramentas de gestão financeira para os organismos responsáveis pela execução, que deverá estar concluído em 2010.

c) A Comissão está a promover uma maior sensibilização dos seus serviços para a necessidade de se assegurar uma abordagem mais estruturada e formal na avaliação dos pagamentos relativos ao apoio orçamental. Em Fevereiro de 2009, a Comissão reforçou o papel de verificação do pessoal que trabalha no domínio das finanças e contratos no processo de aprovação dos pagamentos.

8.23. Desde 2007 foram realizados progressos substanciais a nível da metodologia de auditoria e muitas das reformas recentes trarão benefícios futuros, por exemplo, quando todos os resultados de auditoria estiverem baseados nos mandatos padrão de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.24. As insuficiências que persistiram em 2008 eram principalmente constituídas por incoerências e lacunas que afectavam o plano de auditoria anual (PAA), o módulo de auditoria do CRIS e o acompanhamento geral dos resultados das auditorias realizadas. Entre outros aspectos, incluem:

- a) uma fraca taxa de execução do PAA;
- b) informações incompletas no módulo de auditoria do CRIS;
- c) incoerências entre os resultados das auditorias realizadas e falta de análise dos mesmos.

DG RELEX

8.25. O Tribunal avaliou em pormenor os sistemas de supervisão e de controlo aplicados pela DG RELEX para garantir a regularidade das operações. Detectaram-se insuficiências importantes relativas aos controlos *ex post*. Por exemplo, no caso destes últimos, estavam planeados três controlos no local mas apenas foram realizados dois, e das seis auditorias externas previstas nenhuma foi de facto lançada.

8.26. Além disso, a análise realizada revelou insuficiências em matéria de gestão financeira e de supervisão das informações financeiras relativas aos projectos. A título de exemplo, as delegações da Comissão utilizam o sistema informático de gestão CRIS, que pertence ao EuropeAid, para gerir as informações financeiras relativas aos projectos desconcentrados da DG RELEX (Instrumento de Estabilidade). No entanto, não existe nenhuma interface automatizada com o acompanhamento da execução orçamental realizada, separadamente, pelos serviços centrais utilizando folhas de cálculo extraídas do ABAC. Esta situação pode dar origem a divergências nas informações de gestão.

A Comissão prossegue os seus esforços de sensibilização para o processo de gestão do risco. A gestão do risco constitui uma norma prioritária de controlo interno em 2008 e foram realizados vários eventos de formação na sede e em todas as regiões da assistência externa. Estão previstas novas melhorias a nível da formação para o exercício de gestão do risco de 2010, incluindo a oferta de formação em linha.

8.24. Em 2008, com base nos ensinamentos obtidos, a metodologia do plano de auditoria anual (PAA) para 2009 foi substancialmente revista, encontrando-se em curso novas revisões para 2010. Desde 2007, o módulo de auditoria do sistema CRIS tem sido desenvolvido a vários níveis.

- a) Nos últimos anos, o número de auditorias concluídas em cada ano tem aumentado de forma constante. Em 2008 foram concluídas 455 auditorias no total, o que representa um aumento de 35 % relativamente ao número de auditorias concluídas em 2007 (337).

Contudo, o calendário da maioria das auditorias deve acompanhar o ritmo de execução das actividades do projecto.

- b) 2008 foi o primeiro ano de utilização obrigatória do módulo de auditoria do sistema CRIS e, em geral, os resultados foram muito positivos. No entanto, a Comissão reconhece que é necessário realizar progressos quanto à introdução atempada dos documentos.
- c) Está presentemente a decorrer uma análise aprofundada dos resultados das auditorias, dando especial atenção às auditorias tratadas no âmbito do sistema de contrato-quadro.

8.25. A Comissão considera que, em 2009, os controlos *ex post* devem desempenhar um papel mais importante para salvaguardar a DG RELEX, tendo em conta o aumento do orçamento. A execução do plano será acompanhada de perto ao longo de 2009 e a utilização dos resultados das auditorias e dos controlos será otimizada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DG ELARG

8.27. A avaliação global do Tribunal permitiu constatar que os sistemas são parcialmente eficazes devido a insuficiências detectadas na estrutura de auditoria interna (EAI) da DG e nos seus controlos *ex post*. O programa de trabalho da EAI tinha por base uma avaliação do risco, mas o seu programa plurianual não estava suficientemente desenvolvido. Além disso, tendo em conta o aumento do volume dos fundos, o Tribunal salienta a importância de uma estratégia específica para os controlos *ex post* dos projectos que são geridos de forma centralizada, como previsto no programa anual de gestão para 2008. Considerou-se satisfatória a eficácia do sistema de controlos *ex ante*.

8.28. Além disso, persistem insuficiências importantes relativas a potenciais irregularidades na gestão dos fundos do programa Phare por duas agências de execução na Bulgária. O Tribunal mantém a sua avaliação sobre os controlos internos principais nas administrações nacionais na Bulgária como sendo apenas parcialmente eficazes (ver **anexo 8.2**).

DG ECHO

8.29. A estrutura de auditoria interna foi criada em 2008 (anteriormente, a DG ECHO era assistida neste aspecto pela EAI do EuropeAid). Na opinião do Tribunal, 2008 foi um ano de transição para a EAI, pelo que é previsível que se obtenham todos os benefícios da nova organização a partir de 2009.

8.30. Relativamente ao sistema de auditorias externas, em especial a estratégia de auditoria da DG nesta matéria, o Tribunal regista os esforços realizados para aumentar o número de projectos sujeitos a controlos no local.

Sistema Comum de Informação Relex (CRIS)

8.31. Durante os testes das operações, constatou-se que as informações constantes do CRIS nem sempre são totalmente exactas. Detectaram-se erros de codificação dos dados relativos aos pagamentos e às autorizações (por exemplo, no caso de projectos e/ou contratos cujo código do país está incorrecto no CRIS), bem como outros erros que podem afectar a fiabilidade das demonstrações financeiras da Comissão (por exemplo, relativos às datas de vencimento das garantias bancárias e às modalidades de gestão dos projectos/contratos).

8.32. Os auditores constataram ainda que os utilizadores do sistema enfrentam com frequência condicionalismos técnicos que podem afectar a regularidade das operações processadas (é comum encontrar casos de pagamentos efectuados depois do prazo previsto devido à indisponibilidade do sistema).

8.27. A Comissão não concorda inteiramente com a avaliação do Tribunal relativamente à eficácia dos sistemas de controlo *ex post* e de auditoria, tendo em conta as melhorias introduzidas.

A rápida evolução do contexto da DG ELARG dificulta o planeamento plurianual por parte da EIA (Estrutura de Auditoria Interna), o que implica reajustamentos contínuos.

Em princípios de 2009, a DG ELARG adoptou uma estratégia global para o controlo, que abrange todas as modalidades de gestão, incluindo a gestão centralizada. Está igualmente a estudar a adopção de uma política específica para os controlos *ex post* no quadro da gestão centralizada, com base na experiência adquirida numa acção-piloto realizada em 2008 e tendo em conta a análise custos-benefícios.

8.28. Tendo sido descobertas algumas deficiências a nível do sistema, a Comissão suspendeu todos os pagamentos em finais de Fevereiro de 2008, e retirou a acreditação às duas agências em questão em Julho de 2008. Mesmo que subsistam algumas deficiências a nível do sistema, já não se verifica a possibilidade de serem celebrados contratos irregulares, uma vez que a adjudicação de contratos financiados pelo Phare está terminada.

8.31. Estão a ser aplicadas algumas medidas que visam aumentar a qualidade dos dados do sistema CRIS. Em primeiro lugar, estão a ser desenvolvidas regras claras e mais documentadas para a introdução dos dados e o sistema CRIS está a ser periodicamente revisto e desenvolvido em conformidade. Em segundo lugar, estão a ser desenvolvidos esforços para melhorar a qualidade dos dados do sistema, incluindo uma auditoria da qualidade dos dados (para identificar as causas profundas), a sua remoção e o acompanhamento da respectiva qualidade, para facultar uma panorâmica global da situação relativa à qualidade dos dados.

8.32. Em 2008, o sistema CRIS esteve indisponível durante alguns períodos, sobretudo devido às exigências técnicas da integração das contas do Fundo Europeu de Desenvolvimento no sistema contabilístico central da Comissão em Fevereiro de 2009, que ocorreu de uma só vez. Contudo, foram tomadas desde então algumas medidas para reduzir os períodos de indisponibilidade do sistema CRIS.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

8.33. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 para o grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento estavam afectados por erros materiais.

8.34. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

Recomendações

8.35. O Tribunal recomenda que:

- a) se adoptem medidas para melhorar a eficácia do sistema de controlo *ex ante* da Comissão relativo aos pagamentos e aos contratos (EuropeAid e DG RELEX);
- b) se reforce o apoio às organizações responsáveis pela execução dos projectos financiados pela UE, que deverão ser objecto de um acompanhamento mais rigoroso;
- c) se programem as auditorias e os controlos *ex post* de forma mais realista, tendo em conta os recursos disponíveis para o efeito, para que se possam cumprir devidamente os planos daí resultantes;

8.33. A Comissão concebeu os seus controlos por forma a abranger todo o ciclo de vida dos seus projectos plurianuais. A perspectiva do Tribunal de Contas é anual e acumula todos os erros encontrados num ano específico. A maioria do tipo de erros financeiros identificados pelo Tribunal seria igualmente detectada pela Comissão no decurso normal dos controlos *ex ante* e seria corrigida num exercício contabilístico subsequente, antes do encerramento das contas do projecto, só subsistindo um baixo nível de erros residuais.

8.34. A Comissão considera que o enquadramento em matéria de controlo no domínio da ajuda externa, desenvolvimento e alargamento melhorou significativamente, comparado com os anos precedentes (tendo as recomendações anteriores do Tribunal sido aplicadas). Com efeito, muitos dos elementos essenciais dos principais sistemas de controlo foram avaliados e considerados eficazes.

8.35.

- a) A Comissão não concorda inteiramente com a avaliação do Tribunal relativamente à eficácia dos controlos *ex ante* do EuropeAid, tendo em conta as melhorias introduzidas. No entanto, a Comissão reconhece que, no contexto do seu esforço contínuo de melhoria do sistema global de controlo interno, é necessário continuar a trabalhar na arquitectura dos sistemas de controlo da ajuda externa. Tendo isso em conta, e em conjunto com o trabalho da Comissão sobre o risco de erro admissível, em 2010 o EuropeAid lançará um exame da sua estratégia de controlo.

A Comissão concorda que o recurso aos controlos *ex ante* da DG RELEX deve ser melhor documentado.

- b) A Comissão reconhece que o apoio à gestão financeira e o acompanhamento devem ser alargados e melhorados. Está a ser preparado um conjunto de ferramentas de gestão financeira para os organismos responsáveis pela execução, que deverá estar concluído em 2010.
- c) A sede da Comissão continuará a prestar assistência aos gestores da auditoria – especialmente nas delegações – para melhorar a sua capacidade de planeamento das auditorias. No contexto da preparação do PAA de 2009, as delegações foram convidadas a prestar especial atenção à disponibilidade de recursos.

A nível dos controlos *ex post* das operações, todos os anos são atingidos os objectivos anuais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) se acompanhe de perto a execução das auditorias e dos controlos *ex post* planeados, para que se possam detectar e corrigir prontamente quaisquer desvios;
- e) se registem devidamente e analisem sistematicamente os resultados das auditorias e dos controlos *ex post* realizados;
- f) se aprove e execute uma estratégia mais desenvolvida em matéria de auditorias *ex post* no âmbito da gestão centralizada (DE ELARG).

8.36. O Tribunal recomenda igualmente que se adoptem disposições adequadas e implementem medidas para melhorar a qualidade dos dados registados nos vários sistemas informáticos de gestão à disposição dos serviços da Comissão.

8.37. Além disso, o Tribunal recomenda que, relativamente aos pagamentos a título da ajuda orçamental, se dê continuidade aos esforços já realizados para introduzir indicadores de desempenho mais orientados para as realizações e os efeitos.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES FORA DO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Auditoria de seguimento do Relatório Especial n.º 5/2006 relativo ao programa MEDA**Introdução**

8.38. Em Agosto de 2006, o Tribunal publicou o Relatório Especial n.º 5/2006 relativo ao programa MEDA ⁽⁴⁾. Uma vez que o Regulamento MEDA expirava em 2006, as recomendações do Tribunal eram dirigidas ao Instrumento Europeu de Vizinhaça e de Parceria (IEVP), que entrou em vigor em 2007. O Tribunal recomendou que a Comissão:

- garantisse uma transição suave e rápida para os novos programas de cada país de forma a evitar consequências negativas para a execução no futuro;
- definisse com mais clareza nos novos documentos de programação por país os seus objectivos estratégicos e estabelecesse indicadores adequados que permitam um melhor acompanhamento e avaliação do impacto;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) A execução do plano anual será atentamente acompanhada ao longo de 2009 e a utilização dos resultados das auditorias e dos controlos será otimizada.
- e) A Comissão planeia introduzir melhorias no sistema CRIS para permitir uma melhor análise dos dados das auditorias.
- f) Em princípios de 2009, a DG ELARG adoptou uma estratégia global para o controlo, que abrange todas as modalidades de gestão, incluindo no quadro da gestão centralizada. Está igualmente a estudar a adopção de uma política específica para os controlos *ex post* na gestão centralizada, com base na experiência adquirida numa acção-piloto realizada em 2008 e tendo em conta a análise custos-benefícios.

8.36. Estão a ser aplicadas algumas medidas que visam aumentar a qualidade dos dados do sistema CRIS. Em primeiro lugar, estão a ser desenvolvidas regras claras e mais documentadas para a introdução dos dados e o sistema CRIS está a ser periodicamente revisto e desenvolvido. Em segundo lugar, estão a ser desenvolvidos esforços no sentido de melhorar a qualidade dos dados do sistema.

8.37. A Comissão vai introduzir uma maior precisão na concepção e aferição dos indicadores relativos às operações de apoio orçamental. As orientações gerais relativas ao apoio orçamental estão actualmente a ser revistas para melhorar a concepção e capacidade de avaliação das condições de elegibilidade e dos indicadores específicos de resultados, a fim de permitir uma abordagem orientada para os resultados mais rigorosa, através de indicadores das realizações, dos efeitos e do processo.

8.38. A Comissão tomou as medidas necessárias para dar seguimento às recomendações do Relatório Especial n.º 5/2006 relativo ao programa MEDA.

⁽⁴⁾ JO C 200 de 24.8.2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- continuasse a concentrar o seu apoio num número limitado de domínios de intervenção para garantir a coerência das acções e manter a gestão dos programas exequível;
- continuasse a procurar exemplos de boas práticas de gestão dos projectos que permitam evitar atrasos.

8.39. O Parlamento Europeu e o Conselho Europeu adoptaram as recomendações do Tribunal. A autoridade de quitação salientou ainda questões relacionadas com a visibilidade das medidas financiadas pela UE e insistiu no reforço do planeamento e da execução do novo instrumento.

Seguimento das recomendações

8.40. A Comissão preparou em tempo oportuno os relatórios por país, os planos de acção e os correspondentes documentos de programação estratégica. O fluxo da ajuda financeira da UE não foi afectado durante a transição do antigo programa (MEDA) para o novo instrumento (IEVP). Além disso, os montantes tanto das autorizações como dos pagamentos (para o MEDA e o IEVP em conjunto) foram ainda mais elevados nos exercícios de 2007 e 2008 do que a média dos exercícios anteriores.

8.41. Os documentos de programação estratégica incluíam objectivos estratégicos elaborados e conformes aos planos de acção nacionais mas que se encontravam principalmente descritos em termos gerais, o que dificultava uma apreciação do impacto do financiamento da UE no final do período previsto nos documentos de estratégia. A qualidade dos indicadores de desempenho elaborados a este nível variava de forma significativa entre os vários países. Em geral, os elementos de referência e os objectivos, relativos aos indicadores, não estavam definidos nos documentos de estratégia.

8.42. A Comissão concentrou o seu apoio num número limitado de domínios de intervenção. Estes foram seleccionados em função da avaliação das necessidades específicas de cada país beneficiário. Além disso, a Comissão preocupou-se em continuar a apoiar domínios específicos ou mesmo em manter programas sectoriais no âmbito do novo instrumento IEVP. Apoiou igualmente vários domínios de prioridade elevada comuns à maioria dos países beneficiários.

8.43. A Comissão realizou os seus trabalhos em conformidade com as disposições do Regulamento IEVP, o que melhorou a transparência do financiamento da UE canalizado através de fundos fiduciários internacionais. Recentemente, foram igualmente elaborados dois relatórios de avaliação exaustivos sobre a prestação da ajuda da Comissão através de bancos de desenvolvimento e do Banco Europeu de Investimento, e através das organizações das Nações Unidas. A Unidade de Avaliação⁽⁵⁾ encarregou consultores externos de elaborarem os relatórios com a finalidade de avaliar a mais-valia destas modalidades de distribuição da ajuda.

8.41. Ver resposta ao ponto 8.46.

⁽⁵⁾ Unidade de Avaliação comum ao EuropeAid, à DG Desenvolvimento e à DG Relações Externas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.44. Em 2008, a Comissão elaborou um manual sobre a comunicação e a visibilidade. Assinaram-se igualmente acordos específicos em matéria de comunicação, de visibilidade e de elaboração de relatórios com as NU e o Banco Mundial em 2006.

8.45. A Comissão tomou medidas destinadas a executar a maioria das recomendações propostas no relatório de avaliação intercalar do programa MEDA II. No entanto, o relatório de avaliação final, aguardado para meados de 2008, apenas será finalizado durante 2009.

Conclusão e recomendações

8.46. A Comissão tomou medidas que, na sua maioria, estão em conformidade com as recomendações do relatório. A Comissão:

- tomou as medidas necessárias para garantir uma transição suave e rápida para os novos programas de cada país;
- no entanto, não definiu objectivos estratégicos e indicadores de qualidade satisfatória em todos os documentos de programação estratégica. Assim sendo, o Tribunal continua a recomendar que a Comissão defina objectivos estratégicos e indicadores de desempenho adequados que permitam uma avaliação eficaz do impacto das medidas da UE para a totalidade do período;
- concentrou o seu apoio num número limitado de domínios de intervenção, de acordo com os planos de acção e a avaliação das necessidades específicas de cada país beneficiário;
- continuou a procurar aplicar as melhores práticas de planeamento e gestão dos programas e projectos. Contudo, a Comissão regista um atraso na publicação do relatório de avaliação final do programa MEDA, que poderia ter apresentado recomendações valiosas para a fase inicial da execução do I EVP.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.45. Ver resposta ao ponto 8.46.

8.46.

- *De acordo com o Regulamento I EVP, os indicadores de base e de desempenho são especificados posteriormente, no momento em que são elaborados os programas de acção anuais. Efectivamente, é no momento em que os programas são formulados, quando tendem a ganhar relevância e a estar melhor definidos, que esses indicadores são estabelecidos. Os documentos de estratégia por país têm por objectivo apresentar as linhas gerais da situação do país e definir as áreas estratégicas prioritárias de intervenção a fim de responder aos principais desafios identificados no país em questão.*
- *O relatório de avaliação intercalar ficou concluído apenas em Julho de 2005. Dado que em 2006 as novas decisões de financiamento do programa MEDA ainda estavam a ser adoptadas, muitas das acções referentes a estas decisões ainda foram executadas durante 2008 e 2009; foi decidido adiar por um ano o relatório de avaliação final. Este relatório está agora programado para o final de 2009.*

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa		Controlos internos principais (Comissão)				Controlos internos principais nas administrações nacionais	Avaliação global
		Controlos <i>ex ante</i> dos contratos e dos pagamentos	Gestão e supervisão	Auditorias externas/auditorias de encerramento	Auditorias internas		
EuropeAid ⁽¹⁾	Serviços centrais					N/A	
	Delegações						
DG ELARG						N/A	
				⁽²⁾			
DG ELARG							
DG ECHO						N/A	

Avaliação global	2008	2007

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

⁽¹⁾ Esta avaliação corresponde à publicada no Relatório sobre o FED.⁽²⁾ Controlos *ex post*.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO ÂMBITO DA DAS

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Relações externas e desenvolvimento			
<i>Pagamentos a título da ajuda orçamental</i>			
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. 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. Todavia, os indicadores de resultados utilizados para aferir os progressos alcançados não estavam, em todos os casos examinados, definidos no tempo e não eram claros, isentos de ambiguidades e realizáveis. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 8.14)	Introdução de indicadores de desempenho mais orientados para as realizações e os efeitos.	Já é possível verificar os resultados das medidas tomadas nesta matéria.	A Comissão reconhece a necessidade de se introduzir uma maior precisão na concepção e aferição dos indicadores relativos às operações de apoio orçamental. As orientações gerais relativas ao apoio orçamental estão actualmente a ser revistas para melhorar a sua concepção e capacidade de avaliação das condições de elegibilidade e dos indicadores específicos de resultados, a fim de permitir uma abordagem orientada para os resultados mais rigorosa, através de indicadores do processo e das realizações, para além de indicadores dos efeitos.
<i>Sistema de auditorias externas</i>			
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. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 8.25)	Acompanhamento mais rigoroso da execução do PAA e melhor utilização dos resultados das auditorias.	As medidas adoptadas ainda não eram totalmente eficazes, pelo que são necessários mais esforços nesta matéria.	A Comissão planeia introduzir melhorias no sistema CRIS para permitir uma melhor análise dos dados das auditorias.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Alargamento			
<i>Sistema Alargado de Execução Descentralizada (EDIS)</i>			
Na Bulgária verificou-se que apesar da concessão da acreditação EDIS, que permite que as delegações renunciem aos controlos <i>ex ante</i> , os sistemas em causa contêm deficiências significativas. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 8.12)	Foi elaborado um plano de acção para garantir que se introduzem melhorias, tendo sido suspensos os pagamentos a favor de duas agências de execução em Fevereiro de 2008 e retirada a respectiva acreditação em Julho de 2008.	Apesar das medidas adoptadas, mantêm-se as principais insuficiências que deram origem à suspensão dos pagamentos e à retirada da acreditação EDIS.	A situação apresenta melhorias. No entanto, mesmo que subsistam algumas deficiências a nível do sistema, já não se verifica a possibilidade de serem celebrados contratos irregulares, uma vez que a adjudicação de contratos financiados pelo Phare está terminada.
<i>Controlos ex post (auditorias de encerramento)</i>			
Na sequência de uma alteração de metodologia, o número de relatórios de auditoria foi excepcionalmente elevado em 2007 e alguns não foram objecto de um acompanhamento em tempo oportuno. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 8.26)	A Comissão realizou esforços consideráveis para acompanhar e tratar os relatórios de auditoria.	Verificou se uma melhoria significativa no tratamento dos processos.	Em 2008 foram processados 133 relatórios, dos quais 89 puderam ser encerrados, enquanto nos cinco primeiros meses de 2009 foram processados 71, dos quais 44 não encerrados em 2008 e 38 encerrados.
Ajuda Humanitária			
<i>Auditorias externas</i>			
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. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 8.27)	A Comissão tinha já aumentado o número de controlos no local em 2007.	O Tribunal regista os esforços realizados para aumentar o número de controlos aos projectos efectuados no local.	A justificação das despesas é sistematicamente verificada através do acompanhamento dos projectos por assistentes técnicos, da realização de auditorias no local e de visitas do pessoal da Comissão e pelos relatórios de execução e financeiros apresentados pelo parceiro. Na sequência da recomendação do Tribunal, a DG ECHO reequilibrou o número de auditorias na sede e no local para alcançar uma relação custos-benefícios equilibrada.

CAPÍTULO 9
Educação e Cidadania
ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.7
Características específicas da Educação e Cidadania	9.1-9.4
Âmbito da auditoria	9.5-9.7
Auditoria dos adiantamentos	9.6-9.7
Regularidade das operações	9.8-9.11
Eficácia dos sistemas	9.12-9.30
Sistemas relativos à regularidade das operações	9.12-9.30
Sistemas relativos ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida	9.13-9.25
Controlos <i>ex post</i> na Direcção-Geral da Educação e da Cultura	9.26
Fundo para as Fronteiras Externas	9.27-9.29
Direcção-Geral da Comunicação	9.30
Conclusões e recomendações	9.31-9.34

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

Características específicas da Educação e Cidadania

9.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Educação e Cidadania, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 15-Educação e Cultura, 16-Comunicação e 18-Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. O **quadro 9.1** dá informações pormenorizadas sobre as actividades abrangidas, as despesas do exercício e o tipo de gestão utilizado.

Quadro 9.1 — Educação e Cidadania, repartição dos pagamentos em 2008 por domínio de intervenção

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008	Modalidade de gestão orçamental
15	Educação e Cultura	Despesas administrativas ⁽¹⁾	111	Centralizada directa
		Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo	1 060	Centralizada indirecta
		Desenvolvimento da cooperação cultural na Europa	48	Centralizada directa
		Incentivo e promoção da cooperação no domínio da juventude e dos desportos	134	Centralizada indirecta
		Promoção da cidadania europeia	24	Centralizada directa
			1 378	
16	Comunicação	Despesas administrativas ⁽¹⁾	104	Centralizada directa
		Comunicação e média	25	Centralizada directa
		Comunicação ao nível local	35	Centralizada directa
		Instrumentos de análise e de comunicação	23	Centralizada directa
			186	
18	Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça	Despesas administrativas ⁽¹⁾	58	Centralizada directa
		Solidariedade — Fronteiras externas, política de vistos e livre circulação de pessoas	189	Partilhada / Centralizada indirecta
		Fluxos migratórios — políticas comuns de imigração e asilo	80	Partilhada
		Direitos fundamentais e cidadania	26	Directa
		Segurança e protecção das liberdades	28	Directa
		Justiça penal e justiça civil	42	Directa
		Prevenção e informação em matéria de droga	15	Directa
		Estratégia política e coordenação	7	Directa
			445	
Total das despesas administrativas			274	
Total das despesas operacionais			1 735	
Total dos pagamentos do exercício			2 009	
Total das autorizações do exercício			2 323	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.2. Os três títulos orçamentais do presente domínio são geridos quase exclusivamente pelas três Direcções-Gerais correspondentes (DG) da Comissão. Trata-se da Direcção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) para o título orçamental 15, da Direcção-Geral da Comunicação (DG COMM) para o título orçamental 16 e da Direcção-Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança (DG JLS) para o título orçamental 18. A Comissão gere a maior parte das despesas efectuadas no âmbito deste domínio segundo o princípio da gestão centralizada indirecta ou da gestão partilhada, sendo a execução das acções delegada, sob a forma de programas plurianuais, à Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, a agências nacionais ⁽¹⁾ ou a estruturas de gestão semelhantes nos Estados-Membros. As entidades competentes destes últimos concedem subvenções e celebram contratos relativamente a projectos ou medidas executados por beneficiários públicos e privados. As subvenções são normalmente pagas por parcelas (ver pontos 9.6 e 9.7).

9.3. A execução dos programas no âmbito do novo Quadro Financeiro para 2007-2013 foi acompanhada de uma mudança na estrutura de controlo interno, que atribui uma maior responsabilidade aos Estados-Membros. No caso dos contratos a celebrar no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, por exemplo, as autoridades nacionais (ver ponto 9.13) tinham de apresentar uma declaração de garantia *ex ante* sobre a gestão financeira das despesas no Estado-Membro em causa. Todos os anos, as referidas autoridades emitirão uma declaração de garantia *ex post* sobre a utilização correcta dos recursos e a fiabilidade dos sistemas e dos procedimentos de controlo adoptados ⁽²⁾.

9.3. A DG EAC adaptou o seu sistema de supervisão e de controlo com base no princípio de auditoria única, que inclui:

- a) a avaliação da declaração de fiabilidade *ex ante* das autoridades nacionais apresentada no início do período do programa 2007-2013;
- b) visitas de acompanhamento relativas aos sistemas e controlos no local;
- c) avaliação da declaração anual *ex post*;
- d) auditorias financeiras;
- e) acções de formação com as agências nacionais e as autoridades nacionais;
- f) intercâmbio de informações e comunicação permanentes com as partes interessadas;
- g) um conjunto de procedimentos comuns actualizados periodicamente.

A avaliação da declaração de fiabilidade anual *ex post* foi um elemento de controlo novo introduzido em 2008.

⁽¹⁾ As que têm uma relação contratual com a Comissão.

⁽²⁾ N.º 3 do artigo 7.º da Decisão C(2007) 1807 final da Comissão, de 26.4.2007, sobre as responsabilidades respectivas dos Estados-Membros, da Comissão e das agências nacionais na realização do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.4. A ajuda concedida pela UE nos 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 para acções a favor da cidadania ou da mobilidade nos sectores da educação e da formação. Os projectos são realizados não só por organismos de ensino, mas também por empresas privadas e administrações públicas. Os beneficiários finais são particulares, geralmente cidadãos da UE. Contudo, a gestão de alguns programas, tais como o Fundo para as Fronteiras Externas, o Fundo para a Integração, o Fundo Europeu de Regresso e o Fundo Europeu para os Refugiados, é partilhada com os Estados-Membros.

Âmbito da auditoria

9.5. A apreciação específica baseia-se:

- a) em testes substantivos de uma amostra estatística representativa de 150 pagamentos (ver **quadro 9.2**);
- b) em testes e numa avaliação do funcionamento dos sistemas de controlo aplicados no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida em seis Estados-Membros, incluindo as autoridades e as agências nacionais ⁽³⁾;
- c) numa avaliação dos controlos de supervisão da Comissão sobre as declarações de garantia anuais para 2007 (certificações *ex post*) elaboradas pelas autoridades nacionais no caso do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida;
- d) numa avaliação do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados no âmbito do Fundo para as Fronteiras Externas (FFE);
- e) num acompanhamento das principais observações formuladas pelo Tribunal nas suas recentes Declarações de Fiabilidade (ver **anexo 9.2**).

⁽³⁾ As seis agências em causa eram: EPOS vzw – Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap (Bélgica), DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Alemanha), FRSE – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Polónia), OAPEE – Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Espanha), Léargas (Irlanda) e ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Itália).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditoria dos adiantamentos

9.6. Com base na estrutura das despesas para o exercício de 2008, a amostra de pagamentos seleccionada pelo Tribunal para a realização de testes substantivos incluiu 129 operações sujeitas, em larga medida, a condições de pagamento essencialmente convencionais. Trata-se principalmente dos adiantamentos concedidos às agências da UE e às agências nacionais, bem como de um pequeno número de contribuições trimestrais para os seus custos de funcionamento. Estes pagamentos são efectuados após a assinatura de um contrato ou a aprovação de um programa de trabalho ou, no caso da maior parte dos segundo e terceiro pré-financiamentos, quando a Comissão aprova o pagamento de 70 % dos fundos já adiantados. Estes adiantamentos acumulam-se normalmente até atingirem 100 % do montante máximo autorizado. Sendo os condicionalismos impostos a estes pagamentos limitados, o risco de erro é muito baixo.

9.7. Por sua vez, as agências estabelecem elas próprias convenções de subvenção com os organismos participantes⁽⁴⁾ e utilizam os adiantamentos que receberam da Comissão, atribuindo a estes organismos 80 % a 100 % desses adiantamentos, em função do tipo de programa. Estes projectos são concluídos num período máximo de dois anos, dando lugar a relatórios finais e procedimentos de encerramento entre a agência e os beneficiários. Depois do encerramento de todos os projectos inseridos no programa de trabalho de um determinado ano, a agência apresenta um relatório final consolidado à Comissão, que calcula então o saldo final e procede à sua liquidação. Prevê-se que os procedimentos de encerramento entre o beneficiário e a agência representem um risco superior ao que está associado aos adiantamentos, tendo em conta os riscos normais inerentes a este domínio de elegibilidade e a realidade das despesas declaradas. Contudo, estes encerramentos só podem ser auditados quando tiverem ocorrido, ou seja, vários anos após o pagamento dos adiantamentos iniciais.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.8. O Tribunal constatou que as operações efectuadas no âmbito do presente grupo de políticas considerado no seu conjunto estão isentas de erros materiais. Contudo, os pagamentos intermédios e finais examinados estavam afectados por um nível significativo de erros.

9.7. A Comissão defende igualmente que o facto de os riscos serem mais elevados relativamente aos pagamentos finais a leva a intensificar os controlos e a assegurar uma maior supervisão nesta fase para limitar esses riscos.

Quanto à DG EAC, na concepção dos novos programas para 2007-2013 foram tidas em conta as recomendações formuladas pelo Tribunal nos anos anteriores no sentido da simplificação das regras e de uma utilização alargada do financiamento por montante fixo. Deste modo, será possível reduzir os riscos associados aos pagamentos finais.

9.8. A Comissão congratula-se com as conclusões do Tribunal de que os pagamentos efectuados em 2008 relativos ao grupo de políticas «Educação e Cidadania» não evidenciam erros materiais. Trata-se de um progresso notável em relação ao ano anterior.

A Comissão refere que o Tribunal detectou a existência de erros quantificáveis em 4 dos 21 pagamentos intermédios e finais examinados (ver resposta ao ponto 9.9).

⁽⁴⁾ Os organismos participantes são geralmente universidades, escolas ou estabelecimentos de ensino profissional, que asseguram a gestão dos pagamentos a determinados beneficiários, tais como estudantes ou professores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.9. Dos 21 pagamentos intermédios e finais ⁽⁵⁾ que aparecem na amostra constituída no total por 150 operações, o Tribunal detectou um nível significativo de erros de regularidade em 6 destes pagamentos. Dos restantes, 4 eram afectados por erros quantificáveis e 4 por erros não quantificáveis, constatando-se em 2 pagamentos erros de ambos os tipos. O **quadro 9.2** apresenta a repartição dos erros em função do tipo de pagamento e do domínio de intervenção.

9.10. No que se refere aos 129 adiantamentos testados ⁽⁶⁾, 9 continham erros significativos não quantificáveis e referiam-se a adiantamentos pagos às agências pelas DG JLS e DG EAC, quer pelo facto de ter sido assumido um compromisso antes de a decisão de financiamento necessária ter sido adoptada, quer pela ausência de previsões de tesouraria suficientemente precisas.

9.9. A Comissão irá corrigir os erros detectados pelo Tribunal e, se necessário, os montantes pagos indevidamente serão recuperados.

Os erros respeitantes à DG EAC dizem respeito a acções de reduzida dimensão no âmbito do quadro jurídico anterior. Os novos programas para 2007-2013 foram concebidos com base em normas simplificadas e recorrendo de forma alargada ao financiamento por montante fixo, o que deverá reduzir os riscos associados aos pagamentos finais.

9.10. A Comissão deseja sublinhar que foram tomadas as decisões de financiamento necessárias, embora com algum atraso de um ponto de vista formal (seis dias para o caso da JLS). Nessa altura, a Comissão estava ao corrente das necessidades orçamentais e de tesouraria das agências.

Para evitar este tipo de erros não quantificáveis, actualmente as decisões de financiamento da Comissão são tomadas com uma grande antecedência e, para todos os pagamentos, é exigida às agências a apresentação de previsões da situação de tesouraria (por exemplo, através de um memorando de acordo).

Quadro 9.2 — Estrutura da amostra, número de operações examinadas (número de operações afectadas por erros, entre parêntesis)

Tipo de pagamento ^(*)	Domínio de intervenção			Total
	15 Educação e Cultura	16 Comunicação	18 Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça	
Pagamentos finais/intermédios	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Adiantamentos	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Total	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Quatro pagamentos intermédios, que representam as contribuições para as despesas administrativas das agências, estão agrupados com os adiantamentos e sujeitos às mesmas condições.

⁽⁵⁾ Não incluindo quatro pagamentos considerados como «pagamentos intermédios» mas que representam as contribuições para as despesas administrativas das agências e, à semelhança dos adiantamentos pagos a estas, subordinados apenas à assinatura de uma convenção de subvenção.

⁽⁶⁾ Incluindo quatro pagamentos intermédios (ver ponto 9.9).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.11. Como o **quadro 9.2** indica, os pagamentos intermédios e finais são relativamente mais afectados por erros do que os adiantamentos. Entre os erros detectados nos pagamentos intermédios e finais figuravam, por exemplo:

- a) a declaração de despesas relativas a períodos não cobertos pela convenção de subvenção (elegibilidade);
- b) a declaração do IVA recuperável a título de despesa (elegibilidade);
- c) a ausência de documentação relativa ao processo de selecção no âmbito da concessão das subvenções (realidade das operações);
- d) a insuficiência de provas para justificar as despesas declaradas (realidade das operações).

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Sistemas relativos à regularidade das operações

9.12. O Tribunal examinou individualmente sistemas de controlo em diferentes Direcções-Gerais, no âmbito dos controlos *ex post* relativos à DG EAC, ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e ao Fundo para as Fronteiras Externas.

Sistemas relativos ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida

9.13. Os programas Aprendizagem ao Longo da Vida e Juventude em Acção são executados segundo o princípio da gestão centralizada indirecta por 63 agências nacionais (AN) nos países participantes, designadas e controladas pelas autoridades nacionais. Devido à sua proximidade dos beneficiários finais, coube a essas agências a missão de gerir as muito numerosas subvenções concedidas neste domínio, que representam contudo montantes relativamente pequenos. No total, as acções geridas pelas AN representam cerca de 68 % do orçamento do título 15. Outros programas educacionais, tais como Jean Monnet e Erasmus Mundus, bem como alguns segmentos dos programas Aprendizagem ao Longo da Vida e Juventude em Acção, são geridos pela Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.11. A Comissão segue com atenção todas as conclusões do Tribunal. Sempre que adequado, o procedimento de recuperação já foi lançado ou será lançado no futuro. Além disso, foram igualmente tomadas medidas correctivas relativamente aos novos programas para 2007-2013 para limitar os riscos associados aos pagamentos finais (ver igualmente a resposta ao ponto 9.9).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.14. A Decisão C(2007) 1807 da Comissão define as responsabilidades inerentes ao ambiente de controlo do programa Aprendizagem ao Longo da Vida, nomeadamente:

- a) os controlos primários geridos pelas AN que incluem a análise dos relatórios finais, os controlos documentais dos elementos de apoio das declarações de despesas, os controlos no local durante as acções, as auditorias *ex post* e a auditoria dos sistemas relativa aos beneficiários recorrentes, tais como as universidades. Compete às AN enviar à Comissão e às autoridades nacionais um relatório anual que inclua as informações relativas aos controlos primários efectuados;
- b) os controlos secundários efectuados pelas autoridades nacionais para dar garantia e apoio na elaboração de uma declaração anual *ex post* que ateste a eficácia dos sistemas e dos controlos primários;
- c) os controlos efectuados pela Comissão, incluindo principalmente a avaliação das declarações anuais e das visitas de controlo.

9.15. No âmbito da DAS 2008, o Tribunal efectuou uma auditoria dos sistemas relativa a seis agências nacionais e às suas autoridades nacionais de controlo.

Controlos primários

9.16. Na sua auditoria das agências nacionais, o Tribunal constatou um nível globalmente elevado de conformidade às exigências definidas pela Comissão no seu «Guia das Agências Nacionais». Contudo, dois casos revelaram problemas ligados à realização dos controlos primários, que são fundamentais para a utilização legal e regular dos fundos comunitários num domínio que reúne um número tão elevado de beneficiários directos. Em alguns casos, não houve qualquer prova que permitisse certificar que a análise ou os controlos documentais tinham sido efectuados ou não se realizou qualquer auditoria de sistemas relativa às universidades, apesar das exigências fixadas pela Comissão com vista à realização de um número mínimo de auditorias deste tipo antes do final de 2008. Entre outras lacunas, figuravam a ausência de registos das excepções, uma política de tesouraria que não garantia o depósito de fundos em contas que vençam juros e a apresentação tardia dos relatórios anuais à Comissão.

9.16. A Comissão congratula-se com o facto de, na generalidade, o Tribunal ter detectado um elevado nível de observância dos requisitos estabelecidos no Guia das Agências Nacionais, o que confirma os bons resultados da estratégia de supervisão e de controlo multicanais (que inclui seminários de formação e uma comunicação e intercâmbio de informações constantes com as agências nacionais e as autoridades nacionais).

Por falta de pessoal, uma das agências nacionais não cumpriu o requisito relativo às auditorias de sistema de que são objecto as universidades, mas conseguiu fazê-lo no primeiro semestre de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlos secundários

9.17. O relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2007 menciona as declarações *ex ante* sobre a qualidade dos sistemas de gestão e de controlo das AN que as autoridades nacionais deverão elaborar antes do lançamento dos programas. Após o primeiro ano de execução, nomeadamente 2007, e em cada ano seguinte, as autoridades nacionais deverão elaborar uma declaração *ex post* estabelecendo a fiabilidade dos sistemas financeiros e dos procedimentos utilizados no ano anterior, o rigor das contas bem como uma garantia obtida a partir dos procedimentos de controlo adoptados.

9.18. O n.º 3 do artigo 8.º da Decisão C(2007) 1807 da Comissão estipula que «a autoridade nacional definirá o sistema de controlos secundários, com vista a fornecer uma garantia razoável de que os sistemas e os controlos primários são eficazes. Poderá confiar o desempenho dos controlos secundários a um organismo de controlo externo».

9.19. A auditoria do Tribunal constatou que as autoridades nacionais tinham adoptado métodos de qualidade variável para obter uma base para as declarações de garantia *ex ante* e *ex post* e que havia diferenças quanto ao nível de informações divulgadas por estas autoridades sobre os procedimentos aplicados. Os controlos secundários foram realizados de forma satisfatória em três das seis autoridades nacionais, em colaboração com um contratante externo ou com agentes das autoridades nacionais cuja missão consistia em controlar exaustivamente a conformidade dos sistemas e controlos primários aplicados pelas AN em relação às orientações da Comissão. Nas outras autoridades nacionais, os controlos secundários não existiam, eram insuficientes, mal documentados ou confiados a uma empresa externa, sem se exercer uma verdadeira supervisão que permitisse assegurar a realização dos controlos adequados. Por consequência, a garantia fornecida pela declaração das autoridades nacionais em questão não foi fundamentada.

9.20. Além disso, foram enviadas à Comissão antes do prazo de 30 de Abril de 2008 apenas 10 das 40 declarações *ex post* para 2007. Estes atrasos podem em parte ser imputados ao facto de as orientações da Comissão relativas às informações que devem figurar nos relatórios só terem ficado disponíveis em Março de 2008. Contudo, a taxa de conformidade não tinha melhorado até Março de 2009. As declarações *ex post* para 2008 deviam ser enviadas até 30 de Abril de 2009 mas só seis declarações foram recebidas a tempo.

9.19. O quadro regulamentar, que tem em conta as diferentes situações nacionais, não impõe um sistema de controlo único, mas atribui aos Estados-Membros a responsabilidade de atingir os objectivos de controlo no respeito de normas comuns.

No entanto, baseando-se na experiência inicial em matéria de declarações, a Comissão, nas orientações comunicadas aos Estados-Membros em Fevereiro de 2008 e actualizadas em Março de 2009, fixou os objectivos de controlo das autoridades nacionais.

As autoridades nacionais devem agora descrever pormenorizadamente os controlos secundários realizados no quadro do novo anexo 4 da declaração de fiabilidade anual.

9.20. Todas as declarações *ex post* para 2007 foram avaliadas nos prazos previstos em 2008 para contribuírem para a declaração de fiabilidade da DG EAC.

A fiabilidade do sistema de supervisão da DG EAC é assegurada durante o ano com base em vários elementos e não apenas no momento da recepção das declarações de fiabilidade da parte das autoridades nacionais (ver igualmente o ponto 9.3).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.21. Embora as orientações relativas às agências nacionais tenham sido bem elaboradas, tanto em termos legislativos ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾ como ao nível do Guia das Agências Nacionais responsáveis pela execução do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida elaborado pela Comissão, a situação é diferente no caso das autoridades nacionais. Se bem que a Comissão tenha emitido orientações ⁽⁹⁾ indicando com precisão as responsabilidades, não existe qualquer orientação normativa suficientemente pormenorizada que preveja procedimentos específicos da competência das autoridades.

Controlos da Comissão

9.22. O Tribunal auditou o processo de avaliação relativo às declarações *ex ante* para o período 2007-2013 e às declarações *ex post* para 2007. O Tribunal constatou que os procedimentos de declaração *ex ante* e *ex post*, tal como foram aplicados, deram uma garantia limitada quanto à qualidade da gestão das despesas para os anos em causa. Contudo, como foi indicado no relatório do último exercício, o Tribunal considera que o sistema, tal como concebido e se for devidamente aplicado, poderá constituir no futuro uma base adequada para a garantia.

9.23. A avaliação da Comissão baseou-se num controlo documental dos sistemas e dos controlos, bem como em visitas de acompanhamento relativas aos sistemas de 11 países em 2008. Contudo, a Comissão verificou só em alguns casos a realidade e a qualidade dos controlos primários e secundários referidos nas declarações anuais e as informações apresentadas nos relatórios anuais.

9.24. Com base na sua avaliação das declarações *ex ante* e *ex post*, nos relatórios anuais elaborados pelas AN e nos resultados das suas visitas de acompanhamento a estas últimas e às autoridades nacionais, a Comissão elaborou uma lista de reservas que necessitam de medidas correctivas da parte dessas duas entidades. Durante 2008, foram levantadas 169 reservas relativas ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e acrescentadas 98, de modo que no final do exercício havia 162 em suspenso. Nenhuma foi classificada pela Comissão como «crítica» mas 62 foram consideradas «muito importantes». Destas 162 reservas, 110 referiam-se aos sistemas de controlo: 94 nas agências nacionais e 16 nas autoridades nacionais.

9.21. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal reconhecer a qualidade do Guia das Agências Nacionais. Defende também que podem ser tomadas novas medidas que visem a aplicação de uma estratégia mais simples e mais harmonizada relativamente às autoridades nacionais, tendo em conta a situação específica de cada Estado-Membro.

9.22. As declarações *ex ante* e *ex post* são elementos novos do sistema de supervisão e de controlo reforçado (ver igualmente as respostas aos pontos 9.3 e 9.20).

9.23. A estratégia de supervisão da DG EAC é uma estratégia plurianual, baseada na análise de risco e orientada para os processos. Todas as declarações de fiabilidade anuais foram avaliadas dentro dos prazos previstos, com base numa análise documental aprofundada, tendo sido, sempre que adequado, formuladas reservas. As visitas de acompanhamento relativas aos sistemas incluíam controlos da realidade e da qualidade dos controlos primários e secundários que, em alguns casos, deram origem à formulação de reservas (ver ponto 9.24).

9.24. Em conformidade com a estratégia de supervisão orientada para os processos, podem ser suspensas ou acrescentadas reservas durante um ano, o que revela que é assegurado um controlo permanente e que as reservas formuladas são objecto de um acompanhamento sistemático.

No final de 2008, o número médio de reservas em aberto era de cerca de 4 por agência nacional.

A maioria das reservas «muito importantes» diz respeito aos controlos primários, que devem ser efectuados até ao termo da vigência das convenções relativas às acções descentralizadas para promover a sensibilização das agências nacionais.

⁽⁷⁾ Decisão C(2007) 1807 final.

⁽⁸⁾ Decisão n.º 1720/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15.11.2006, que estabelece um programa de acção no domínio da aprendizagem ao longo da vida (JO L 327 de 24.11.2006, p. 45).

⁽⁹⁾ Programas Aprendizagem ao Longo da Vida e Juventude em Acção 2007-2013, declaração anual de garantia 2008, Guia das Autoridades Nacionais, Bruxelas, 2.3.2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.25. As insuficiências nos sistemas de controlo interno, detectadas nas reservas mencionadas anteriormente, representam um risco para a regularidade dos pagamentos aos beneficiários finais e para os que são efectuados às AN. As reservas devem ser objecto de um acompanhamento contínuo, sob a forma de visitas de acompanhamento mais aprofundadas e a supervisão do procedimento de declaração anual *ex post* deve ser feita com maior rigor pela Comissão, a fim de obter a garantia de que, no futuro, as agências nacionais cumprem as exigências em matéria de gestão e de controlo das despesas.

Controlos *ex post* na Direcção-Geral da Educação e da Cultura

9.26. O relatório anual de actividade de 2008 da DG EAC refere que os resultados das auditorias financeiras relativas aos projectos, realizadas por um gabinete de auditoria privado por conta da Comissão, mostram uma taxa de erro média equivalente a 0,01 % nos contratos examinados, no caso do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. Contudo, uma taxa de erro calculada com base nos projectos encerrados durante o ano considerado seria mais elevada. Além disso, como estas auditorias foram geralmente realizadas ao nível da agência nacional, que não recebe normalmente todos os documentos justificativos, não abrangem o conjunto dos critérios de elegibilidade.

Fundo para as Fronteiras Externas

9.27. O programa-quadro «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios», previsto para o período 2007/2008 a 2013, representa cerca de 50 % das despesas operacionais da DG JLS e é executado segundo o princípio da gestão partilhada com os Estados-Membros. Consiste em quatro instrumentos financeiros⁽¹⁰⁾, o mais importante dos quais é o Fundo para as Fronteiras Externas (FFE), que representa mais de 50 % das despesas do programa.

9.28. Embora o FFE tenha sido criado para o período que começa em 1 de Janeiro de 2007, a base legal só foi adoptada em 23 de Maio de 2007 e as normas de execução em 5 de Março de 2008. Além disso, alguns Estados-Membros enviaram as versões iniciais das descrições dos sistemas de gestão e de controlo, bem como dos documentos de programação, com um atraso considerável ou uma qualidade insuficiente. Por consequência, a Comissão só pôde efectuar os primeiros pagamentos de pré-financiamento aos Estados-Membros nos últimos meses de 2008.

⁽¹⁰⁾ Os quatro instrumentos são: o Fundo para as Fronteiras Externas, o Fundo para a Integração, o Fundo Europeu de Regresso e o Fundo Europeu para os Refugiados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.25. O plano de auditoria para 2009 reforça as visitas de controlo que incidem sobretudo na existência e aplicação dos procedimentos e controlos de gestão, tal como descritos pelos Estados-Membros.

9.26. O relatório anual de actividade da Comissão cobre a actividade financeira do exercício e analisa, por conseguinte, os pagamentos efectuados durante esse exercício (tanto adiantamentos, como pagamentos finais). A Comissão irá reexaminar o método que utilizou para calcular a taxa de erro indicada no relatório anual de actividade.

Tendo em conta que, regra geral, os beneficiários recebem subvenções modestas, é conveniente encontrar um equilíbrio adequado entre o número de controlos efectuados e o respectivo custo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.29. No âmbito da DAS 2008, a auditoria do Tribunal limitou-se, portanto, ao exame das descrições dos sistemas de gestão e de controlo da DG JLS apresentados pelos Estados-Membros no âmbito do FFE. O exame não revelou qualquer lacuna significativa; contudo, só será possível avaliar a eficácia real dos sistemas de gestão e de controlo quando estes estiverem operacionais.

Direcção-Geral da Comunicação

9.30. O Tribunal examinou o relatório anual de actividades de 2008 da DG Comunicação, que indicou (ver igualmente o **anexo 9.2**) uma taxa de erro de 0,05 % quando efectuou os controlos *ex ante* de segundo nível. Esta constatação parecia indicar que houve uma melhoria dos controlos *ex ante* correntes desde o último ano.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

9.31. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 para o grupo de políticas Educação e Cidadania estavam isentos de erros materiais. Contudo, os testes efectuados pelo Tribunal sugerem que os pagamentos intermédios e finais foram afectados por erros deste tipo.

9.32. O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Educação e Cidadania são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

9.33. Como se indicou no ponto 9.21, as orientações relativas às agências nacionais são elaboradas com precisão, de tal modo que podem servir de manual de procedimentos. Contudo, não existe qualquer orientação semelhante para as autoridades nacionais, pelo que o Tribunal recomenda que a Comissão elabore um quadro mais normativo que indique as medidas específicas a adoptar.

9.31. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal de que os pagamentos relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 relativos ao grupo de políticas «Educação e Cidadania» estavam isentos de erros materiais, o que constitui um progresso notável em relação ao ano anterior.

A Comissão refere que o Tribunal detectou a existência de erros quantificáveis em 4 dos 21 pagamentos intermédios e finais examinados.

A Comissão irá corrigir os erros detectados pelo Tribunal e, se necessário, os montantes pagos indevidamente serão recuperados.

9.32. O sistema de supervisão e de controlo instituído para o período 2007-2013 constitui um quadro sólido. Em 2008, no que diz respeito à DG EAC, foram realizados grandes progressos a nível da sua aplicação graças à análise das declarações de fiabilidade *ex post* e à intensificação das visitas e auditorias de controlo.

9.33. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal reconhecer a boa qualidade do Guia das Agências Nacionais. Defende também que podem ser tomadas novas medidas para criar uma estratégia mais simples e mais harmonizada relativamente às autoridades nacionais que tenha em conta a situação específica de cada Estado-Membro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.34. Como foi indicado nos pontos 9.22 a 9.25, o Tribunal considera que o procedimento de declaração das autoridades nacionais no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, bem como o sistema de controlo que o deveria apoiar, poderiam constituir uma base adequada para obter garantia no futuro. Todavia, embora tenha havido progressos, o sistema de supervisão e de controlo, tal como aplicado actualmente, não permite ainda fornecer uma garantia satisfatória quanto à prevenção, detecção e correcção dos erros de regularidade. Por consequência, o Tribunal recomenda que a Comissão assegure uma supervisão mais rigorosa do procedimento de declaração anual *ex post*, organizando visitas de acompanhamento mais aprofundadas e verificando directamente se os controlos descritos são adequados e aplicados plenamente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.34. A Comissão compraz-se com a declaração do Tribunal sobre a adequação do sistema integrado de controlo e supervisão em vigor.

A Comissão concorda com a necessidade de uma supervisão mais rigorosa do procedimento de declaração anual *ex post*. Assim, o plano de auditoria para 2009 reforça as visitas de controlo centradas na existência e aplicação dos procedimentos de gestão e de controlo, tal como descrito pelos Estados-Membros.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DOS TESTES

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de operações testadas
2008	150
2007	150

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo	2008				2007
	15 Educação e Cultura	16 Comunicação	18 Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça	Total	
Pagamentos finais/intermédios	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Adiantamentos	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Total	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Frequência e impacto estimado dos erros

Erros	2008				2007
	15	16	18	Total	
Frequência das operações testadas afectadas por erros	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Frequência dos erros quantificáveis	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Impacto dos erros quantificáveis: Taxa de erro mais provável (*)	Inferior a 2 %			Inferior a 2 %	Entre 2 % e 5 %

(*) O Tribunal divide a taxa de erro mais provável em três intervalos: inferior a 2 %, entre 2 % e 5 % e superior a 5 %.
Os números entre parêntesis {} são números absolutos.

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa relativo ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida	Autoridade nacional	Agência nacional	Comissão	Avaliação global
Bélgica (EPOS)				
Alemanha (DAAD)				
Espanha (OAPEE)				
Irlanda (Léargas)				
Itália (ISFOL)				
Poland (FRSE)				

Avaliação global	2008	2007
		N/A

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO ÂMBITO DA DAS

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Observação 1: Insuficiências no procedimento de declaração <i>ex ante</i> do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida			
O Tribunal detectou as seguintes insuficiências no procedimento de declaração <i>ex ante</i> do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida que reduzem o valor do procedimento como um elemento do sistema de supervisão e de controlo: — as autoridades nacionais recorrem a métodos variados para obter uma base para a declaração de fiabilidade <i>ex ante</i>, 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; — 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; — a Comissão aprovou as declarações relativas a todos os Estados-Membros com várias reservas que deviam ser corrigidas até ao final de 2007 sem incluir uma medida cautelar na sua relação contratual com as agências em causa. Além disso, 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 de reservas; — 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. (Pontos 9.16 e 9.17 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007)	A DG EAC considera que a declaração <i>ex ante</i> constituiu um novo requisito e uma operação pontual quando do lançamento dos novos programas. Entretanto, a DG EAC tomou as seguintes medidas para corrigir esta insuficiência: — foram dadas orientações mais precisas sobre as declarações anuais, tendo sido organizadas reuniões específicas com as autoridades nacionais em Março e em Novembro de 2008; — foram organizadas mais visitas no local (incluindo auditorias financeiras e o lançamento do programa relativo aos controlos de supervisão); — a aplicação de um método de avaliação assegurou uma melhoria no acompanhamento das acções correctivas; — foi estabelecida uma ligação clara entre a avaliação e as medidas cautelares a adoptar.	— Embora a Comissão tenha com efeito emitido algumas orientações em Março de 2009, as visitas no local efectuadas pelo Tribunal revelaram diferenças de interpretação por parte das autoridades nacionais quanto ao modo de execução dos controlos secundários. — Em 2008, as visitas no local às agências e às autoridades nacionais foram efectuadas em 11 países. Mesmo no caso dos países visitados no local, a Comissão não verificou a realidade dos controlos primários e secundários referidos nas declarações anuais. — A Comissão procede actualmente a um acompanhamento contínuo das reservas relativas a cada Estado-Membro, mas no final de 2008 um grande número (162) de reservas relativas ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida ainda não tinha sido levantado.	Foram emitidas orientações em Fevereiro de 2008 e actualizadas em 2009. Foram definidos objectivos em termos de controlo, mas cabe às autoridades nacionais realizar estes objectivos tendo em conta a situação específica de cada Estado-Membro. As visitas de acompanhamento relativas aos sistemas incluíam controlos da realidade e da qualidade dos controlos primários e secundários que, em alguns casos, deram origem à formulação de reservas. Em conformidade com a estratégia de supervisão orientada para os processos, podem ser suspensas ou acrescentadas reservas durante um ano, o que revela que é assegurado um controlo permanente e que as reservas formuladas são objecto de um acompanhamento sistemático. No final de 2008, o número médio das reservas em aberto era de cerca de 4 por cada agência nacional.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
Observação 2: Eficácia parcial dos controlos de supervisão realizados pela Comissão no caso do Fundo Europeu para os Refugiados (FER II)			
A avaliação preliminar efectuada pela Comissão dos sistemas de supervisão e de controlo no caso do FER II revelou-se parcialmente eficaz. O Tribunal constatou as seguintes insuficiências: as descrições dos procedimentos de gestão e de controlo fornecidas pelos Estados-Membros apresentam lacunas; o número de visitas de acompanhamento efectuadas nos Estados-Membros foi limitado e muitas vezes não respeitavam a regra dos 12 meses; o procedimento de acompanhamento dos progressos realizados pelos Estados-Membros não é sistemático. (Pontos 9.20 e 9.21 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007)	Em conformidade com o relatório anual de actividades de 2008 da DG JLS, as visitas de acompanhamento nos 14 Estados-Membros (isto é, os que ainda não foram visitados) foram todas realizadas em 2008. As conclusões destas visitas permitem dar uma imagem geralmente clara e satisfatória da situação, mesmo se alguns Estados-Membros apresentam deficiências nos seus sistemas de supervisão e de controlo. Na sequência destas visitas de acompanhamento, a DG JLS considera que em quatro casos é obtida uma garantia razoável, em sete casos uma garantia aceitável e em três casos uma garantia limitada. Em relação a estes últimos, não existindo principalmente independência da autoridade de certificação, a JLS preparou um plano de acção adequado: dois são objecto de um controlo <i>ex post</i> e o procedimento contraditório está em curso, e o terceiro Estado-Membro procede actualmente à revisão do seu sistema de controlo seguindo as indicações da JLS.	Não foi constatado qualquer problema.	
Observação 3: sistema ineficaz dos controlos <i>ex ante</i> das despesas de Comunicação			
Os controlos <i>ex ante</i> efectuados pela Comissão não identificaram a maior parte dos erros detectados pelo Tribunal (7 de 12) relativos às despesas de comunicação. (Pontos 9.22 e 9.23 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007)	Em conformidade com o relatório anual de actividades de 2008 da DG COMM, a DG recorre a listas de verificação. Para que estas sejam utilizadas de modo mais coerente e para que a qualidade das verificações seja melhorada antes de um pagamento, será dispensada uma formação mais exhaustiva aos gestores orçamentais subdelegados, aos chefes de administração e ao pessoal operacional.	A DG COMM aplica um sistema de verificações <i>ex ante</i> de segundo nível, baseado na amostragem por unidades monetárias (MUS). De acordo com o RAA de 2008 da DG COMM, 5 % das operações, que representam 43 % do valor total das operações, foram objecto de um controlo <i>ex ante</i> de segundo nível em 2008, que teve o seguinte resultado: «A taxa de erro global revelada nas operações controladas é de 9,4 % em número e de 0,05 % em valor directo.» A fraca taxa de erro (em valor) observada durante os controlos <i>ex ante</i> de segundo nível parece indicar uma melhoria dos controlos <i>ex ante</i> «normais» desde o último ano.	<i>Foi aplicado um plano de acção para melhorar a qualidade das operações, estando já em curso várias acções de formação.</i>

CAPÍTULO 10

Assuntos Económicos e Financeiros

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Aspectos gerais	10.1
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	10.2-10.31
Introdução	10.2-10.11
Âmbito da auditoria	10.7-10.10
Principais riscos em matéria de regularidade	10.11
Regularidade das operações	10.12-10.14
Eficácia dos sistemas	10.15-10.26
Controlos documentais <i>ex ante</i> relativos aos pedidos de pagamento	10.17-10.21
Certificados de auditoria relativos a declarações dos custos dos projectos	10.22-10.23
Controlos <i>ex post</i>	10.24-10.26
Conclusões e recomendações	10.27-10.31
Conclusões	10.27-10.28
Recomendações	10.29-10.31
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas	10.32-10.36
Resultados da auditoria à CECA em liquidação	10.37-10.41
Seguimento dado às observações anteriores	10.42

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

ASPECTOS GERAIS

10.1. Este capítulo é constituído por quatro partes: a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros no âmbito da Declaração de Fiabilidade (ver pontos 10.2-10.31), os resultados das auditorias periódicas ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas (ver pontos 10.32-10.36), bem como à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em liquidação (ver pontos 10.37-10.41) e, por fim, o seguimento das observações dos exercícios anteriores.

APRECIAÇÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

10.2. Esta parte apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 01-Assuntos Económicos e Financeiros, 02-Empresa, 03-Concorrência, 12-Mercado Interno e 20-Comércio. O **quadro 10.1** fornece informações pormenorizadas sobre as actividades abrangidas, as despesas do exercício e o tipo de gestão utilizado.

Quadro 10.1 — Dotações de pagamento e de autorização em 2008

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008	Modalidade de gestão orçamental
1	Assuntos Económicos e Financeiros	Despesas administrativas ⁽¹⁾	59	Centralizada directa
		União económica e monetária	13	Centralizada directa
		Questões económicas e financeiras internacionais	42	Centralizada directa
		Operações e instrumentos financeiros	172	Centralizada indirecta ou conjunta
		286		
2	Empresa	Despesas administrativas ⁽¹⁾	110	Centralizada directa
		Competitividade, política industrial, inovação e espírito empresarial	94	Centralizada directa
		Mercado interno dos bens e políticas sectoriais	142	Centralizada directa
		Cooperação — espaço e segurança	131	Centralizada directa
		477		
3	Concorrência	Despesas administrativas ⁽¹⁾	79	Centralizada directa
		Cartéis, política <i>anti-trust</i> e liberalização	8	Centralizada directa
		87		
12	Mercado interno	Despesas administrativas ⁽¹⁾	52	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação da Direcção-Geral do Mercado Interno	6	Centralizada directa
		Mercado interno dos serviços	0	Centralizada directa
		58		
20	Comércio	Despesas administrativas ⁽¹⁾	63	Centralizada directa
		Política comercial	13	
		76		
Total			984	

Total das despesas administrativas

363

Total das despesas operacionais

621

Total dos pagamentos do exercício

984

Total das autorizações do exercício

1 131⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.3. Os principais programas incluídos neste grupo de políticas são financiados pelos domínios de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros e 02-Empresa e representam cerca de 80 % (ou seja, 493 milhões de euros) do total das despesas operacionais do grupo. Estes programas são apresentados no **quadro 10.2**.

Quadro 10.2 — Principais programas do grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros

Título do orçamento	Programas	Pagamento 2008 (milhões de euros)	% do total das despesas operacionais
01	Instrumentos financeiros no âmbito do Programa Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) e do Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial	139	22 %
01	Assistência macroeconómica	41	7 %
02	Financiamento das agências da UE ⁽¹⁾	111	18 %
02	Sétimo Programa Quadro para a Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico (7.º PQ)	77	12 %
02	Programa Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) — Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação	76	12 %
02	Sexto Programa Quadro para a Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico (6.º PQ)	49	8 %
Total		493	79 %

⁽¹⁾ As duas agências comunitárias em causa são a Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) e a Agência Europeia de Medicamentos (EMA). O Tribunal publica relatórios anuais de auditoria sobre estas duas agências.

10.4. O Programa Quadro para a Competitividade e a Inovação e o Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial, financiados no âmbito do domínio de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros, visam apoiar as pequenas e médias empresas (PME) tendo em vista o reforço dos fundos próprios e o acesso a capital de risco e a empréstimos, através de instrumentos financeiros comunitários geridos em nome da Comissão pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) ⁽¹⁾. A assistência macroeconómica é um instrumento financeiro que visa apoiar a balança de pagamentos dos países terceiros, assumindo a forma de empréstimos e/ou subvenções a médio/longo prazo. A assistência é concedida, desde que as condições em matéria de política económica e financeira sejam respeitadas.

10.5. O programa para o Espírito Empresarial e a Inovação, que é financiado no âmbito do domínio de intervenção 02-Empresa, visa estimular a competitividade das empresas, e em particular das PME, a fim de incentivar a inovação, incluindo a eco-inovação, e de apoiar as empresas e a sua reforma administrativa.

⁽¹⁾ O FEI é a instituição comunitária especializada na oferta de investimentos em capital de risco e de instrumentos de garantia para as PME. Estes programas são geridos pelo FEI ao abrigo dos «acordos fiduciários e de gestão».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.6. As acções efectuadas a título do Sétimo Programa Quadro comunitário (2007-2013) visam apoiar um programa espacial europeu e desenvolver a tecnologia e conhecimentos que permitam garantir a protecção dos cidadãos face a determinadas ameaças tais como o terrorismo e ainda ao impacto e consequências de determinados incidentes tais como catástrofes naturais ou acidentes industriais. Além do apoio a projectos relativos ao espaço europeu, o Sexto Programa Quadro comunitário (2002-2006) financiou igualmente actividades específicas destinadas a promover, na Comunidade e no conjunto das suas regiões, a inovação tecnológica, a exploração dos resultados da investigação e a criação de empresas tecnológicas.

Âmbito da auditoria

10.7. Esta apreciação específica baseia-se:

- a) em testes substantivos de uma amostra estatística representativa de 80 operações de pagamento efectuadas pela Comissão em 2008;
- b) numa avaliação da eficácia dos seguintes sistemas de supervisão e de controlo:
 - controlos documentais *ex ante* dos pagamentos efectuados pela Comissão relativos a subvenções e a contratos públicos, que consistem principalmente no exame de uma amostra de 120 pagamentos;
 - certificados de auditoria relativos a declarações de custos dos projectos fornecidos por auditores independentes;
 - controlos *ex post*, em especial no âmbito da estratégia de auditoria do 6.º PQ.

10.8. As operações de pagamento examinadas incluíam subvenções concedidas aos beneficiários finais ⁽²⁾, transferências para as contas fiduciárias ⁽³⁾ no âmbito do Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial e do PCI, bem como transferências para as duas agências da UE; incluíam igualmente o aumento do capital do FEI e pagamentos relativos à adjudicação de contratos de fornecimento ou de serviço.

10.9. Dos 80 pagamentos, 10 foram objecto de uma auditoria efectuada ao nível do beneficiário final. As outras operações, incluindo os pagamentos para as contas fiduciárias no âmbito do Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial e do PCI, bem como para as duas agências da UE, foram auditadas ao nível da Comissão.

⁽²⁾ Essencialmente adiantamentos a título do 7.º PQ e pagamentos intermédios e finais a título do 6.º PQ.

⁽³⁾ Para a execução dos programas, são transferidos fundos do Orçamento Geral para contas fiduciárias detidas pelo FEI de modo a cobrir eventuais pagamentos futuros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.10. A amostra de operações de pagamento mencionada no ponto 10.7, alínea a), incluía igualmente um pagamento à OCDE efectuado no âmbito de uma convenção de financiamento ⁽⁴⁾. Em nome das Comunidades Europeias, a Comissão celebrou um acordo com a OCDE que tinha em vista definir as questões de ordem administrativa relacionadas com os projectos comunitários executados por esta organização. A OCDE interpreta este acordo de uma forma que limita os poderes do Tribunal em matéria de auditoria. Neste caso específico, a auditoria foi realizada pelo auditor interno da OCDE. O Tribunal avaliou os resultados desta auditoria examinando os respectivos documentos de trabalho, bem como todos os documentos de apoio disponíveis.

Principais riscos em matéria de regularidade

10.11. A maior parte das subvenções concedidas no âmbito do grupo de políticas é paga mediante a apresentação de declarações de custos pelos beneficiários. Em matéria de legalidade e regularidade, o principal risco é a sobredeclaração dos custos elegíveis, sem que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão o detectem. Devido ao número significativo de declarações de custos, a Comissão não pode verificar cada uma no local, ao nível do beneficiário. Por consequência, o Tribunal considera que, em matéria de regularidade, o risco de os pagamentos serem efectuados com base nas declarações de custos é elevado.

Regularidade das operações

10.12. Os resultados dos testes das operações são sintetizados no **anexo 10.1**. O Tribunal constatou que 14 % dos pagamentos (11 de 80) foram afectados por 13 erros, 46 % dos quais (6 de 13) se referiam à elegibilidade das despesas declaradas. O Tribunal considera que a taxa de erro mais provável é ligeiramente superior a 2 %. A maior parte destes erros referia-se a projectos financiados pelo Sexto Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6.º PQ). Este resultado confirma a avaliação do risco mencionada no ponto 10.11 e é corroborado pelas constatações dos controlos *ex post* da Comissão ⁽⁵⁾, pela conclusão do Tribunal que figura no capítulo 10 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 e pelos resultados das auditorias do Tribunal apresentados no capítulo 7.

10.10. Na opinião da Comissão, a cláusula «de máximo empenho» incluída na nota de transmissão da carta interpretativa de 17 de Novembro de 1994 não limita os poderes do Tribunal de continuar a efectuar controlos, tal como estabelecido no Tratado. A Comissão contactará a OCDE a fim de garantir que os poderes de auditoria do Tribunal não serão limitados.

10.11. O risco de os beneficiários poderem sobredeclarar 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. Esta complexidade limita igualmente o âmbito dos controlos documentais que podem ser realizados antes do reembolso das despesas. A maior parte dos erros é imputável a uma declaração incorrecta dos custos de pessoal e das despesas gerais. A Comissão não pode detectar estes erros antes de efectuar o pagamento, tendo por conseguinte criado uma estratégia de controlo e desenvolvido auditorias *ex post*. O objectivo das medidas correctivas adoptadas é reduzir a taxa de erro. Além disso, foram lançadas acções de correcção relativamente ao 7.º PQ, em especial quanto à certificação da auditoria. A Comissão recupera todas as quantias pagas em excesso aos beneficiários objecto de auditoria.

10.12. A Comissão não está de acordo com a quantificação por parte do Tribunal de dois casos, em que o trabalho foi realizado, os resultados desse trabalho aceites e os custos incorridos, justificando por conseguinte um reembolso parcial. No entanto, o Tribunal, com base na sua interpretação do acordo contratual em ambos os casos, considerou a maior parte dos custos declarados não elegíveis. Se for tomada em consideração a apreciação da Comissão em relação à taxa de erro destes dois casos, a taxa de erro global neste domínio de intervenção é inferior a 2 %.

⁽⁴⁾ Esta convenção de financiamento prevê uma ajuda comunitária ao projecto «better regulation in Europe and OECD assessment of the regulatory capacity in 15 Member States» (melhor legislação na Europa e avaliação pela OCDE da capacidade de regulamentação em 15 Estados-Membros).

⁽⁵⁾ Ver a reserva relativa à taxa de erros residuais no que se refere à exactidão das declarações de custos nas subvenções concedidas a título do 6.º PQ, formulada na declaração do gestor orçamental delegado que figura no Relatório Anual de Actividades de 2008 da Direcção-Geral das Empresas e da Indústria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.13. Como se pode ver na **1.3** do **anexo 10.1**, a taxa de erro mais provável para este grupo de políticas é sobretudo imputável aos erros detectados nos pagamentos efectuados no âmbito do 6.º PQ. A maioria dos erros refere-se ao reembolso, pela Comissão, de custos elegíveis sobredeclarados pelos beneficiários nas suas declarações de custos. Os erros detectados deviam se aos seguintes factores:

- documentos comprovativos inadequados ou inexistentes para justificar os custos declarados (por exemplo, não inclusão de factura),
- utilização de valores orçamentados ou de custos médios não respeitando as disposições contratuais, que prevêm a utilização de custos reais,
- pedidos de reembolso de custos incorridos fora do período de elegibilidade,
- inclusão de diversos custos não elegíveis (por exemplo, custos incorridos por terceiros) ou inexistentes,
- cálculo incorrecto do montante final das subvenções por parte da Comissão.

10.14. O domínio de intervenção 20-Comércio era afectado por 38 % dos erros (5 dos 13) (todos classificados como outros critérios de conformidade) e eram causados pela ausência de documentos que deviam fazer parte dos processos de contratação pública, facto que deveria ter sido detectado pelos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.13. A apreciação do Tribunal baseia-se na auditoria de 80 operações, em que apenas foram observados cinco erros quantificáveis em pagamentos no âmbito do 6.º PQ. Além disso, o 6.º PQ representa apenas 8 % dos pagamentos (ver o quadro 10.2 «Principais programas do grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros»). Todas as conclusões relativas às despesas no âmbito do 6.º PQ são semelhantes às do Capítulo 7. A Comissão está a tomar as medidas necessárias para recuperar as quantias de financiamento relativas aos custos não elegíveis.

- A Comissão concorda com o facto de nem sempre terem estado disponíveis provas documentais. No entanto, considera que os erros têm um impacto financeiro menos elevado do que o considerado pelo Tribunal. Apesar de alguns custos não terem sido totalmente apoiados por documentos formais, as tarefas foram realizadas e existia uma prova de pagamento.
- A Comissão concorda com esta conclusão, que está relacionada com o risco específico mencionado pelo Tribunal no ponto 10.11. A Comissão criou uma estratégia de controlo ex post exaustiva destinada a reduzir significativamente a taxa de erro.
- A Comissão concorda com esta conclusão, que está relacionada com o risco específico mencionado pelo Tribunal no ponto 10.11. A Comissão criou uma estratégia de controlo ex post exaustiva destinada a reduzir significativamente a taxa de erro.
- Em dois dos projectos em que foram detectados erros, os beneficiários das subvenções da UE eram PME com uma estrutura jurídica complexa. Apesar de não estarem disponíveis contratos de trabalho, foram apresentadas provas de uma relação contratual entre o beneficiário e as pessoas que realizaram os trabalhos.
- As medidas de controlo em vigor na Comissão destinam-se a evitar este tipo de situações.

10.14. A Comissão aceita as conclusões do Tribunal, mas deseja chamar a atenção para o facto de a maior parte dos erros assinalados pelo Tribunal dizerem respeito a processos de contratação pública que se realizaram em 2004 ou 2005. Desde então, os procedimentos de controlo são significativamente mais rigorosos e a Comissão não espera que voltem a produzir-se tais erros. Uma recente auditoria sobre os procedimentos de contratação na DG TRADE efectuada pela EAI (Estrutura de Auditoria Interna), confirmou esta avaliação positiva.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Eficácia dos sistemas

10.15. A Comissão executou vários controlos a fim de reduzir o risco de pagamentos irregulares. Os principais são:

- controlos documentais *ex ante* sobre pedidos de pagamento,
- certificados de auditoria relativos às declarações de custos dos projectos,
- controlos *ex post* efectuados numa amostra de beneficiários, no seguimento de pagamentos intermédios ou finais.

10.16. A **parte 2 do anexo 10.1** apresenta uma síntese do resultado da avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo, efectuada pelo Tribunal. Esta avaliação incidiu em três domínios de intervenção que representam a quase totalidade dos pagamentos incluídos na amostra em 2008.

10.16. A Comissão considera que as verificações *ex ante* dos pagamentos são eficazes. As deficiências observadas pelo Tribunal, relativas à operação de assinalar as casas em listas de controlo, não têm uma influência significativa na eficácia dos sistemas de controlo e de supervisão (ver igualmente o ponto 10.19).

Controlos documentais *ex ante* relativos aos pedidos de pagamento

10.17. Os controlos documentais *ex ante* devem permitir verificar se a operação é legal, regular e se está em conformidade com o princípio de boa gestão financeira. Têm igualmente o objectivo de garantir que todas as tarefas são efectuadas correctamente e que respeitam as disposições do contrato ou da convenção de financiamento, antes de o pagamento ser efectuado.

10.18. O Tribunal avaliou os circuitos financeiros das Direcções Gerais responsáveis pela execução das políticas nos domínios 01-Assuntos Económicos e Financeiros, 02-Empresa e 20-Comércio ⁽⁶⁾. A auditoria verificou se o circuito financeiro era coerente e se os controlos documentais *ex ante* eram adequados em relação a cada um dos pagamentos seleccionados para estas três Direcções-Gerais na amostra de 80 operações de pagamento mencionada no ponto 10.7. A amostra suplementar de 120 pagamentos permitiu avaliar a eficácia dos controlos *ex ante* em três programas geridos pela DG Empresas e Indústria ⁽⁷⁾ e em 30 pagamentos efectuados pela DG Comércio.

⁽⁶⁾ A auditoria limitou-se às duas Direcções-Gerais dos domínios de intervenção mais importantes e a uma dos domínios menos significativos.

⁽⁷⁾ Os três programas geridos pela DG Empresas e Indústria eram os seguintes: subvenções pagas no âmbito do 6.º PQ, redes de empresas financiadas a título do Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial e subvenções pagas relativas à normalização e aproximação das legislações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.19. No caso do domínio de intervenção 02-Empresa, o Tribunal constatou que se utilizavam listas de controlo e fichas de cálculo, contribuindo nomeadamente para detectar e evitar erros nas declarações de custos. Contudo, verificaram-se as seguintes insuficiências:

- faltavam por vezes informações suficientemente pormenorizadas sobre os controlos efectuados pelos agentes responsáveis pela verificação *ex ante* ⁽⁸⁾,

- a lista de controlo utilizada para examinar os certificados de auditoria externa apresentados pelos beneficiários não incluía uma síntese dos trabalhos efectuados relativamente a cada um dos certificados examinados;

⁽⁸⁾ Por exemplo, no caso dos pagamentos relativos à normalização e aproximação das legislações, a lista de controlo utilizada não permitia encontrar a pista dos trabalhos efectuados pelo agente responsável pela verificação *ex ante* e, no caso dos pagamentos efectuados no âmbito do 6.º PQ, indicava-se que os controlos tinham sido efectuados embora, na base da documentação disponível, pudessem não o ter sido.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.19. A Comissão está convencida de que os sistemas de controlo aplicados são eficientes em termos de custos e proporcionados e que as listas de controlo constituem uma ferramenta essencial para a gestão das operações. As deficiências observadas não têm qualquer influência na aplicação coerente do circuito financeiro nem na adequação dos controlos documentais *ex ante*.

Uma lista de controlo não constitui por si só um objectivo. O principal objectivo destas listas é garantir a realização de todos os controlos necessários.

- Todos os controlos são proporcionados e relevantes para a legalidade e a regularidade das operações. A avaliação do Tribunal refere-se a: i) listas de controlo em que o segundo agente de controlo assinou, mas não assinalou qualquer casa, e ii) cinco casos em que o Tribunal considera que as casas foram assinaladas de forma incorrecta. A Comissão considera que nenhuma destas conclusões tem efeitos significativos na eficácia dos sistemas de controlo e supervisão. Mais concretamente:

i) A elaboração das listas de controlo é da responsabilidade do gestor orçamental delegado. A assinatura do agente de controlo confirma a realização dos controlos. A elaboração de listas de controlo em que os controlos são confirmados assinalando casas ou assinando não tem qualquer influência na eficácia das verificações *ex ante*.

- ii) Pode ter acontecido que, em alguns casos, não foram assinaladas correctamente as casas das listas de controlo, mas não existem provas de que, para além desta formalidade sem qualquer impacto financeiro, não se efectuaram correctamente os controlos.

Para além disso, recordou-se a todo o pessoal participante no fluxo de trabalho que garantisse que todas as listas de controlo fossem inteiramente preenchidas após a realização dos controlos.

- Os certificados de auditoria para cada parceiro vinculado pelo contrato estão já incluídos no dossiê de verificação *ex ante*. As listas de controlo utilizadas para rever os certificados de auditoria resumem os controlos realizados.

A elaboração das listas de controlo correspondentes ao nível de risco envolvido é da responsabilidade do gestor orçamental delegado. A Comissão não considera eficiente em termos de custos dispor de uma lista de controlo distinta para cada certificado de auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— detectaram-se dois casos em que os controlos *ex ante* realizados sobre a transferência de fundos para uma agência da UE foram insuficientes, o que deu lugar a correcções financeiras numa fase posterior.

10.20. O Tribunal constatou igualmente que 30 % dos pagamentos efectuados no âmbito de dois programas⁽⁹⁾ não tiveram lugar dentro do prazo de pagamento especificado nas normas de execução. Não se constatarem atrasos no caso do terceiro programa examinado.

10.21. No caso das subvenções e dos pagamentos pagos a título dos domínios de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros e 20-Comércio, não se verificaram insuficiências significativas no funcionamento dos controlos documentais *ex ante*.

Certificados de auditoria relativos a declarações dos custos dos projectos

10.22. O artigo 180.º das normas de execução⁽¹⁰⁾ prevê, para declarações de custos superiores a um determinado limiar, a emissão de um certificado por um revisor oficial de contas que confirme a exactidão, a regularidade e a elegibilidade dos custos declarados. Estes certificados de auditoria constituem um controlo principal para a Comissão no que se refere aos projectos financiados no âmbito do domínio de intervenção 02-Empresa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *As medidas de controlo em vigor na Comissão destinam-se a evitar o mais possível este tipo de situações.*

Num dos dois casos, o erro foi imediatamente detectado após o pagamento, o que demonstra que estão já em vigor controlos suficientes para garantir um nível de controlo adequado. Foram adoptadas medidas correctivas antes de o Tribunal ter começado a analisar o processo. Não havia qualquer risco financeiro, uma vez que se tratava de pagamentos de pré-financiamento e as agências da UE reembolsam todos os anos as quantias que recebem superiores aos seus gastos.

10.20. *A Comissão reduziu significativamente os atrasos de pagamento e continua a trabalhar no sentido de os reduzir ainda mais. Os pagamentos incluídos na amostra a que se refere o Tribunal foram realizados pela DG Empresas e Indústria, que conseguiu uma vez mais uma melhoria acentuada no primeiro semestre de 2009 (apenas 6 % de pagamentos em atraso) em comparação com os resultados de 2008 (13 %) e de 2007 (34 %). Esta melhoria foi possível graças à aplicação de uma vasta gama de medidas, que instituíram procedimentos mais claros e completamente revistos, verificações *ex ante* eficientes e fluxos de trabalho simplificados.*

⁽⁹⁾ Os dois programas são o 6.º PQ e a normalização e aproximação das legislações.

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias, rectificado (JO L 357 de 31.12.2002, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.23. No caso dos pagamentos auditados ao nível do beneficiário para os quais foi previsto um certificado, o Tribunal comparou-o com os resultados da sua própria auditoria. Em 71 % dos casos (cinco de sete) que deram lugar a uma opinião sem reservas do revisor oficial de contas, o Tribunal detectou erros quantificáveis ⁽¹¹⁾. A maioria destes projectos foi financiada no âmbito do 6.º PQ. Esta constatação corrobora os resultados do exercício anterior ⁽¹²⁾, bem como os do capítulo 7, e mostra que os certificados de auditoria são apenas parcialmente fiáveis.

Controlos ex post

10.24. Devido essencialmente ao número elevado de pagamentos, os Directores-Gerais responsáveis pela execução dos domínios de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros e 02-Empresa criaram funções de controlo ex post.

10.25. No que se refere ao domínio de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros, o Tribunal constatou que, para 2008, não se tinha elaborado qualquer programa de trabalho para os controlos ex post. A maior parte dos recursos utilizados para este tipo de controlos estava afectada a um controlo específico único, que era contudo importante, havendo por consequência um atraso de controlos em suspenso.

⁽¹¹⁾ Estes erros referiam-se ao cálculo incorrecto de custos elegíveis (por exemplo, sobredeclaração de custos de pessoal) e de custos não elegíveis (por exemplo, despesas não justificadas por facturas) e deveriam ter sido detectados pelos revisores oficiais de contas.

⁽¹²⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, pontos 10.27 10.30 (JO C 286 de 10.11.2008).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.23. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal sobre a correcção dos certificados de auditoria relativos ao 6.º PQ, que não proporcionam plenamente a garantia suplementar inicialmente esperada no que diz respeito à legalidade e regularidade das declarações de custos. No entanto, é evidente que este instrumento constituiu um enorme contributo para a prevenção e correcção precoce de erros, o que possibilitou uma diminuição significativa das taxas de erro relativas ao 6.º PQ em comparação com o 5.º PQ.

10.24. No que se refere à Direcção-Geral encarregada da execução do domínio de intervenção 02-Empresas, foram estabelecidos controlos ex post, dado que constituem um elemento necessário do quadro integrado de controlo interno, se uma parte significativa das despesas se basear em subvenções no domínio da investigação.

10.25. Parte dos atrasos foi eliminada em 2008 e o restante será eliminado no decurso de 2009.

Um programa de trabalho revisto aprovado pelo grupo de gestão de auditoria interna da DG ECFIN em Julho de 2007 estabeleceu as prioridades futuras, a primeira das quais foram os controlos dos requisitos de adicionalidade do Mecanismo de Garantia às PME relativamente a grandes quantias. Este programa de trabalho revisto sublinhou as incertezas relativas ao calendário dos controlos.

No final de 2007, estes controlos prioritários continuavam pendentes por várias razões relativas à complexidade das questões em jogo. Consequentemente, dado que as prioridades estabelecidas em Julho 2007 continuavam válidas, a estratégia adoptada consistiu em completar o programa de 2007.

No que diz respeito aos atrasos, o controlo específico a que se refere o Tribunal foi extremamente importante e conduziu a melhorias significativas na estrutura integrada de controlo aplicável ao programa subsequente.

Foram realizados controlos suplementares em relação aos estudos sobre empresas e consumidores e ao programa Prince.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.26. No caso do domínio de intervenção 02-Empresa, a pedra angular do sistema de supervisão e de controlo para as despesas em matéria de investigação é o seu programa de auditorias financeiras *ex post* (isto é, após reembolso) ao nível dos beneficiários. Estas auditorias são realizadas por auditores da Comissão e por gabinetes de auditoria externos sob a supervisão da Comissão. As auditorias *ex post* devem permitir detectar e corrigir erros que não foram evitados ou detectados por controlos anteriores. No capítulo 7, o Tribunal refere-se às auditorias *ex post* dos projectos financiados no âmbito do 6.º PQ (ver pontos 7.28–7.34).

Conclusões e recomendações**Conclusões**

10.27. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, à excepção dos pagamentos efectuados no âmbito do Sexto Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6.º PQ) ⁽¹³⁾, os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 relativos ao grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros estavam isentos de erros materiais.

10.28. O Tribunal examinou três sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros. Na sua avaliação, considerou dois eficazes e um apenas parcialmente eficaz ⁽¹⁴⁾ para garantir a legalidade e regularidade dos pagamentos.

Recomendações

10.29. A Comissão deverá reforçar as suas acções a fim de reduzir o número de erros provenientes da declaração de custos não elegíveis efectuada pelos beneficiários, no âmbito dos Sexto e Sétimo Programas Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

10.27. Dado que o 6.º PQ representa apenas 8 % dos pagamentos (ver o quadro 10.2 «Principais programas do grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros»), a Comissão considera que a taxa de erro global das operações neste domínio de intervenção, consideradas no seu conjunto, não contém erros materiais.

No que diz respeito aos pagamentos relativos ao 6.º PQ, as conclusões do Tribunal expostas neste capítulo são semelhantes às do capítulo 7.

10.28. A Comissão considera que os sistemas de controlo existentes são adequados e que as listas de controlo contribuem para os controlos fundamentais na gestão das operações. As deficiências observadas não têm qualquer influência na aplicação coerente do circuito financeiro nem na adequação dos controlos documentais *ex ante*.

10.29. A Comissão analisará as medidas adicionais que podem ser tomadas para reduzir os erros, tendo em conta a relação custos-benefícios. Em geral, a Comissão está de acordo com a necessidade geral de actuar com maior profundidade e solicita ao legislador que apoie as adaptações da base jurídica necessárias a este respeito para elaborar o 8.º PQ. O 7.º PQ permitiu obter uma série de simplificações importantes e a Comissão continua a trabalhar na simplificação do sistema de reembolso das despesas.

⁽¹³⁾ Os pagamentos do Sexto Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico representam quase 8 % do total das despesas operacionais deste grupo de políticas.

⁽¹⁴⁾ Devido principalmente aos sistemas de supervisão e de controlo do Sexto Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.30. Duas das principais razões dos erros detectados nas declarações de custos são: a) o facto de as regras de elegibilidade continuarem a ser incompreensíveis para os beneficiários e b) o facto de estas regras não serem aplicadas de modo estrito. A Comissão deverá, nesta matéria:

- reforçar as suas acções de informação a fim de sensibilizar os beneficiários para as regras de elegibilidade,
- divulgar aos auditores responsáveis pela certificação, de forma activa, uma tipologia dos erros mais frequentes, a fim de os sensibilizar e de tornar os certificados de auditoria mais fiáveis.

10.31. Além disso, a Comissão deverá continuar a melhorar a aplicação dos seus sistemas de supervisão e de controlo, em particular aumentando a qualidade dos seus procedimentos *ex ante*.

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACÇÕES EXTERNAS

10.32. O Fundo de Garantia relativo às Acções Externas⁽¹⁵⁾ (o Fundo), que garante os empréstimos concedidos a países terceiros, destina-se a reembolsar os credores da Comunidade⁽¹⁶⁾ em caso de incumprimento de um beneficiário e a evitar o recurso directo ao orçamento comunitário. A Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) assegura a gestão administrativa do Fundo, enquanto o Banco Europeu de Investimento (BEI) é responsável pela gestão da sua tesouraria.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ 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 CE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.30. Muitos dos erros cometidos pelos beneficiários não podem ser detectados pela Comissão antes de proceder aos pagamentos. A fim de ultrapassar esta situação, a Comissão aplica uma estratégia de controlo *ex post* para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos numa base plurianual. Baseia-se na detecção e na correcção sistemáticas de todos os erros que não tenham podido ser identificados antes de efectuar o pagamento. Para o efeito, é intensificado o trabalho de auditoria *ex post*, que constitui uma componente essencial da estratégia de controlo, e recuperam-se integralmente todas as quantias que tenham sido pagas em excesso aos beneficiários objecto de auditoria.

- Serão adoptadas medidas adicionais para informar os beneficiários e os auditores encarregados da certificação sobre a obrigação de utilizar os custos reais e de apresentar provas que justifiquem os custos reclamados e também sobre os erros cometidos mais frequentemente.
- Quando se detectam erros significativos nos certificados de auditoria, os auditores responsáveis pela certificação são informados por carta das quantias correctas e da metodologia e são convidados a ter o facto em conta nas futuras certificações.

Dado que os beneficiários podem escolher livremente os auditores encarregados da certificação, a Comissão recordará por escrito aos beneficiários que é necessário informar os referidos auditores das normas e regulamentos específicos que regem a elegibilidade dos custos nos programas de investigação e das informações disponíveis no Cordis sobre os erros mais frequentes.

10.31. A Comissão considera que os sistemas de controlo e supervisão são adequados, eficientes em termos de custos e aplicados de forma rigorosa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.33. Em 31 de Dezembro de 2008, o montante total dos recursos do Fundo elevava-se a 1 091 milhões de euros, em comparação com 1 152 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2007. A redução deste montante total deve-se essencialmente à restituição de 126 milhões de euros ao orçamento comunitário, devido ao facto de o valor do Fundo em 31 de Dezembro de 2006 ser superior ao montante objectivo ⁽¹⁷⁾. Durante o exercício que está a ser examinado não foram acionadas quaisquer garantias do Fundo.

10.34. O BEI e a Comissão utilizam um índice de referência para examinar a execução anual do Fundo. Em 2008, a rentabilidade da carteira do Fundo elevava-se a 6,4 %, em comparação com um índice de referência de 7,5 %. O BEI atribui esta menor rentabilidade relativa de 1,1 % ao facto de os instrumentos financeiros incluídos no índice de referência serem menos afectados pela crise financeira.

10.35. O Tribunal identificou insuficiências nos controlos efectuados pela DG ECFIN no que se refere às restrições ao investimento impostas pela convenção de gestão. Contudo, nos casos examinados, não houve qualquer impacto nos resultados dos testes de conformidade.

10.36. Globalmente, o Tribunal considera que o Fundo de Garantia foi gerido de forma satisfatória em 2008 e que foram tomadas medidas adequadas para controlar o impacto da crise financeira na carteira do Fundo.

10.35. A DG ECFIN realizou periodicamente controlos relevantes sobre o respeito das restrições em matéria de investimento estabelecidas na convenção de gestão. Os referidos controlos revelaram que os investimentos respeitaram efectivamente as restrições de investimento relevantes estabelecidas na convenção. Na sequência da auditoria do Tribunal, foi introduzido um controlo adicional a fim de reforçar o cumprimento das referidas restrições, incluindo no que diz respeito a questões marginais estabelecidas fora do âmbito da convenção de gestão.

RESULTADOS DA AUDITORIA À CECA EM LIQUIDAÇÃO

10.37. 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 ⁽¹⁸⁾. 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.

⁽¹⁷⁾ O montante objectivo é fixado em 9 % dos empréstimos em curso, concedidos ou garantidos pela Comunidade a países terceiros, acrescido dos juros devidos e não pagos. O Regulamento (CE, Euratom) n.º 89/2007 estabelece que qualquer excedente entre o montante objectivo e o valor dos activos líquidos do Fundo deve ser transferido para o Orçamento Geral da União Europeia no exercício n+1.

⁽¹⁸⁾ 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).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.38. Em 31 de Dezembro de 2008, o total do activo da CECA em liquidação cifrava-se em 2 045 milhões de euros, em comparação com os 2 152 milhões de EUR em 31 de Dezembro de 2007. A perda líquida em 2008 elevava-se a 14,8 milhões de euros em comparação com um ganho líquido de 5,3 milhões de euros registado em 2007. A perda líquida explica-se essencialmente pela evolução desfavorável do justo valor dos produtos financeiros derivados, utilizados para efeitos de cobertura de riscos no âmbito das operações financiadas pela CECA em liquidação.

10.39. A rentabilidade líquida dos investimentos efectuados a título da CECA em liquidação em 2008 elevou-se a 56 milhões de euros que serão postos à disposição do orçamento comunitário para financiar as actividades de investigação no âmbito de projectos no domínio do carvão e do aço. O Tribunal constatou que em 31 de Dezembro de 2008 o orçamento não utilizado destinado a financiar a investigação no domínio do aço elevava-se a um total de 235 milhões de EUR ⁽¹⁹⁾.

10.40. A rentabilidade da carteira da CECA em liquidação foi de 5,4 % para o ano de 2008, ao passo que a rentabilidade do índice que servia de taxa de referência para a CECA em liquidação era de 7,4 %. A rentabilidade relativa foi de 2 %, principalmente devido à menor rentabilidade dos títulos de novos Estados-Membros da UE que não se incluíam no índice de referência.

10.41. O encerramento das operações financeiras da CECA em liquidação está a prosseguir em conformidade com a legislação em vigor, incluindo as orientações financeiras plurianuais. O Tribunal constatou que tinham sido tomadas medidas apropriadas para controlar o impacto da crise financeira nos activos da CECA em liquidação.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

10.42. Ver **anexo 10.2**.

⁽¹⁹⁾ Incluindo as dotações para 2009 de 52 milhões de euros e para 2010 de 54 milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.38. A perda líquida relativa às operações com produtos derivados consiste, fundamentalmente, numa perda contabilística com uma operação de conversão cambial (EUR/GBP), efectuada com o objectivo de cobrir uma posição em divisas vinculada ao crédito contraído pela CECA há mais de 19 anos. O contrato de conversão cambial cessou em 13 de Março de 2009 sem ter incorrido em qualquer perda real nesta operação de cobertura. Nenhuma outra operação de conversão cambial figura na contabilidade da CECA em liquidação.

10.39. O programa de investigação financiado pelo Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (FICA) da DG RTD é utilizado inclusivamente para a investigação, à margem do programa quadro, em sectores relacionados com o sector do carvão e do aço, em conformidade com a sua base jurídica (o Protocolo anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia e os actos adoptados posteriormente nesta base). A quantia de 235 milhões de EUR inclui:

- por um lado, as dotações para 2010 (56 milhões de EUR) e as dotações para 2009 que não foram ainda autorizadas, e
- por outro, as quantias pendentes relativas aos contratos assinados desde 2003 (início do programa de investigação do FICA) relativamente aos quais não foi ainda efectuado o encerramento das contas.

10.40. A carteira da CECA em liquidação realiza regularmente parte dos seus investimentos em obrigações emitidas pelos novos Estados-Membros, com o objectivo de aumentar a diversificação da sua carteira de investimentos e obter uma maior rentabilidade no longo prazo.

A crise financeira (que começou em Julho de 2007 e foi aumentando em 2008) conduziu a uma reorientação dos investimentos para os objectivos de qualidade e liquidez, o que constituiu o principal motivo do desempenho relativo desse período. Neste processo, as obrigações emitidas pelos novos Estados-Membros (consideradas pelo mercado menos líquidas e seguras do que as dos emissores «principais» como a Alemanha e a França) foram mais afectadas.

No entanto, a carteira da CECA em liquidação obteve, apesar da crise financeira, resultados bastante positivos em termos de rentabilidade absoluta, conseguindo o terceiro melhor resultado em termos absolutos desde o início do indicador de desempenho, isto é, + 5,4 %, um resultado só superado em 2002 (+ 6,3 %) e 2004 (+ 5,8 %).

ANEXO 10.1

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de operações testadas
2008	80
2007	55

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo:	2008						2007
	Assuntos Económicos e Financeiros	Empresa	Concorrência	Mercado Interno	Comércio	Total	
Pagamentos finais/intermédios	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Adiantamentos	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Total	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Frequência e impacto estimado dos erros

Erros	2008			2007
	Assuntos Económicos e Financeiros, Comércio, Concorrência e Mercado Interno	Empresa	Total	
Frequência dos erros: Percentagem de operações testadas afectadas por erros	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Erros quantificáveis: Percentagem de erros quantificáveis	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Impacto dos erros quantificáveis: Taxa de erro mais provável (*)	N/A	Superior a 5 %	Entre 2 % e 5 % (**)	Inferior a 2 %

(*) O Tribunal divide a taxa de erro mais provável em três intervalos: inferior a 2 %, entre 2 % e 5 % e superior a 5 %.

(**) O Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6º PQ) é responsável pela maior percentagem da taxa de erro global (ver ponto 10.27).
The figures in { } brackets are absolute numbers.

1.4 — Tipos de erros na amostra

Percentagem de erros nas operações testadas, referentes a:	2008						2007	
	Assuntos Económicos e Financeiros, Comércio, Concorrência e Mercado Interno		Empresa		Total			
Elegibilidade	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Realidade das operações	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Exactidão	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Outros	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Total	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

«Sistema em causa»	Controlo interno principal (Comissão)			Avaliação global
	Controlos <i>ex ante</i>	Certificação da auditoria	Auditoria financeira <i>ex post</i>	
Pagamentos no âmbito do domínio de intervenção 01 — Assuntos Económicos e Financeiros		N/A		
Pagamentos no âmbito do domínio de intervenção 02 — Empresa			N/A	
Pagamentos no âmbito do domínio de intervenção 20 — Comércio		N/A	N/A	

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
1. Operações de capital de risco — fornecimento de capital de risco por meio de fundos de investimento			
A auditoria do Tribunal revelou que os fundos de investimento incluídos na carteira de operações de capital de risco não estavam plenamente em conformidade com o regulamento MEDA, já que: — a carteira incluía fundos de investimento localizados fora da União Europeia, — alguns fundos realizaram investimentos em territórios e países que não constavam da lista de parceiros elegíveis, o que se deve nomeadamente ao facto de as regras dos fundos em matéria de investimento não contemplarem as restrições ao investimento necessárias. Além disso, não existia qualquer procedimento de controlo no que respeita aos investimentos cruzados entre fundos. Por conseguinte, era difícil verificar se os limites gerais tinham sido respeitados. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 11.8 e 11.9)	Desde 2003, a Comissão assegura o controlo, no momento da aprovação, das disposições do regulamento MEDA em matéria de elegibilidade relativa à localização geográfica quer dos fundos de investimento, quer da região beneficiária dos mesmos. A Comissão intervém igualmente no momento da aprovação quando considera que os investimentos cruzados poderiam colocar um problema. Tanto para 2007 como para 2008, a Comissão recebeu igualmente do Banco Europeu de Investimento (BEI) relatórios anuais sobre as operações de capital de risco que incluem informações sobre os investimentos efectivamente realizados.	Os controlos de acompanhamento realizados pela Comissão no momento da aprovação dos fundos de investimento foram consideravelmente melhorados. Contudo, o controlo da localização geográfica e dos investimentos cruzados durante o ciclo de vida dos fundos deverá ser ainda reforçado. Além disso, os relatórios anuais fornecidos pelo BEI não incluíam informações pormenorizadas sobre os investimentos financiados pelos empréstimos globais. Por consequência, a Comissão não pode verificar se estas disposições foram cumpridas no que se refere aos empréstimos globais.	<i>O novo acordo-quadro entre o BEI e a Comissão, que está actualmente em negociação, irá garantir que as informações operacionais e contabilísticas fornecidas pelo BEI permitirão uma melhor supervisão da localização geográfica e dos investimentos cruzados durante o período de vida dos fundos. Incluirá informações sobre os empréstimos a nível mundial.</i>
2. Operações de capital de risco — insuficiências relativas à valorização das operações de capital de risco			
As operações de capital de risco são avaliadas pela Comissão pelo seu custo histórico menos as eventuais provisões para perdas por imparidade. Estas provisões baseiam-se nas reduções de valor provisórias ou definitivas. Este método não foi aplicado de maneira coerente. O Tribunal detectou alguns casos em que as estimativas provisórias das perdas por imparidade conhecidas pelo BEI não tinham sido comunicadas à Comissão. Esta situação revelou que era necessário actualizar a convenção celebrada entre o BEI e a Comissão para que esta recebesse todas as informações pertinentes a tempo de as	Na sua resposta à observação do Tribunal, a Comissão afirmou que o BEI e ela própria tinham seguido a evolução em causa e estavam a analisar conjuntamente a situação, com o objectivo de encontrar uma solução que contemple uma boa relação custo/benefício. No primeiro trimestre de 2009, a Comissão e o BEI continuam a examinar a situação e a procurar uma solução que apresente uma boa relação custo/eficácia.	O Tribunal constatou a ausência de qualquer evolução. A Comissão deverá procurar resolver este problema antes do encerramento do exercício de 2009.	<i>O requisito da Comissão será incluído no novo acordo-quadro.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da Comissão
poder tomar em consideração quando da aplicação das suas regras contabilísticas. Além disso, a Comissão deve acompanhar a aplicação da convenção de uma forma mais activa, em vez de depender exclusivamente das informações fornecidas pelo BEI. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 11.11)			
3. Obrigação de informar a autoridade orçamental			
Desde o início do Programa MEDA em 1996, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório anual sobre as acções financiadas durante o exercício (artigo 15.º do Regulamento MEDA). Apenas se elaboraram regularmente relatórios para a assistência técnica, ao passo que foi apresentado um único relatório sobre as operações de capital de risco e nenhum quanto à bonificação de juros. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, ponto 11.14)	A Comissão continuou a publicar um relatório anual geral relativo à cooperação para o desenvolvimento, mas não publicou um relatório específico para cada base jurídica.	O nível de informação relativo a MEDA existente nos relatórios gerais anuais é bastante variado. O Tribunal considera que a Comissão devia ter fornecido informações suficientes nos relatórios anuais, como previsto pelo regulamento MEDA.	<i>Em 2001, o EuropAid decidiu elaborar um relatório geral em vez de um relatório específico relativamente a cada base jurídica. Esta decisão foi tomada com o objectivo de utilizar melhor os limitados recursos humanos disponíveis. Nos anos seguintes, o EuropAid teve em conta as observações das autoridades orçamentais aquando da elaboração deste relatório.</i>

CAPÍTULO 11

Despesas administrativas e outras

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	11.1-11.5
Regularidade das operações	11.6
Conformidade dos sistemas com o Regulamento Financeiro	11.7
Observações específicas	11.8-11.19
Parlamento	11.9
Conselho	11.10
Comissão	11.11-11.13
Tribunal de Justiça	11.14
Tribunal de Contas	11.15
Comité Económico e Social Europeu	11.16
Comité das Regiões	11.17
Provedor de Justiça Europeu	11.18
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	11.19
Conclusões	11.20-11.21
Agências da União Europeia	11.22-11.23
Escolas Europeias	11.24-11.25

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

11.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente às despesas administrativas das instituições. O **quadro 11.1** dá informações pormenorizadas sobre as instituições abrangidas, os pagamentos do exercício e o tipo de gestão do orçamento utilizado.

Quadro 11.1 — Repartição dos pagamentos por domínio de intervenção*(milhões de euros)*

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2008	Modalidade de gestão orçamental
24-27 e 29	Despesas administrativas e outras	Parlamento Europeu	1 489	Centralizada directa
		Conselho	618	Centralizada directa
		Comissão	5 867	Centralizada directa
		Tribunal de Justiça	288	Centralizada directa
		Tribunal de Contas	116	Centralizada directa
		Comité Económico e Social	114	Centralizada directa
		Comité das Regiões	79	Centralizada directa
		Provedor de Justiça Europeu	8	Centralizada directa
		Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	4	Centralizada directa
Total das despesas administrativas			8 583	
Total das despesas operacionais			0	
Total dos pagamentos do exercício			8 583	
Total das autorizações do exercício			8 826	

11.2. As despesas administrativas incluem especialmente as despesas com recursos humanos, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática. O presente capítulo abrange ainda as despesas consideradas no orçamento geral como operacionais, embora o seu objectivo seja na maior parte dos casos o funcionamento administrativo da Comissão e não a aplicação de políticas ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Essas despesas incluem os seguintes títulos do orçamento geral: título 24 («luta contra a fraude»), título 25 («coordenação das políticas da Comissão e aconselhamento jurídico»), título 26 («administração da Comissão»), título 27 («orçamento») e título 29 («estatísticas»). Alguns destes títulos comportam igualmente despesas operacionais. O título 27 inclui em 2008 um montante de 200 milhões de euros designado por «Compensações temporárias e forfeítárias para os novos Estados-Membros».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

11.3. Foi controlada uma amostra de 57 operações retiradas aleatoriamente do conjunto das despesas administrativas referidas no ponto 11.2 (ver igualmente o ponto **1.1** do **anexo 11.1**). O Tribunal verificou, além disso, a conformidade dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados por cada instituição com os requisitos do Regulamento Financeiro, tendo ainda auditado temas seleccionados ⁽²⁾.

11.4. O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo independente ⁽³⁾, que emitiu um relatório de garantia relativo à legalidade e regularidade da utilização dos recursos do Tribunal e aos procedimentos de controlo em vigor no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2008 de 2008 (ver ponto 11.15).

11.5. O presente capítulo fornece ainda informações sobre os resultados das auditorias efectuadas pelo Tribunal às agências da União Europeia e a outros organismos descentralizados, bem como às Escolas Europeias.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

11.6. A auditoria da amostra de 57 operações constatou que estavam isentas de erros materiais.

CONFORMIDADE DOS SISTEMAS COM O REGULAMENTO FINANCEIRO

11.7. A auditoria efectuada pelo Tribunal à conformidade dos sistemas concebidos para garantir a regularidade das operações com as disposições do Regulamento Financeiro (ver ponto 11.3) não constatou insuficiências materiais.

⁽²⁾ Foram os seguintes os temas seleccionados para auditoria: contratos adjudicados em todas as instituições à excepção do Provedor de Justiça Europeu e da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados; gestão dos concursos para adjudicação de contratos no domínio da informática no Parlamento, no Conselho e na Comissão; prorrogação de contratos no Comité Económico e Social e no Comité das Regiões; penalizações por atrasos nos pagamentos em todas as instituições; pagamentos relativos a dotações transitadas no Parlamento; transferência de direitos de pensão adquiridos em todas as instituições à excepção do Provedor de Justiça Europeu e da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

11.8. As observações específicas que se seguem são apresentadas por instituição e baseiam-se na auditoria do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo aplicados por cada instituição e aos temas seleccionados (ver ponto 11.3). Estas constatações não colocam em questão as avaliações referidas nos pontos 11.6 e 11.7.

Parlamento

11.9. O Parlamento assinou em Dezembro de 2007 um contrato relativo à remodelação de instalações, o qual estipulava que as facturas fossem apresentadas mensalmente após cada período, com base no trabalho efectuado. A auditoria dessas despesas revelou que uma factura, datada de 17 de Novembro de 2008, continha as menções «conforme com os factos» e «visto; a pagar», quando na realidade representava adiantamentos relativos a trabalhos ainda não realizados. O montante total pago adiantadamente de modo irregular elevou-se a 1 547 915 euros.

11.9. RESPOSTA DO PARLAMENTO EUROPEU

A factura n.º 8101025356, no montante de 1 547 915,33 euros, foi criada e está datada de 17 de Novembro de 2008 e foi oficialmente registada pelo Contabilista em 19 de Novembro de 2008. É afirmado que esse montante era referente a trabalhos no período de Dezembro de 2008 que constam do relatório periódico de execução n.º EA 008, validado por um consultor externo e dois agentes devidamente autorizados do Parlamento em 4 de Dezembro de 2008, data em que a factura foi verificada e aprovada para pagamento. A ordem de pagamento respectiva foi validada pelo gestor orçamental delegado em 9 de Dezembro de 2008.

Reconhece-se que este pagamento foi irregularmente efectuado antes da execução dos trabalhos durante o período em questão. Este pagamento deveu-se a uma avaliação errada dos riscos inerentes à não utilização, antes do final de 2008, das dotações transitadas de 2007 para 2008. O pagamento estava coberto por uma garantia bancária prestada pelo contratante e não implicava, portanto, qualquer consequência orçamental adversa para a Instituição.

Estas circunstâncias foram levadas à atenção do gestor orçamental delegado na sequência dos controlos efectuados pelo Tribunal de Contas no contexto da preparação da declaração DAS de 2008. Depois de discutir o assunto com o Auditor Interno e de informar o Secretário-Geral, o gestor orçamental delegado, reconhecendo o erro e assumindo a responsabilidade por este, decidiu submeter a questão, em 20 de Maio de 2009, à instância especializada em matéria de irregularidades financeiras, nos termos do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 75.º do Regulamento Financeiro.

Entretanto, a Mesa decidiu introduzir amplas mudanças estruturais na DG INLO que centralizarão estas responsabilidades a nível de Director-Geral.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conselho

11.10. A data prevista para a conclusão do *Secured European System for Automatic Messaging* (SESAME), utilizado para a elaboração dos orçamentos anuais do Conselho ⁽⁴⁾, sempre foi demasiado optimista. O orçamento anual do SESAME foi consequentemente sobrestimado todos os anos até 2008. No período de 2005 a 2008, o Conselho despendeu com o SESAME menos de 2 milhões de euros, ao passo que no mesmo período o orçamento do Conselho lhe atribuiu 59 milhões de euros. A verba orçamentada em excesso, 57 milhões de euros, ficou posteriormente disponível para transferência para outras rubricas orçamentais do Conselho. A contínua sobreorçamentação do SESAME, que revelou uma insuficiência no seu planeamento e implantação, não respeitou o princípio da verdade orçamental exigido pelo Regulamento Financeiro (n.º 3 do artigo 5.º), na medida em que a maior parte dos montantes incluídos nos orçamentos iniciais de cada exercício para o SESAME não foram utilizados como previsto.

11.10. RESPOSTA DO CONSELHO

1. O Conselho toma nota das observações do Tribunal de Contas na sequência do processo contraditório relativo ao programa SESAME (cf. anexo) e regista com agrado que não foram feitos outros comentários sobre as contas relativas a 2008.

2. O objectivo básico deste programa inovador é substituir os actuais sistemas de comunicação CORTESY e rede PESD por um único sistema integrado, com uma separação das classificações na rede: a primeira camada do sistema deverá permitir o tratamento da informação até ao grau RESTREINT UE e, a segunda informações classificadas CONFIDENTIEL UE e SECRET UE. Por conseguinte, o programa é mais do que um projecto de substituição; serão introduzidas estruturas de comunicação adicionais e funções empresariais.

3. Os montantes orçamentais sempre se basearam nas estimativas de despesas para o ano seguinte em conformidade com as decisões políticas aprovadas. As razões do atraso e da inerente derrapagem orçamental nos últimos anos decorrem principalmente das alterações ao âmbito do programa, posteriores à data em que o Secretariado apresentou a proposta de orçamento para o próximo exercício orçamental, e do número de intervenientes e de órgãos preparatórios do Conselho envolvidos.

Existe actualmente um maior grau de certeza quanto ao futuro desenvolvimento do programa, tendo sido estabelecidos os requisitos e aprovadas as principais etapas do programa. Por conseguinte, existe uma perspectiva razoável de que o programa passará dentro em breve à fase seguinte.

4. À luz desta experiência, o Conselho está actualmente a ponderar formas de melhorar a coordenação das estruturas para a gestão de grandes projectos informáticos tais como SESAME.

⁽⁴⁾ O projecto SESAME é um sistema de comunicação seguro desenvolvido pelo Conselho desde 2002. A data inicialmente prevista para a implantação do novo sistema era Julho de 2004. Em Janeiro de 2009, essa mesma data foi adiada para o final de 2012. A concepção inicial do projecto sofreu muitas alterações. No final de 2008, o planeamento do SESAME não estava ainda finalizado por as delegações dos Estados-Membros não terem chegado a acordo num dos comités principais sobre a maneira de tratar determinadas informações sensíveis. O rigoroso procedimento de acreditação, destinado a obter a habilitação de segurança do Conselho, e a complexidade técnica do projecto foram inicialmente subestimados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comissão

Aplicação do Individual Rights Information System

11.11. Em Junho de 2008, o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) instituiu um novo sistema designado por *Individual Rights Information System* (IRIS) para a gestão dos direitos do pessoal, incluindo os vencimentos. A migração para o IRIS originou numerosos problemas no cálculo dos vencimentos. Um grupo de trabalho criado pelo PMO estimou que mais de 8 000 processos do pessoal podem conter dados inexactos susceptíveis de afectar o cálculo dos vencimentos. Prosseguem os trabalhos no sentido de verificar todos os processos individuais. Entre as medidas de emergência adoptadas para corrigir as incoerências figuravam intervenções manuais no sistema de cálculo dos pagamentos, sem supervisão adequada. O sistema IRIS foi pouco testado, não tendo o sistema antigo e o novo funcionado em paralelo até se obterem provas de que este último funcionava satisfatoriamente.

11.11. RESPOSTA DA COMISSÃO

O lançamento do novo sistema IRIS, que gere o sistema de cálculo dos vencimentos, revelou discrepâncias entre os dados históricos, em especial os relativos à composição familiar, e os dados utilizados para o pagamento dos vencimentos. O principal efeito destas discrepâncias consistiu na rejeição dos dados antigos pelo sistema de cálculo dos vencimentos.

Tal resultou na anulação retroactiva de montantes pagos com base nestes dados. A Comissão sugeriu o número de 8 000 com base numa análise dos processos potencialmente afectados, que devem ser objecto de uma análise futura mais pormenorizada.

Durante a correcção dos dados, o cálculo dos direitos retroactivos foi bloqueado para evitar recuperações injustificadas. Isto já tornou possível limitar o número de processos que contêm erros. O risco de dados incoerentes darem origem a pagamentos incorrectos foi assim contido, com a desvantagem de esta medida ter também bloqueado as correcções retroactivas que eram devidas e que se encontram ainda bloqueadas. Prosseguem as verificações dos dados incoerentes, o que poderá afectar alguns pagamentos antigos, mas não os vencimentos actuais.

Alguns processos foram corrigidos directamente mediante intervenções manuais no sistema de cálculo dos pagamentos, tendo isto sido sempre possível, e os procedimentos de controlo usuais foram seguidos. Não obstante, este método implica um maior risco e a sua utilização deve ser limitada ao mínimo.

Foi realizado um grande número de testes durante um período muito longo, tendo o resultado sido finalmente considerado satisfatório em meados de 2008. Retrospectivamente, deve reconhecer-se que os resultados não corresponderam inteiramente às expectativas. No futuro, o PMO procederá a uma avaliação muito mais rigorosa dos testes antes de aceitar o lançamento de qualquer novo sistema ou a alteração de um sistema existente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Transferência de direitos a pensão adquiridos

11.12. Em determinados casos, as instituições têm de reembolsar ao pessoal uma fracção do valor do capital dos direitos a pensão transferidos ⁽⁵⁾. A análise efectuada pelo Tribunal aos controlos em vigor para garantir a correcção dos cálculos e a recuperação dos reembolsos no caso de cálculos errados identificou uma insuficiência. A auditoria constatou que o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) reembolsara indevidamente um montante total de 138 000 euros a dois funcionários e que esses casos ainda permaneciam por resolver.

Regime de pensões de agentes locais nas delegações da Comissão

11.13. Em 1996, a Direcção do Serviço Externo da Direcção-Geral das Relações Externas estabeleceu um regime de pensões para os agentes locais que trabalham nas delegações da Comissão, baseado num fundo constituído por contribuições mensais dos agentes em questão e da Comissão. Desde 1996 que o referido regime é gerido com base em regras provisórias, que não contemplam a questão da responsabilidade da Comissão quanto à salvaguarda e ao retorno dos activos do fundo nem definem pormenorizadamente as disposições para a determinação dos direitos desse pessoal. Os activos do fundo foram avaliados em cerca de 34 milhões de euros no final de 2008.

11.12. RESPOSTA DA COMISSÃO

Assim que o Tribunal de Contas identificou estes dois casos e formulou as suas conclusões, o PMO tomou medidas adequadas. Alterou o cálculo dos direitos de pensão e preparou a recuperação dos montantes indevidamente reembolsados. Isto refere-se à recuperação da parte do capital transferido que devia ter produzido direitos de pensão adicionais no regime de pensões da Comunidade Europeia, em vez de ter sido reembolsado aos beneficiários.

A longo prazo (de um ponto de vista actuarial), o impacto financeiro é neutro para o orçamento comunitário, uma vez que os montantes indevidamente reembolsados serão compensados por pagamentos de pensões inferiores no futuro e, inversamente, as recuperações serão compensadas pela atribuição de direitos de pensão suplementares.

Paralelamente, foram tomadas medidas para reforçar o controlo interno no domínio das transferências dos direitos de pensão.

11.13. RESPOSTA DA COMISSÃO

O regime de previdência dos agentes locais foi criado com o objectivo de proporcionar, pelo menos, uma segurança social básica ao pessoal local da Comissão que trabalha nas delegações. Trata-se de um fundo complementar gerido fora do orçamento da UE que funciona mediante a capitalização de contribuições pré-definidas. Os agentes locais são mantidos informados sobre o regime de previdência e podem exercer um certo controlo na medida em que tal se justifique. A Comissão está a analisar actualmente a forma de tornar este regime permanente, bem como as suas implicações jurídicas e financeiras. Os activos do regime actual são considerados suficientes para cobrir os direitos individuais dos agentes locais. Está previsto realizar um estudo actuarial pormenorizado na perspectiva da apresentação da proposta legislativa.

⁽⁵⁾ O n.º 2 do artigo 11.º do Anexo VIII do Estatuto dos Funcionários estipula que os funcionários têm a faculdade de transferir direitos a pensão adquiridos durante o exercício de actividades anteriores para o Regime de Pensões dos Funcionários Europeus (RPFE). O valor do capital dos direitos a pensão transferidos é traduzido em anuidades para efeitos do RPFE. A auditoria verificou se as instituições dispõem de procedimentos adequados para avaliar correctamente os direitos a pensão transferidos e efectuar as transferências adequadas. Se bem que os procedimentos funcionem satisfatoriamente na maior parte dos casos, a complexidade das disposições do Estatuto dos Funcionários e das legislações nacionais aplicáveis em matéria de pensões provoca atrasos no processamento das transferências e numerosos erros administrativos nos cálculos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal de Justiça

11.14. Em 2008 o Tribunal de Justiça celebrou, na sequência de um procedimento de adjudicação conjunto com um Estado-Membro, um contrato de fornecimento de serviços. A auditoria efectuada pelo Tribunal ao referido contrato revelou a existência de insuficiências no sistema de controlo interno no que se refere à organização deste concurso. Essas insuficiências traduziram-se pelo prazo demasiado curto em que os proponentes receberam o caderno de encargos ⁽⁶⁾ e pela referência no anúncio de contrato à obrigação de apresentar as propostas numa única língua ⁽⁷⁾ e à realização de uma reunião à porta fechada para a abertura das propostas ⁽⁸⁾. O Tribunal de Justiça deverá aperfeiçoar os seus procedimentos de adjudicação de modo a auxiliar os serviços dos gestores orçamentais a organizar os concursos e a controlar o cumprimento das obrigações regulamentares.

11.14. RESPOSTA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Relembrando que o procedimento de concurso público a que se refere o Tribunal de Contas diz respeito ao novo complexo imobiliário e constituía, para o Tribunal de Justiça, a primeira experiência de organização conjunta de um concurso com um Estado-Membro, de acordo com as recentes disposições do artigo 91.º do Regulamento Financeiro, o Tribunal de Justiça gostaria de fazer os seguintes esclarecimentos a respeito das deficiências assinaladas pelo Tribunal de Contas nesse procedimento.

Em primeiro lugar, no tocante ao calendário do procedimento, as entidades adjudicantes conjuntas deviam conciliar, tanto no seu próprio interesse como no interesse dos proponentes, a necessidade de adjudicar o contrato numa data que permitisse ao seu adjudicatário ficar operacional imediatamente a partir da recepção do novo complexo imobiliário em causa, com a necessidade, tendo em conta a complexidade do contrato, de prever um prazo suficientemente alargado para permitir aos proponentes a preparação das suas propostas em boas condições.

Isto explica por que razão o calendário, embora respeitando os prazos formalmente estabelecidos pelo Regulamento Financeiro, foi inevitavelmente comprimido no que respeita ao prazo dado aos eventuais candidatos para solicitarem os documentos do concurso.

No que respeita às deficiências relativas a duas rubricas específicas do anúncio de concurso, elas resultaram de erros administrativos, obviamente não intencionais. A respeito do regime linguístico, só uma falha a nível da coordenação explica por que razão o anúncio de concurso previa que as propostas fossem apresentadas apenas em língua francesa (prática corrente no Estado-Membro em questão), quando o caderno de encargos previa que as propostas podiam ser apresentadas em qualquer língua oficial da União Europeia (prática seguida no Tribunal de Justiça). No que se refere à reunião da comissão de abertura das propostas, importa salientar que, se algum dos proponentes tivesse decidido comparecer, teria evidentemente sido autorizado a assistir aos trabalhos daquela, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro.

No que se refere à recomendação do Tribunal de Contas relativa à melhoria dos mecanismos da assistência facultada aos serviços ordenadores em matéria de procedimentos de concurso, o Tribunal de Justiça já começou, em Junho de 2008 e correspondendo a uma recomendação do seu auditor interno, a tomar medidas concretas nesse sentido. Tudo fará, na medida em que disponha dos necessários recursos humanos, para continuar a melhorar os seus dispositivos neste domínio.

⁽⁶⁾ O artigo 98.º do Regulamento Financeiro estipula que as modalidades de apresentação das propostas deverão garantir uma concorrência efectiva. As Normas de Execução (NE) do Regulamento Financeiro relativas a este artigo impõem prazos mínimos a respeitar pelas entidades adjudicantes.

⁽⁷⁾ O artigo 125.º-C das NE determina que, no caso de um procedimento de adjudicação conjunto entre uma instituição e uma entidade adjudicante de um ou mais Estados-Membros, aplicam-se as disposições processuais aplicáveis à instituição, as quais incluem o regime linguístico.

⁽⁸⁾ O n.º 3 do artigo 118.º das NE estipula que, em caso de concurso público, a reunião da comissão de abertura será aberta aos proponentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal de Contas

11.15. O relatório do auditor externo (ver ponto 11.4) afirma que, na opinião do auditor, «as presentes demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de Dezembro de 2008, bem como do seu desempenho financeiro e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do referido Regulamento do Conselho e as Normas Contabilísticas do Tribunal de Contas Europeu». O relatório será publicado no Jornal Oficial.

Comité Económico e Social Europeu

11.16. A auditoria não assinalou quaisquer insuficiências dignas de registo em relação aos temas auditados.

Comité das Regiões

11.17. A auditoria não assinalou quaisquer insuficiências dignas de registo em relação aos temas auditados.

Provedor de Justiça Europeu

11.18. A auditoria não assinalou quaisquer insuficiências dignas de registo em relação aos temas auditados.

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados

11.19. A auditoria não assinalou quaisquer insuficiências dignas de registo em relação aos temas auditados.

CONCLUSÕES

11.20. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 relativos às despesas administrativas das instituições estavam isentos de erros materiais (ver ponto 11.6).

11.21. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo relativos às despesas administrativas das instituições estão em conformidade com as exigências do Regulamento Financeiro (ver pontos 11.7 a 11.19).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

AGÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA

11.22. As auditorias das agências e outros organismos descentralizados da União Europeia são objecto de relatórios anuais específicos, publicados separadamente no Jornal Oficial ⁽⁹⁾. No exercício de 2008, o Tribunal auditou 29 agências, cujos orçamentos totalizaram 1 488,5 milhões de euros. Os principais dados relativos às agências são apresentados no **quadro 11.2**.

11.23. 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 à excepção da Academia Europeia de Polícia.

ESCOLAS EUROPEIAS

11.24. O relatório anual específico do Tribunal relativo às Escolas Europeias (não publicado no Jornal Oficial) é enviado ao Conselho Superior, na sua qualidade de autoridade de quitação. O orçamento das Escolas para 2008 elevou-se a 258,0 milhões de euros, financiados principalmente por uma subvenção da Comissão (138,9 milhões de euros) e por contribuições dos Estados-Membros (54,5 milhões de euros) ⁽¹⁰⁾. Os principais dados relativos às Escolas Europeias são apresentados no **quadro 11.3**.

11.25. O Tribunal não detectou erros materiais, susceptíveis de colocar em causa a fiabilidade das contas examinadas (escolas de Karlsruhe e de Mol e Gabinete Central), que foram elaboradas nos termos previstos no Regulamento Financeiro de 24 de Outubro de 2006 aplicável ao orçamento das Escolas Europeias, bem como a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. O exame do Tribunal permitiu, contudo, constatar que as contas consolidadas não são apresentadas de forma fiel e transparente, em todos os aspectos materialmente relevantes, em conformidade com as normas contabilísticas aplicáveis, devido: a) à aplicação insatisfatória do princípio da contabilidade de exercício; b) à inscrição do excedente do exercício anterior como receita do exercício em curso.

⁽⁹⁾ 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 da Euratom.

⁽¹⁰⁾ Fonte: Escolas Europeias, encerramento das contas de 2008.

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	
			2008	2007	2008	2007
Agências						
Agência de Aprovisionamento da Euratom	Luxemburgo	1960	—	0,3	—	—
Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional	Salónica	1977	18,3	17,4	99	97
Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Dublin	1977	21,0	20,2	101	94
Agência Europeia do Ambiente	Copenhaga	1994	37,1	35,1	123	116
Fundação Europeia para a Formação	Turim	1994	22,4	25,5	96	100
Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	Lisboa	1995	15,1	13,8	82	82
Agência Europeia de Medicamentos	Londres	1994	182,9	163,1	481	441
Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia	Luxemburgo	1995	59,9	46,1	233	200
Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Instituto de Harmonização do Mercado Interno	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho	Bilbau	1996	14,9	14,9	44	42
Agência dos Direitos Fundamentais da UE	Viena	1998	15,0	14,5	49	46
Agência Europeia de Reconstrução	Salónica	2000	235,0	250,0	93	108
Academia Europeia de Polícia	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	Haia	2002	24,8	18,4	175	147
Agência Europeia para a Segurança da Aviação	Colónia	2003	102,0	72,0	452	467
Agência Europeia da Segurança Marítima	Lisboa	2003	50,2	48,2	181	153
Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Agência Ferroviária Europeia	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças	Estocolmo	2005	40,6	28,9	130	90
Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas	Varsóvia	2006	71,2	42,2	94	49
Autoridade Europeia Supervisora do GNSS	Bruxelas ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Agência Comunitária de Controlo das Pescas	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Agência Europeia dos Produtos Químicos ⁽³⁾	Helsínquia	2008	66,4	—	220	—
Agências de Execução						
Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação	Bruxelas	2006	11,5	6,9	36	35
Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura	Bruxelas	2006	38,2	36,0	92	83
Agência de Execução para a Saúde e os Consumidores ⁽⁴⁾	Luxemburgo	2007	4,4	4,1	42	28
Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes ⁽³⁾	Bruxelas	2008	5,2	—	32	2
Total			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Dotações de pagamento.⁽²⁾ Sede provisória.⁽³⁾ Agência que adquiriu independência financeira em 2008.⁽⁴⁾ Designada por Agência de Execução do Programa de Saúde Pública até Maio de 2008.

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⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Gabinete	Bélgica	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luxemburgo I	Luxemburgo	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luxemburgo II	Luxemburgo	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Bruxelas I (Uccle)	Bélgica	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Bruxelas II (Woluwe)	Bélgica	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Bruxelas III (Ixelles)	Bélgica	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Bruxelas IV	Bélgica	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Bélgica	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Itália	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Alemanha	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
Munique	Alemanha	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Frankfurt	Alemanha	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Espanha	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Países Baixos	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Reino Unido	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Total		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽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 2008.

⁽³⁾ Fonte: Relatório Anual do Secretário-Geral relativo ao exercício de 2008, enviado ao Conselho Superior das Escolas Europeias.

N.B.: As variações nos totais são devidas a arredondamentos.

ANEXO 11.1

RESULTADOS DOS TESTES

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de operações testadas
2008	57
2007	56

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo	2008				2007
	Despesas relativas ao pessoal das instituições	Despesas relativas a imóveis	Outras despesas	Total	
Pagamentos finais/intermédios	55	19	26	100	100
Adiantamentos	0	0	0	0	0
Total	55	19	26	100	100

PARTE 2: AVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO

2.1 — Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Avaliação global	2008	2007

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

ANEXO 11.2

SEGUIMENTO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da instituição
Factor de multiplicação aplicável aos vencimentos			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, pontos 11.7 a 11.11: O Parlamento e o Comité Económico e Social não aplicam as disposições do Estatuto relativas ao factor de multiplicação do mesmo modo que as outras instituições. Desse facto resultou a concessão de uma vantagem financeira ao seu pessoal, que as outras instituições não concedem, bem como despesas mais elevadas.	O Parlamento e o Comité Económico e Social continuam a aplicar a sua prática actual na pendência dos acórdãos finais do Tribunal de Justiça em processos interpostos a esse respeito pelo pessoal das instituições.	O Tribunal de Contas acompanhará o seguimento dado ao acórdão do Tribunal de Justiça.	Respostas do Parlamento Europeu <i>O Parlamento Europeu partilha plenamente a abordagem cautelosa definida pelo Tribunal e continuará a examinar a substância da questão.</i>
Reembolso das despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço			
Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2004 a 2007, a mais recente no Anexo 11.2 do relatório relativo a 2007: 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.	A Mesa do Parlamento confirmou o seu apoio ao regime existente de reembolso fixo e aceitou uma alteração do sistema. Em consequência, o Parlamento continua a pagar as despesas de alojamento com base num montante fixo no caso de pedidos relativos a dormidas no Luxemburgo, em Estrasburgo e em Bruxelas.	O Parlamento deverá garantir que as despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço sejam reembolsadas em conformidade com o Estatuto dos Funcionários.	Respostas do Parlamento Europeu <i>No âmbito do processo relativo à declaração DAS de 2007, e na sequência de um relatório do seu Auditor Interno, o Parlamento indicou que iriam ser revistos certos aspectos das suas disposições em matéria de missões.</i> <i>A Mesa do Parlamento, tendo em conta as dificuldades específicas para a Instituição (apontadas ao Tribunal em respostas anteriores), reafirmou, de facto, o seu apoio a um regime de pagamento a taxa fixa, mas foram introduzidas alterações na sua aplicação.</i> <i>Na sequência de uma alteração à regulamentação interna, aplicável desde 1 de Setembro de 2008, apenas as noites compreendidas em períodos de trabalho devidamente certificados podem ser objecto de pagamento a taxa fixa.</i> <i>Além disso, na Primavera de 2009, foi estabelecido um novo conjunto de modalidades de aplicação e disposições internas para clarificar a situação.</i> <i>Este pacote de medidas deverá entrar em vigor no início de Setembro de 2009.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da instituição
			Respostas do Parlamento Europeu <i>Finalmente, no contexto do orçamento de 2010, a observação orçamental relativa ao número 3000, «Despesas de deslocações em serviço do pessoal», foi modificada. A rubrica orçamental 3000 tem agora a designação «Despesas de deslocação em serviço e de viagem do pessoal entre os três locais de trabalho», enquanto que a observação prevê explicitamente as dotações que são destinadas a cobrir despesas ligadas a viagens do pessoal das instituições, dos peritos nacionais destacados ou dos estagiários entre o local de afectação e um dos três locais de trabalho do Parlamento Europeu (Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo), bem como a deslocações em serviço cujo destino seja diferente dos três locais de trabalho, estabelecendo assim a base orçamental da regulamentação que o Parlamento aplica para as viagens entre os três locais de trabalho.</i> <i>A prazo, o Parlamento tenciona propor alterações ao Estatuto dos Funcionários neste domínio, a fim de garantir que a especificidade das viagens entre os três locais de trabalho seja convenientemente diferenciada das deslocações em serviço normais.</i>
Subsídios de assistência aos deputados do Parlamento Europeu			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 10.10 a 10.12, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, Anexo 11.2: No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, o Tribunal de Contas considerou que os documentos são insuficientes para comprovar que os deputados empregaram ou contrataram realmente os serviços de 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.	A partir da nova legislatura que se inicia em 2009, a assistência aos deputados será prestada por assistentes parlamentares acreditados, escolhidos pelos deputados e contratados pelo Parlamento, bem como por agentes locais, contratados pelos deputados. O Regulamento (CE) n.º 160/2009 do Conselho (JO L 55 de 27.2.2009, p. 1) alterou o regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias, tendo criado a categoria dos assistentes parlamentares acreditados, que serão recrutados a partir da nova legislatura. Serão escolhidos pelos deputados, contratados pelo Parlamento Europeu e pagos segundo tabelas salariais normalizadas. Estarão baseados em instalações do Parlamento e prestarão assistência a deputados específicos.	O Tribunal acompanhará o apuramento por parte do Parlamento das declarações de despesas dos deputados relativas aos exercícios de 2004 a 2007. No que se refere ao exercício de 2008, o Parlamento deverá apurar todas as declarações de despesas, incluindo verificações das facturas originais.	Respostas do Parlamento Europeu <i>O exercício de regularização das despesas de assistência parlamentar pagas durante os anos de 2004 e 2006 está concluído a 100 %. Quanto aos anos de 2005 e 2007, há um único processo pendente para cada um dos anos, sendo o montante em causa de cerca de 10 000 EUR (menos de 0,1 % da despesa total). Concretamente, no que se refere ao processo pendente do ano de 2005, os serviços do PE aguardam o reembolso pelos serviços da Segurança Social belga de um montante pago em excesso. O processo de 2007 encontra-se em fase litigiosa e está entregue ao Serviço Jurídico.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da instituição
Segundo as normas da Mesa alteradas, de Dezembro de 2006, 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. Estas novas regras aplicam-se a datas posteriores a Julho de 2004. Do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 constava uma recomendação no sentido de o Parlamento continuar a reforçar os controlos do subsídio de assistência parlamentar, incluindo verificações aleatórias de facturas que os deputados tenham em sua posse.	A Mesa adoptou em 7 de Julho de 2008 as normas de execução aplicáveis aos assistentes locais contratados pelos deputados para a nova legislatura. A utilização de pagadores delegados pelos deputados torna-se obrigatória; os pagamentos a familiares dos deputados são excluídos; e os pagadores delegados deverão apresentar as declarações anuais de despesas até 30 de Março do ano seguinte. A administração do Parlamento conseguiu obter mais de 98 % das declarações de despesas e montantes facturados relativos a 2004 e 2005 e mais de 99 % relativos a 2006 e 2007 e 87 % relativos a 2008. Os serviços do Parlamento estão a terminar de reunir as declarações de despesas relativas a 2008. O Parlamento efectuou em 2008 verificações <i>ex-post</i> aleatórias de declarações recebidas de deputados em relação a pagamentos de 2007 e de procedimentos internos utilizados pelos serviços do Parlamento para processarem correctamente essas declarações. Apenas em alguns casos essas verificações incluíram o exame das facturas na posse dos deputados em apoio dos mapas recapitulativos.		Respostas do Parlamento Europeu <i>Em todos os casos de informação duvidosa, os serviços solicitaram explicações adequadas aos deputados, incluindo a apresentação das contas e facturas. Sempre que se detectaram erros formais, que se verificou uso indevido dos subsídios ou que as dúvidas persistiram, os deputados foram convidados a efectuar o reembolso. Em certos casos específicos, a questão foi também remetida ao OLAF.</i> <i>Relativamente ao exercício de 2008, o Parlamento considerou oportuno manter um dispositivo de verificação que permitiu obter resultados já significativos nos exercícios de 2004 a 2007. Além disso, o estabelecimento do novo sistema de assistência parlamentar exige todos os recursos disponíveis, o que teria tornado inadequada ou mesmo contraproduziva uma alteração das modalidades para 2008.</i> <i>Com efeito, a partir da nova legislatura, que teve início em 14.7.2009, o sistema de subsídio de assistência parlamentar foi reformulado para incluir duas categorias distintas de assistentes. Em particular, nos termos da nova regulamentação, os assistentes acreditados (que trabalham nas instalações do Parlamento) assumem o estatuto de outros agentes da Instituição. Estes assistentes terão contratos de trabalho com o Parlamento e estarão sujeitos a procedimentos de pagamento semelhantes ao restante pessoal da Instituição. Isso minimiza a necessidade de documentos de regularização. Os assistentes locais, que trabalham nos Estados-Membros de eleição dos deputados, continuarão a celebrar contratos de direito privado com os deputados ao abrigo da legislação nacional aplicável. No entanto, a nova regulamentação prevê que, doravante, todos os contratos devem ser obrigatoriamente geridos por um terceiro pagador devidamente autorizado. Além disso, os trabalhadores independentes em regime de prestação de serviços passarão a ser pagos exclusivamente mediante a apresentação de facturas ou declarações de honorários cuja conformidade com a legislação nacional aplicável deve ser certificada pelo terceiro pagador antes da sua apresentação para pagamento aos serviços do Parlamento. Assim, o novo quadro jurídico deverá assegurar o cumprimento das normas e princípios aplicáveis e, em muitos aspectos, vai ainda mais além do que permitiria um procedimento de controlo <i>ex-post</i>, uma vez que tal procedimento é, por definição, limitado a uma selecção aleatória de casos. Pelo contrário, a aplicação generalizada do novo procedimento, com as exigências acrescidas no início do ciclo de pagamento, dará as melhores garantias de transparência, de legalidade e da boa gestão financeira do subsídio de assistência parlamentar.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da instituição
			Respostas do Parlamento Europeu <i>O novo quadro deve ser especialmente saudado na medida em que constitui um passo significativo no sentido de desenvolver e melhorar as garantias em vigor e de cumprir os objectivos supramencionados, evitando excessos burocráticos.</i>
Regime de pensão complementar para os deputados do Parlamento Europeu			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, Quadro 10.2, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, Anexo 11.2: 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.	Em 31 de Dezembro de 2008, o Fundo acusava um défice actuarial de 121 844 000 euros. Na mesma data, o Fundo avaliou as restantes prestações a pagar aos beneficiários do regime em 276 984 000 euros. Em Março de 2009, o Serviço Jurídico do Parlamento emitiu um parecer sobre a aplicação do novo Estatuto dos Deputados, no qual se estipula que o Parlamento se compromete a garantir os direitos a pensão adquiridos. Na sequência do exposto, a Mesa tomou várias decisões durante a sua reunião de 1 de Abril de 2009: a) aumentar a idade da aposentação dos 60 para os 63 anos, mediante determinadas medidas transitórias; b) abolir a opção de obter uma pensão reduzida a partir dos 50 anos de idade; c) abolir a possibilidade de receber um montante fixo equivalente a 25 % dos direitos a pensão.	As obrigações do Parlamento reflectiram-se nas demonstrações financeiras relativas a 31.12.2008, tal como recomendado pelo Tribunal no seu Parecer n.º 5/99 (ponto 1.23). Deverá ser efectuado um novo estudo actuarial com vista a avaliar o impacto das decisões tomadas pela Mesa em relação às medidas aplicáveis aos beneficiários do regime. O Parlamento deverá esclarecer o seu papel na gestão e supervisão dos activos do Fundo.	Respostas do Parlamento Europeu <i>Os passivos do Parlamento estão reflectidos nas demonstrações financeiras em 31.12.2008.</i> <i>O Parlamento encomendará um novo estudo actuarial independente para avaliar o impacto da decisão tomada pela Mesa na sua reunião de 1 de Abril de 2009 e as consequências da entrada em vigor do Estatuto dos Deputados. Este estudo servirá, nomeadamente, para facultar uma estimativa dos compromissos do Parlamento, que devem ser reflectidos no seu balanço anual.</i> <i>O papel do Parlamento Europeu na gestão e supervisão dos activos do Fundo é condicionado pelo actual quadro jurídico que regula os órgãos independentes do Fundo. Além disso, há que sublinhar que, na sequência de um recurso interposto junto do Tribunal por alguns membros do Fundo, o assunto está pendente de decisão judicial. Por conseguinte, enquanto se aguarda o acórdão do Tribunal, não é oportuno tomar medidas nesta matéria.</i> <i>No entanto, o Presidente do Parlamento Europeu, por carta de 4 de Maio de 2009, solicitou oficialmente ao presidente do Fundo que seja garantida uma estratégia de investimento prudente, de modo a salvaguardar os interesses do Parlamento.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Respostas da instituição
Acompanhamento dos abonos de família pela Comissão			
Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2005, ponto 10.12; ao exercício de 2006, Quadro 10.2; e ao exercício de 2007, Anexo 11.2: 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 confirmem ou actualizem as suas declarações iniciais. Verificou-se igualmente a existência de controlos insuficientes em relação a funcionários que possam ter recebido abonos nacionais por filhos a cargo; se tal foi o caso, esses abonos deveriam ter sido deduzidos dos que são pagos em conformidade com o Estatuto dos Funcionários.	Um funcionário administrativo verifica desde Setembro de 2008, a tempo completo, o direito a abono de lar do pessoal sem filhos, o que levou à recuperação de 88 000 euros em 2008. No entanto, em relação a 926 dos 2 001 funcionários da Comissão que trabalham em Bruxelas e se encontram nessas circunstâncias, em 2008, continua a não haver elementos comprovativos de que lhes tenha sido pedido que confirmem ou actualizem as suas declarações iniciais. Os controlos relativos ao recebimento de abonos nacionais por filhos a cargo mantiveram-se insuficientes em 2008.	A Comissão deverá prosseguir essas verificações. A Comissão deverá intensificar as medidas visando o controlo desses casos.	Respostas da Comissão O PMO está actualmente a conceber, com base numa análise de risco, uma estratégia de controlo ex ante e ex post (com uma boa relação custos-benefícios, eficiente e eficaz) de desempenho elevado para todos os direitos associados ao preenchimento de um lugar e para todas as prestações familiares. Incluirá uma estratégia de controlo para as prestações familiares recebidas de outras fontes. Prosseguem ainda as verificações dos abonos de lar dos membros do pessoal com um cônjuge mas sem filhos.
Pagamento de vencimentos (PMO)			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 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. Continuaram a efectuar se recuperações em 2008.	Na maior parte dos casos, a Comissão recuperou os montantes indevidamente pagos.	A Comissão deverá efectuar controlos ex ante mais eficientes, de modo a evitar o risco de pagamentos indevidos a pessoal que deixou de trabalhar para a instituição.	Respostas da Comissão O erro de pagamento foi o resultado de uma correcção errónea a montante da nova aplicação para o cálculo dos vencimentos (NAP) ocorrida em 29 de Dezembro, o dia do cálculo definitivo dos pagamentos, quando os controlos ex ante dos dados alterados já estavam terminados. Na sequência deste incidente, o PMO enviou diversos lembretes sobre o respeito dos procedimentos acordados ao pessoal responsável pela codificação dos dados na NAP, a fim de evitar o pagamento de montantes indevidos.

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 268.º a 280.º do Tratado CE e 171.º a 183.º 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 (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, Euratom 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.

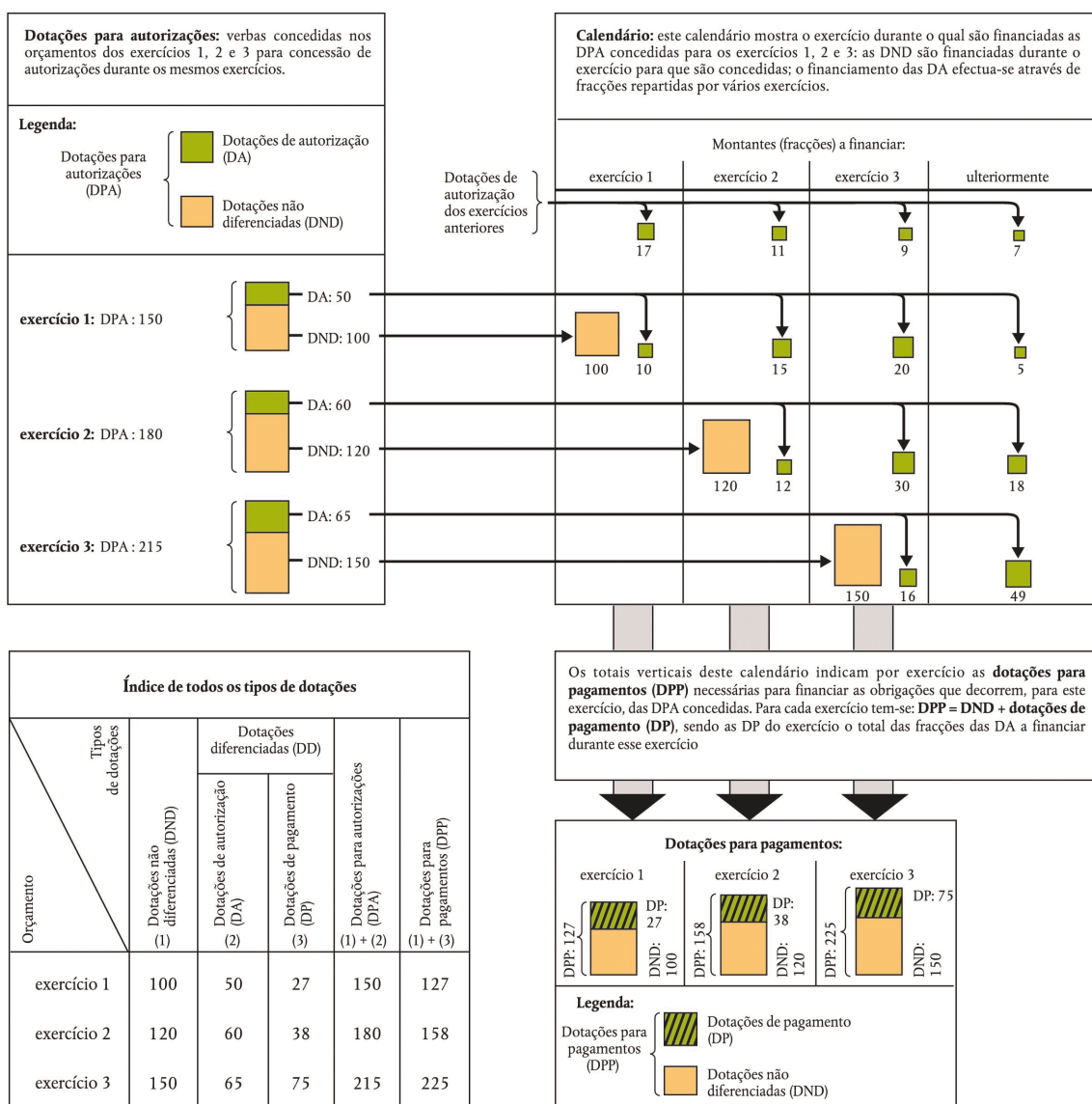
Por conseguinte, é importante apurar os dois totais seguintes em relação a cada exercício:

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 Coesão), 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 274.º do Tratado CE, 179.º do Tratado Euratom e 50.º do RF.

⁽⁷⁾ Artigos 69.º a 74.º 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.

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 246.º, 247.º e 248.º do Tratado CE, 160.º-A, 160.º-B e 160.º-C do Tratado Euratom e 139.º a 147.º do RF.

⁽⁹⁾ Artigos 276.º do Tratado CE e 180.º-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
LU	Luxemburgo
LV	Letónia
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 2008 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DURANTE O EXERCÍCIO DE 2008

G I	Orçamento de 2008 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais
G II	Orçamento de 2008 — Dotações para autorizações
G III	Dotações para autorizações disponíveis em 2008 e sua utilização
G IV	Dotações para pagamentos disponíveis em 2008 e sua utilização
G V	Recursos próprios em 2008 — Receitas efectivas por Estado-Membro
G VI	Pagamentos efectuados em 2008, em cada Estado-Membro

CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2008

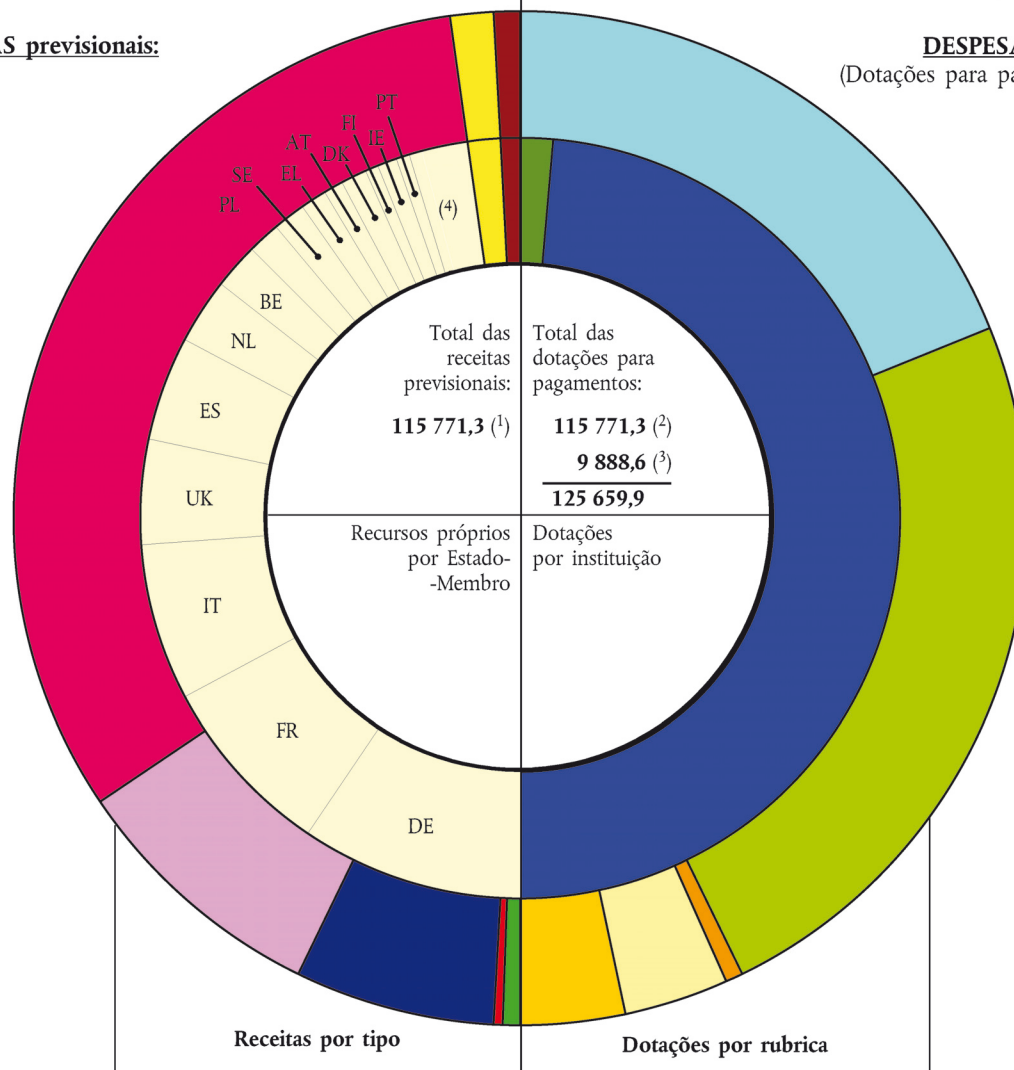
G VII	Balanço consolidado
G VIII	Conta dos resultados económicos consolidada

Gráfico I

Orçamento de 2008 — 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 gráfico 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	1 282,8	(1,1) %
Quotizações do açúcar e isoglicose	707,8	(0,6) %
Direitos aduaneiros	14 945,7	(12,9) %
Recursos próprios baseados no IVA	19 139,5	(16,5) %
Recursos próprios baseados no RNB	74 753,0	(64,6) %
Outras receitas	3 288,0	(2,8) %
Excedente disponível do exercício anterior	1 654,6	(1,4) %

Legenda das despesas**Rubricas das perspectivas financeiras**

1. Crescimento sustentável	47 743,4	(38) %
2. Preservação e gestão dos recursos naturais	59 431,4	(47,3) %
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 533,2	(1,2) %
4. A UE enquanto actor mundial	8 251,6	(6,6) %
5. Despesas administrativas	8 493,7	(6,8) %
6. Compensação	206,6	(0,2) %
Dotações à disposição de outras instituições	3 297,8	(2,6) %
Dotações à disposição da Comissão,	122 362,1	(97,4) %
das quais dotações operacionais	117 166,2	(93,2) %

(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.

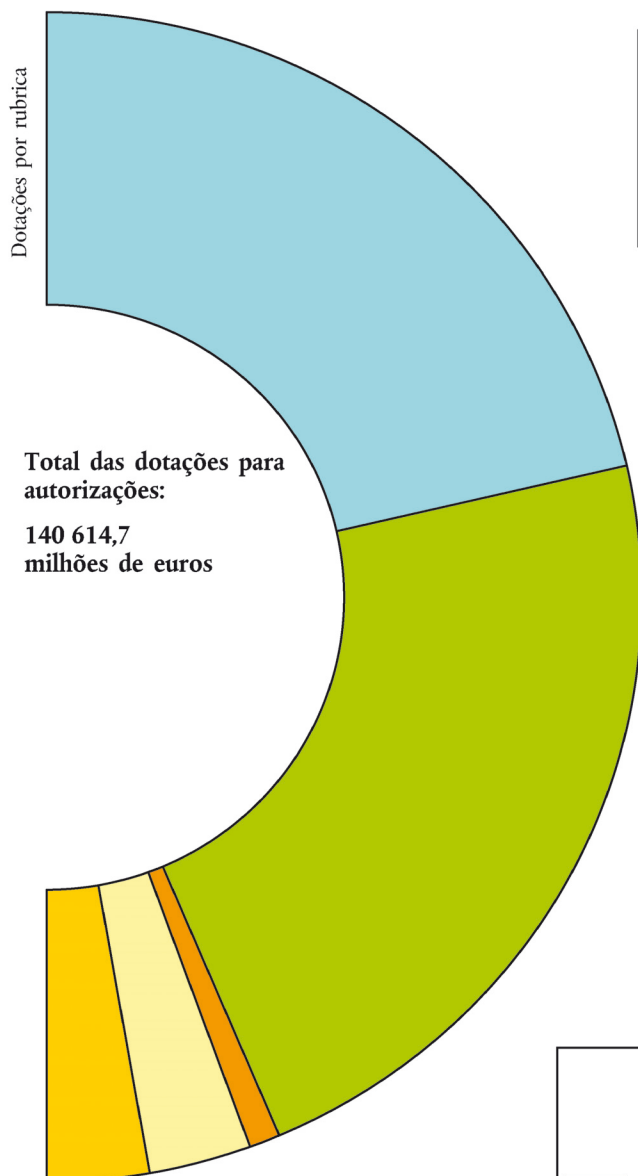
(2) Após orçamentos rectificativos e suplementares e transferências entre rubricas.

(3) Receitas afectadas, dotações reconstituídas, dotações transitadas e reutilização.

Gráfico II
Orçamento de 2008 — 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 2008, 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	59 879,3	(42,6 %)
	2. Preservação e gestão dos recursos naturais	63 037,9	(44,8 %)
	3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 722,2	(1,2 %)
	4. A UE enquanto actor mundial	7 973,3	(5,7 %)
	5. Despesas administrativas	7 795,4	(5,5 %)
	6. Compensação	206,6	(0,1 %)

Gráfico III
Dotações para autorizações disponíveis em 2008 e sua utilização

(milhões de euros e %)

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2008 e rubricas do quadro financeiro	Quadro financeiro	Dotações finais		Utilização das dotações					
		Montante ⁽¹⁾	Taxa (%)	Autorizaç. concedidas	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. 2009 ⁽²⁾	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Nomenclatura orçamental									
I Parlamento (S. I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Conselho (S. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Comissão (S. III) ⁽³⁾		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Empresa (T.02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Concorrência (T.03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energia e transportes (T.06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Ambiente (T.07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Investigação (T.08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Investigação directa (T.10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Pescas e assuntos marítimos (T.11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Mercado interno (T.12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Política regional (T.13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Educação e cultura (T.15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Comunicação (T.16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Relações externas (T.19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Comércio (T.20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Alargamento (T.22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Ajuda humanitária (T.23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Luta contra a fraude (T.24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. jurídico (T.25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Administração (T.26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Orçamento (T.27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Auditoria (T.28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Estatísticas (T.29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Pensões (T.30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Serviços linguísticos (T.31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Reservas (T.40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Tribunal de Contas (S. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Comité Económico e Social (S. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Comité das Regiões (S. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (S. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Total geral das dotações para autorizações		132 797,0		134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Quadro financeiro									
1 Crescimento sustentável	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 A UE enquanto actor mundial	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Despesas administrativas	⁽⁴⁾ 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Compensação	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Total geral das dotações para autorizações		132 797,0		134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Total geral das dotações para pagamentos		129 681,0		116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

⁽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⁾ 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 500 milhões de euros a preços de 2004 para o período 2007-2013. Em 2008 esta redução eleva-se a 77,3 milhões de euros.

Gráfico IV
Dotações para pagamentos disponíveis em 2008 e sua utilização

(million euro and %)

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2008 e rubricas do quadro financeiro	Dotações fi- nais ⁽¹⁾	Utilização das dotações					
		Pagamentos efectuados em 2008	Taxa de utili- zação (%)	Verbas transit. 2009	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Nomenclatura orçamental							
I Parlamento (S. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Conselho (S. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Comissão (S. III) ⁽²⁾	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Empresa (T.02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Concorrência (T.03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energia e transportes (T.06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Ambiente (T.07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Investigação (T.08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Investigação directa (T.10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Pescas e assuntos marítimos (T.11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Mercado interno (T.12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Política regional (T.13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Educação e cultura (T.15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Comunicação (T.16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Relações externas (T.19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Comércio (T.20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Alargamento (T.22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Ajuda humanitária (T.23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Luta contra a fraude (T.24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. ju- rídico (T.25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Administração (T.26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Orçamento (T.27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Auditoria (T.28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Estatísticas (T.29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Pensões (T.30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Serviços linguísticos (T.31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Reservas (T.40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Tribunal de Contas (S. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Comité Económico e Social (S. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Comité das Regiões (S. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (S. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Total geral das dotações para pagamentos	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Quadro financeiro							
1 Crescimento sustentável	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 A UE enquanto actor mundial	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Despesas administrativas	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Compensação	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Total geral das dotações para pagamentos	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

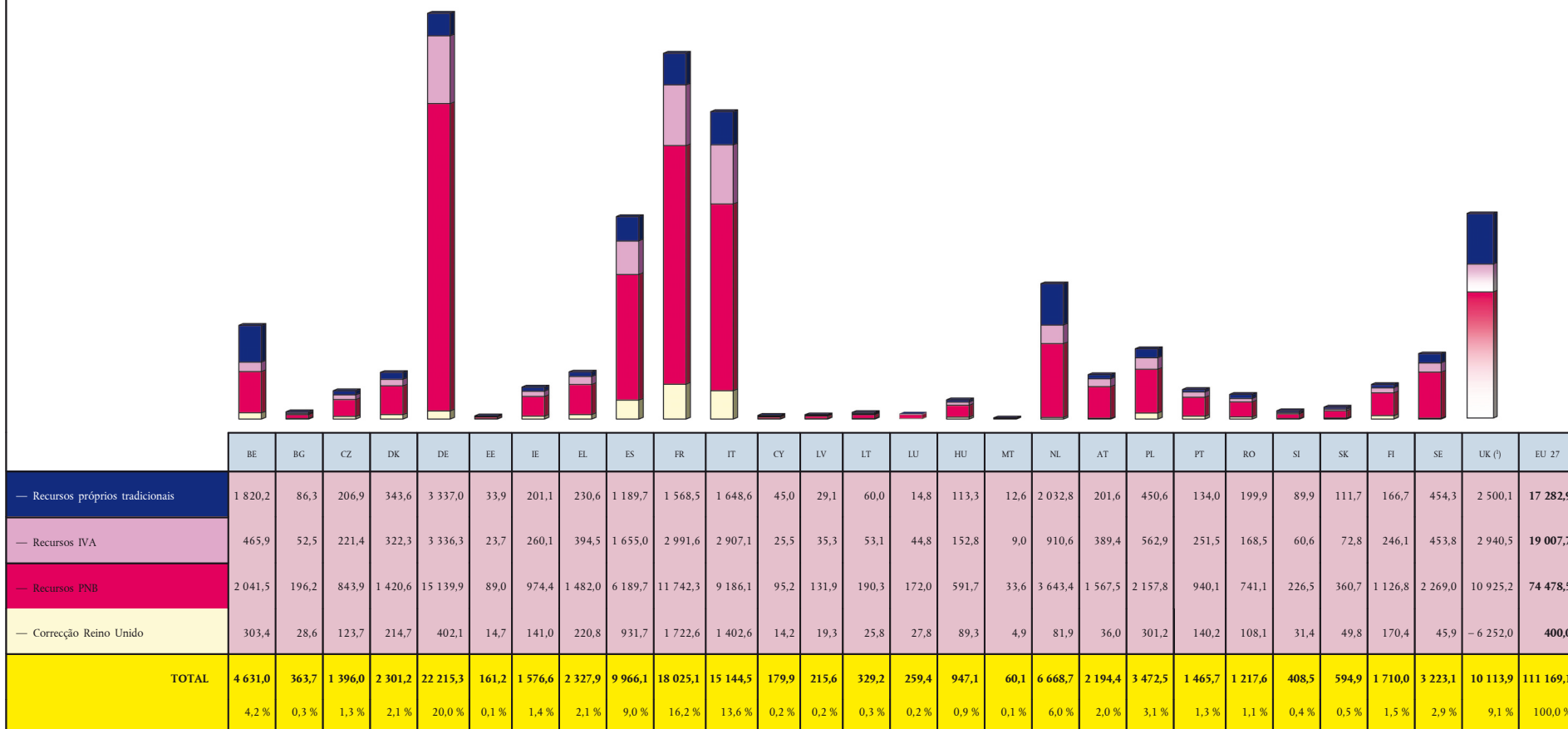
⁽¹⁾ Dotações orçamentais definitivas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as dotações correspondentes às receitas afectadas ou equiparadas e as dotações transitadas do exercício anterior.

⁽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 2008, por Estado-Membro

Receitas efectivas

(milhões de euros e %)



(*) No que se refere ao Reino Unido, é aplicada uma correcção (6 252 milhões de euros) ao montante bruto dos recursos próprios (16 365,9 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 2008, em cada Estado-Membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamentos efectuados em 2008 = pagamentos contra dotações operacionais de 2008 mais pagamentos contra verbas transitadas de 2007.

Rubricas do quadro financeiro

(milhões de euros e %)

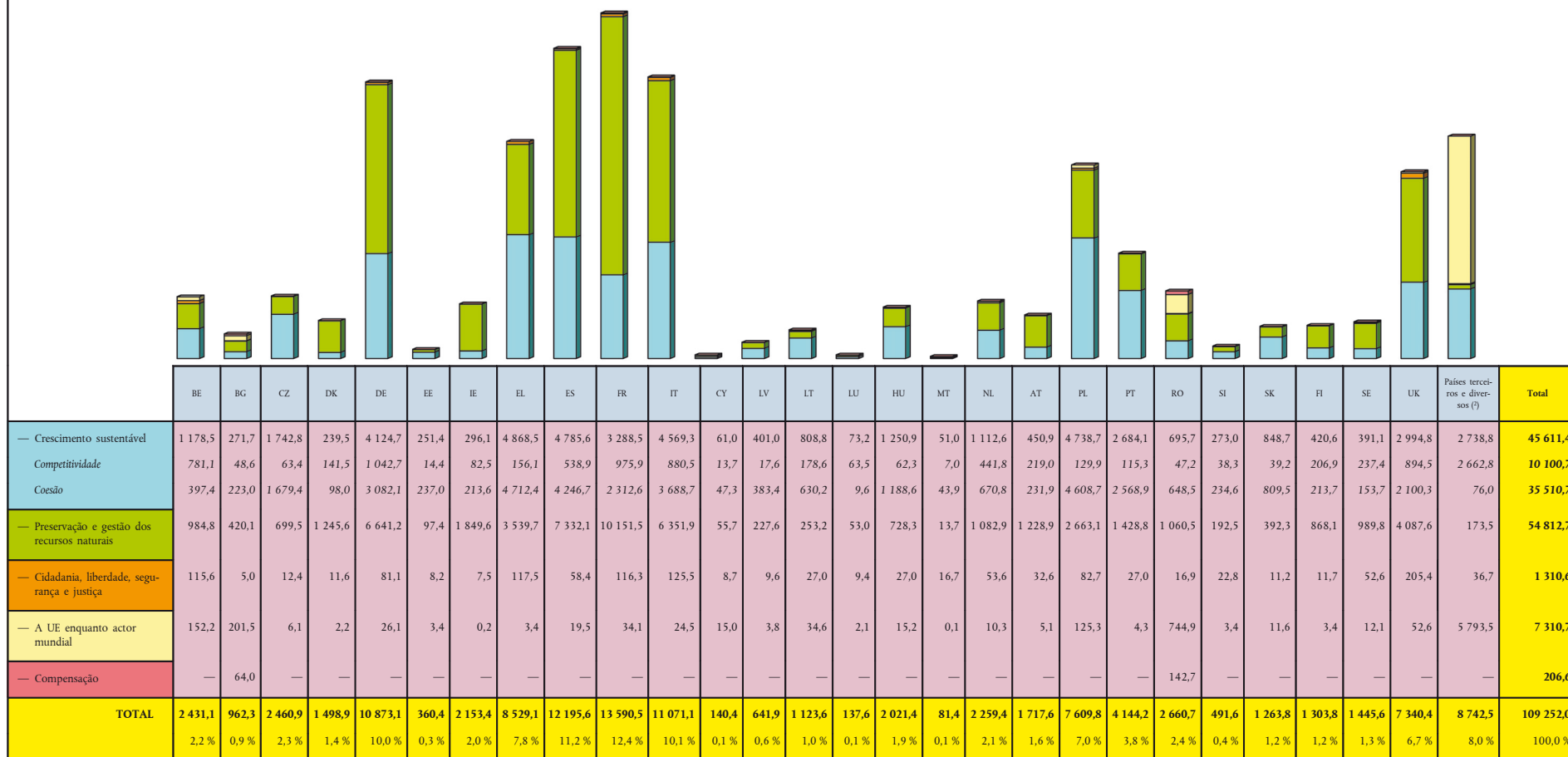
⁽¹⁾ A repartição geográfica não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-Membros, mas a uma repartição das despesas segundo os dados que figuram no sistema contabilístico informatizado da Comissão ABAC.⁽²⁾ Os montantes em «Países terceiros e diversos» dizem essencialmente 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)

	31.12.2008	31.12.2007
Activo não corrente		
Activos intangíveis	56	44
Imóveis, instalações e equipamento	4 881	4 523
Investimentos a longo prazo	2 078	1 973
Empréstimos	3 565	1 806
Pré-financiamentos a longo prazo	29 023	14 015
Contas a receber a longo prazo	45	127
	39 648	22 488
Activo corrente		
Existências	85	88
Investimentos a curto prazo	1 553	1 420
Pré-financiamentos a curto prazo	10 262	20 583
Contas a receber a curto prazo	11 920	12 051
Caixa e equivalentes de caixa	23 724	18 756
	47 544	52 898
Activo total	87 192	75 386
Passivo não corrente		
Benefícios de empregado	- 37 556	- 33 480
Provisões a longo prazo	- 1 341	- 1 079
Passivo financeiro a longo prazo	- 3 349	- 1 574
Outro passivo a longo prazo	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Passivo corrente		
Provisões a curto prazo	- 348	- 369
Passivo financeiro a curto prazo	- 119	- 135
Contas a pagar	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Passivo total	- 134 616	- 134 006
Activo líquido	- 47 424	- 58 620
Reservas	3 115	2 806
Montantes a solicitar aos Estados-Membros		
<i>Benefícios de empregado</i>	- 37 556	- 33 480
<i>Outras quantias</i>	- 12 983	- 27 946
Activo líquido	- 47 424	- 58 620

Gráfico VIII		
Conta dos resultados económicos consolidada		
	(milhões de euros)	
	31.12.2008	31.12.2007
Receitas operacionais		
Receitas de recursos próprios e contribuições	112 713	112 084
Outras receitas operacionais	9 731	9 080
	122 444	121 164
Despesas operacionais		
Despesas administrativas	- 7 720	- 7 120
Despesas operacionais	- 97 214	- 104 682
	- 104 934	- 111 802
Excedente das actividades operacionais	17 510	9 362
Receitas financeiras	698	674
Despesas financeiras	- 467	- 354
Variação das responsabilidades relativas aos benefícios sociais do pessoal	- 5 009	- 2 207
Parte do excedente (défice) líquido de entidades associadas e empreendimentos conjuntos	- 46	- 13
Resultado económico do exercício	12 686	7 462

ANEXO II

Lista dos Relatórios Especiais adoptados pelo Tribunal de Contas desde o último Relatório Anual:

- Relatório Especial nº 8/2008 — A condicionalidade é uma política eficaz?
- Relatório Especial nº 9/2008 — Eficácia da ajuda comunitária nos domínios da liberdade, da segurança e da justiça concedida à Bielorrússia, à Moldávia e à Ucrânia
- Relatório Especial nº 10/2008 — Ajuda ao desenvolvimento concedida pela CE aos serviços de saúde na África Subsariana
- Relatório Especial nº 11/2008 — A gestão do apoio da União Europeia às operações de armazenagem pública de cereais
- Relatório Especial nº 12/2008 — Instrumento estrutural de pré-adesão (ISPA), 2000-2006
- Relatório Especial nº 1/2009 — As actividades bancárias na zona do Mediterrâneo no âmbito do programa MEDA e dos protocolos anteriores
- Relatório Especial nº 2/2009 — O Programa de Saúde Pública da União Europeia (2003-2007): uma forma eficaz de melhorar a saúde?
- Relatório Especial nº 3/2009 — Auditoria da eficácia das despesas no âmbito das acções estruturais relativas ao tratamento de águas residuais durante os períodos de programação 1994-1999 e 2000-2006
- Relatório Especial nº 4/2009 — Gestão, pela Comissão, da participação dos intervenientes não estatais na cooperação comunitária para o desenvolvimento
- Relatório Especial nº 5/2009 — Gestão de tesouraria da Comissão
- Relatório Especial nº 6/2009 — Ajuda alimentar fornecida pela União Europeia às pessoas mais necessitadas: avaliação dos objectivos, dos meios e dos métodos utilizados
- Relatório Especial nº 7/2009 — Gestão da fase de desenvolvimento e validação do programa Galileo
- Relatório Especial nº 8/2009 — «Redes de excelência» e «projectos integrados» na política comunitária de investigação: estes instrumentos alcançaram os seus objectivos?
- Relatório Especial nº 9/2009 — A eficiência e a eficácia dos procedimentos de selecção de pessoal efectuados pelo Serviço Europeu de Selecção de Pessoal
- Relatório Especial nº 10/2009 — Acções de informação e promoção a favor dos produtos agrícolas
- Relatório Especial nº 11/2009 — A sustentabilidade e a gestão, pela Comissão, dos projectos LIFE-Natureza
- Relatório Especial nº 12/2009 — Eficácia dos projectos da Comissão no domínio da Justiça e Assuntos Internos para os Balcãs Ocidentais
- Relatório Especial nº 13/2009 — Delegação de tarefas de execução às agências de execução: uma boa opção?
- Relatório Especial nº 14/2009 — Os instrumentos de gestão do mercado do leite e dos produtos lácteos alcançaram os seus principais objectivos?

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
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu**

ou preenchendo uma nota de encomenda electrónica na EU-Bookshop.