

IV

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

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos n.ºs 1 e 4 do artigo 287.º do TFUE, 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 da União Europeia, na sua reunião de 9 de Setembro de 2010, adoptou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS**relativos ao exercício de 2009.**

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, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2010/C 303/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Receitas	37
Capítulo 3 — Agricultura e Recursos Naturais	55
Capítulo 4 — Coesão	95
Capítulo 5 — Investigação, Energia e Transportes	115
Capítulo 6 — Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento	135
Capítulo 7 — Educação e Cidadania	161
Capítulo 8 — Assuntos Económicos e Financeiros	175
Capítulo 9 — Despesas Administrativas e outras	195
Anexo I — Informações financeiras sobre o orçamento geral	219
Anexo II — Lista dos Relatórios Especiais adoptados pelo Tribunal de Contas desde o último Relatório Anual	242

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu é a instituição estabelecida pelo Tratado para realizar a auditoria das finanças da União Europeia (UE). Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal contribui para melhorar a sua gestão financeira 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 da instituição (www.eca.europa.eu), juntamente com os relatórios especiais sobre os programas de despesas e as receitas da UE, bem como os pareceres sobre legislação nova ou alterada.

0.2. O presente documento é o 33.º Relatório Anual do Tribunal e refere-se ao exercício de 2009. Foram concedidas autorizações no total de 142,5 mil milhões de euros e efectuados pagamentos no total de 118,4 mil milhões de euros ⁽¹⁾. 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, juntamente com os seus Relatórios Especiais, constitui a base do procedimento de quitação, através do qual o Parlamento Europeu decide se a Comissão Europeia assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades pela execução do orçamento. Além disso, tal como estipulado no Protocolo n.º 1 do Tratado de Lisboa, o Tribunal envia este ano, pela primeira vez, o seu Relatório Anual aos Parlamentos nacionais ao mesmo tempo que ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

0.4. O elemento central do presente relatório é constituído pela declaração do Tribunal (a «DAS») sobre a fiabilidade das contas anuais da União Europeia e a legalidade e regularidade das operações (referida no relatório como «regularidade das operações»). A declaração de fiabilidade encontra-se no início do relatório. A maioria dos elementos que se lhe seguem refere-

-se aos trabalhos de auditoria subjacentes à declaração de fiabilidade.

0.5. O relatório está organizado do seguinte modo ⁽²⁾:

- o Capítulo 1 fornece uma síntese das constatações: um resumo dos principais resultados da auditoria do Tribunal sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações e uma análise da capacidade correctiva dos sistemas de supervisão e de controlo;
- os Capítulos 2 a 9 apresentam em pormenor as constatações de auditoria, sob a forma de «apreciações específicas» relativas às receitas e às despesas da UE. O Capítulo 2 refere-se à parte das receitas do orçamento da UE, os capítulos 3 a 9 aos sete grupos de domínios de intervenção nos quais as despesas do orçamento da UE são autorizadas e registadas. Estes grupos de domínios de intervenção correspondem de uma maneira geral às rubricas utilizadas no quadro financeiro de 2007-2013, que define os programas gerais de despesas plurianuais da UE.

0.6. As apreciações específicas baseiam-se principalmente nos resultados dos testes efectuados pelo Tribunal à regularidade das operações, numa avaliação da eficácia dos principais sistemas de supervisão e de controlo que regem as receitas e as despesas envolvidas e num exame da fiabilidade das tomadas de posição da Comissão.

0.7. As respostas da Comissão às observações do Tribunal — ou das outras instituições e organismos da UE, se for o caso — fazem parte do relatório. O Tribunal apresenta as suas constatações e conclusões tendo em conta as respostas correspondentes dos auditados. Compete ao Tribunal, enquanto auditor externo independente, comunicar as suas constatações, tirar conclusões das mesmas e, desta forma, fornecer uma apreciação imparcial sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações.

⁽¹⁾ Podem encontrar-se informações pormenorizadas sobre a execução do orçamento de 2009 na parte B II das contas anuais da União Europeia, exercício de 2009, e no relatório sobre a gestão orçamental e financeira, exercício de 2009, elaborado pela DG Orçamento. Encontram-se igualmente valores pormenorizados no **anexo I** do presente Relatório Anual.

⁽²⁾ Foi efectuada uma alteração na estrutura do relatório anual deste ano. Os anteriores capítulos 2 e 3 (relativos ao controlo interno e à gestão orçamental, respectivamente) não são incluídos em 2009, e as observações relativas aos controlos internos da Comissão foram integradas nas apreciações específicas.

CAPÍTULO 1

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – relatório do auditor independente	I-X
Opinião sobre a fiabilidade das contas	VII-VIII
Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas	IX-X
Síntese das constatações	1.1-1.50
Introdução	1.1-1.5
Fiabilidade das contas	1.6-1.20
Contexto geral	1.6
Constatações relativas ao exercício de 2009	1.7-1.20
Regularidade das operações e eficácia dos sistemas	1.21-1.26
Estrutura das apreciações específicas no âmbito da DAS	1.21
Constatações relativas ao exercício de 2009	1.22-1.25
Comparação com os resultados dos anos anteriores	1.26
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	1.27-1.31
Relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais	1.27-1.28
Relatório de síntese da Comissão	1.29-1.31
Mecanismos de correcção e de recuperação	1.32-1.50
Introdução	1.32-1.36
Informações fornecidas pela Comissão com as contas relativas a 2009	1.37-1.48
Conclusão sobre a capacidade correctiva dos sistemas de supervisão e de controlo	1.49-1.50

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

I. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal auditou:

- a) as «Contas Anuais da União Europeia», 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 2009;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

II. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a gestão ⁽³⁾ é responsável pela elaboração e adequada apresentação das «Contas Anuais da União Europeia» e pela legalidade e regularidade das operações que lhes estão subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às «Contas Anuais da União Europeia» 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 129.º do Regulamento Financeiro, a Comissão aprova as «Contas Anuais da União Europeia» 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 da União Europeia em todos os aspectos materialmente relevantes;
- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução do orçamento. No caso da gestão centralizada directa, as tarefas de execução são desempenhadas pelos serviços da Comissão. No que se refere à gestão partilhada, as tarefas de execução são delegadas nos Estados-Membros, no âmbito da gestão descentralizada nos países terceiros e ao abrigo da gestão centralizada indirecta em outros organismos. No caso da gestão conjunta, as tarefas de execução são partilhadas entre a Comissão e organizações internacionais (artigos 53.º a 57.º do Regulamento Financeiro). As tarefas de execução 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 da União Europeia (artigo 317.º do TFUE).

⁽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 2009 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 da União, 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 dos organismos são elaboradas pelos respectivos directores e enviadas ao contabilista da Comissão juntamente com o parecer do devido 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 União Europeia. Essas normas implicam que o Tribunal planeie e efectue a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as «Contas Anuais da União Europeia» 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 da União Europeia, 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 da União Europeia» reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes ⁽⁷⁾, a situação financeira da União em 31 de Dezembro de 2009, 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 de determinadas Direcções-Gerais da Comissão (em especial no que se refere à contabilização dos pré-financiamentos e respectivo corte de operações, bem como às facturas/declarações de custos) continuam a necessitar de ser corrigidas.

Opinião sobre a legalidade e 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 2009 dos grupos de políticas «Assuntos Económicos e Financeiros» e «Despesas Administrativas e outras» são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes.

⁽⁷⁾ De acordo com a Norma Internacional de Auditoria 700 «Formar uma Opinião e Relatar sobre Demonstrações Financeiras» (ISA 700, ponto 35), os termos «reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes» e «dão uma imagem verdadeira e fiel» são equivalentes.

X. Na opinião do Tribunal, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 do grupo de políticas «Agricultura e Recursos Naturais», «Coesão», «Investigação, Energia e Transportes», «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento» e «Educação e Cidadania» estão materialmente afectados por erros. 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.

9 de Setembro de 2010

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURGO

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

SÍNTESE DAS CONSTATAÇÕES**Introdução**

1.1. Nos termos do artigo 287.v do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem (DAS). O Tratado proporciona também ao Tribunal a faculdade de completar esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal da actividade da UE.

1.2. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas da União Europeia 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 2009, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício (ver pontos 1.6-1.20).

1.3. Os trabalhos do Tribunal relativos à regularidade das operações subjacentes às contas de 2009 têm como objectivo obter elementos suficientes e adequados, directos ou indirectos, que permitam emitir uma opinião sobre a conformidade das operações com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e a correcção do respectivo cálculo (ver pontos 1.21-1.25 para uma síntese dos resultados e capítulos 2 a 9 para informações pormenorizadas).

1.4. O Tribunal analisou a fiabilidade das tomadas de posição da Comissão, designadamente as declarações dos Directores-Gerais e os relatórios anuais de actividades dos serviços da Comissão e respectivo relatório de síntese com o objectivo de verificar em que medida efectuem uma avaliação correcta da qualidade da gestão financeira e, especialmente, em que medida as reservas são completas e suficientes (ver pontos 1.27 e 1.28 e a parte «Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão» dos capítulos 2 a 9).

1.5. Além disso, o Tribunal examinou as disposições relativas à execução e comunicação das recuperações e das correcções financeiras (ver pontos 1.32-1.50).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Fiabilidade das contas*Contexto geral*

1.6. As observações do Tribunal incidem sobre as contas anuais relativas ao exercício de 2009, 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 23 de Julho de 2010. 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.

Constatações relativas ao exercício de 2009

1.7. A auditoria do Tribunal às demonstrações financeiras consolidadas permitiu considerar que estavam isentas de distorções materiais. Contudo, o Tribunal chama a atenção para as questões seguintes, que foram igualmente observadas em 2008 e nos anos anteriores:

- declarações inexistentes ou incompletas dos contabilistas de determinados organismos cujas contas são consolidadas com as da Comissão (ver ponto 1.8),
- sistemas locais de gestão financeira identificados pelo contabilista da Comissão (ver pontos 1.9 e 1.10),
- tratamento dos pré-financiamentos e da rubrica «credores» durante o exercício e no corte das operações (ver pontos 1.11-1.13),
- divulgação de informações sobre as recuperações na sequência de irregularidades (ver pontos 1.14-1.19).

1.7. A Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal relativamente à fiabilidade das contas, que continua a ser positiva.

- A Comissão progrediu nesta área e destaca as melhorias efectuadas em relação a estas divulgações nas contas de 2009. A nota 6 foi revista e desenvolvida a fim de fornecer informações mais abrangentes sobre todos os aspectos do processo de recuperação.

⁽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), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1525/2007 do Conselho (JO L 343 de 27.12.2007, p. 9), prevê que as contas definitivas sejam enviadas até 31 de Julho do ano seguinte.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Declaração do contabilista da Comissão

1.8. Na sua declaração sobre as contas consolidadas, o contabilista da Comissão salientou que os contabilistas de três entidades consolidadas tinham omitido ou alterado as suas declarações. Em especial, não tinham sido facultadas as informações exigidas sobre a validação dos sistemas contabilísticos e sistemas locais ⁽⁹⁾.

Validação dos sistemas locais de gestão financeira ⁽¹⁰⁾

1.9. Devido aos problemas que continuam a registar-se na gestão das contas transitórias e nos procedimentos de contabilização dos activos, o contabilista da Comissão ainda não conseguiu validar os sistemas locais de duas Direcções-Gerais ⁽¹¹⁾.

1.10. A maioria das recomendações do contabilista formuladas nos anos anteriores foi aplicada. As restantes questões não tiveram um impacto material na fiabilidade das contas em 2009, mas a sua natureza e importância levam a que continuem a dever ser objecto da atenção da Comissão, designadamente certos aspectos dos procedimentos de corte de operações, o apuramento e registo dos pré-financiamentos, a contabilização das operações em tempo útil, bem como a coerência dos dados entre os sistemas locais e o ABAC.

Pré-financiamento, credores e corte de operações

1.11. O Tribunal auditou amostras representativas de pré-financiamentos representando 48 827 milhões de euros após o corte de operações e de facturas/declarações de custos cerca de 15 260 milhões de euros. Constatou erros contabilísticos que não têm um impacto financeiro material global, mas que registam uma elevada frequência. Esta situação sublinha a necessidade de novas melhorias em termos de exactidão dos dados contabilísticos de base ao nível de determinadas Direcções-Gerais. Os tipos de erro mais frequentes são os seguintes:

- lançamentos em falta ou em duplicado,
- contabilização de montantes incorrectos,
- registo das operações numa conta indevida.

1.8. A Comissão salienta que, de um total de 40 entidades controladas, apenas as 3 referidas não facultaram as informações completas necessárias nas declarações que enviaram ao Tribunal. Esta situação representa uma melhoria significativa em relação ao exercício anterior.

1.9. Ambas as Direcções-Gerais, a RELEX e a JLS, realizaram progressos constantes, em 2009, na resolução das deficiências detetadas. O contabilista continuará a exigir novos progressos com vista a uma validação plena dos sistemas locais.

1.11. A Comissão regista que, com base nas suas amostras, o Tribunal constatou a inexistência de erros materiais com efeitos nas contas. A Comissão continuará a melhorar a exactidão dos seus dados contabilísticos através das acções actualmente em curso, designadamente o projecto de qualidade contabilística e a validação dos sistemas locais.

⁽⁹⁾ Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, Academia Europeia de Polícia e Empresa Comum «Iniciativa sobre medicamentos inovadores».

⁽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. Nos termos do n.º 1, alínea e), do artigo 61.º do Regulamento Financeiro, o contabilista é responsável pela verificação de que estes sistemas funcionam adequadamente.

⁽¹¹⁾ Direcção-Geral das Relações Externas e Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.12. No que respeita à contabilização dos pré-financiamentos, o Tribunal observou igualmente os seguintes problemas:

- 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, o que resultou numa sobreavaliação não material do saldo dos pré-financiamentos no final do exercício,
- algumas Direcções-Gerais da família da Investigação não processam as informações disponíveis sobre os progressos realizados e respectivos custos nem apuram os pré-financiamentos correspondentes de acordo com este processo, utilizando antes aproximações quando determinam o corte de operações (por exemplo, *pro rata temporis*).

1.13. Em relação às facturas/declarações de custos, algumas Direcções-Gerais não cumprem a obrigação de as registar no prazo de cinco dias úteis ⁽¹²⁾ após a sua recepção.

Informações divulgadas sobre as recuperações e correcções financeiras

1.14. A auditoria do Tribunal revela que as informações divulgadas pela Comissão sobre os valores das correcções e recuperações financeiras variam imenso consoante os diferentes serviços (ver igualmente os pontos 1.37-1.50).

1.15. Alguns serviços apresentam os valores relativos às correcções financeiras em curso apenas quando é emitida uma carta de posição final, ao passo que outras baseiam os seus cálculos em estimativas estatísticas que extrapolam as experiências anteriores, incluindo mesmo montantes cujo procedimento de apuramento das contas ainda não foi iniciado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.12.

- *A Comissão irá analisar a situação relativa aos pré-financiamentos nos diversos serviços e adoptará medidas correctivas se necessário.*
- *A Comissão reconhece a necessidade de melhorias nesta área. Esta questão já está a ser acautelada por iniciativas como o programa de qualidade contabilística e outras orientações e controlos centrais dos serviços de contabilidade.*

1.13. *As Direcções-Gerais tomaram as medidas necessárias para reduzir os atrasos, tendo sido observadas melhorias. Os atrasos no registo de facturas/declarações de despesas estão a ser absorvidos no âmbito do projecto de qualidade contabilística.*

1.14. *A Comissão remete para as suas respostas sobre esta matéria apresentadas nos pontos 1.38-1.50.*

1.15. *Todas as informações relativas às recuperações passam a constar de uma única divulgação, a nota 6 às contas consolidadas. As informações mais pormenorizadas são inseridas na secção «Correcções financeiras em curso». De acordo com as políticas de contabilidade e com os princípios contabilísticos geralmente aceites, a Comissão pode utilizar estimativas para a elaboração das contas anuais. É o caso do montante de despesas com probabilidade de vir a ser excluído do financiamento da UE em resultado de futuras decisões de conformidade. Esta estimativa tem em conta as informações mais fiáveis que estão disponíveis. Uma vez que algumas correcções são decididas por exercício financeiro da despesa, é possível calcular a média das correcções de cada exercício financeiro encerrado e extrapolar essa percentagem para os exercícios mais recentes, para os quais os controlos ainda estão em curso.*

A fiabilidade desta estimativa é apreciada com base na comparação com os montantes das correcções financeiras em curso relativas a exercícios anteriores, se estas informações estiverem disponíveis.

⁽¹²⁾ Como estabelecido nas instruções internas de 10.7.2009 do contabilista da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.16. As informações sobre as actividades de correcção financeira (retiradas e recuperações) fornecidas pelos Estados-Membros no domínio da Coesão e incluídas na nota 6 às demonstrações financeiras ainda não são completas nem fiáveis (ver ponto 4.31).

1.17. Com base no exame dos trabalhos realizados 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) ⁽¹³⁾ (ver igualmente o ponto 3.54).

1.18. Embora as notas explicativas das contas anuais contenham informações sobre o facto de alguns pagamentos poderem ser corrigidos posteriormente pelos serviços da Comissão ou pelos Estados-Membros, essas notas ainda não indicam os montantes e os domínios de despesas que poderão ser sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento das contas ⁽¹⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.16. Os dados relativos ao exercício de 2009 e fornecidos pelos Estados-Membros à Comissão durante o primeiro semestre de 2010 estão incluídos na nota 6 às contas anuais consolidadas. A revisão in loco dos dados dos Estados-Membros realizada pela Comissão revelou que os sistemas de registo e de comunicação de dados ainda não são completamente fiáveis em todos os Estados-Membros (consultar igualmente os pontos 1.34 e 1.36). A Comissão analisa todas as incoerências presentes nesses dados e apresenta recomendações aos Estados-Membros para melhoria.

A Comissão remete ainda para a sua resposta ao ponto 4.31.

1.17. A Comissão recebeu dos organismos de certificação (organismos de auditoria profissionais e independentes) informações fiáveis sobre os devedores para efeitos de apuramento e de contabilidade. A Comissão propôs correcções que ascendem a 14,8 milhões de euros em relação ao exercício de 2009, com base na sua apreciação dos erros detectados pelos organismos de certificação nos seus relatórios. Os erros financeiros detectados são analisados através dos procedimentos normais de apuramento das contas.

1.18. O Regulamento Financeiro autoriza a Comissão a efectuar controlos a todas as despesas durante vários anos após o exercício de despesa em questão. No entanto, nada leva a supor que, na expectativa de eventuais controlos em anos futuros, todas as despesas em questão devam permanecer por aceitar. Caso contrário, todas as despesas orçamentais seriam consideradas provisórias até à realização de um controlo ex-post ou até à expiração do prazo em questão. Quando os montantes das potenciais recuperações são quantificáveis, estes são divulgados na nota 6 às contas consolidadas.

Na agricultura, a decisão de apuramento financeiro é tomada aproximadamente seis meses após o final do exercício financeiro em questão e é através desta que a Comissão define o valor da despesa considerado como imputável ao orçamento da UE para esse exercício. Esta função, que é assegurada pela decisão de apuramento financeiro, não é posta em causa pelo facto de ser possível impor correcções financeiras subsequentes aos Estados-Membros através de decisões de conformidade. O montante de despesa com probabilidade de vir a ser excluído do financiamento da UE em virtude das futuras decisões de conformidade é divulgado numa nota às demonstrações financeiras.

⁽¹³⁾ Ver igualmente o ponto 5.61 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, o ponto 5.44 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 e o ponto 5.56 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽¹⁴⁾ Ver os pontos 1.10 e 1.11 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2002, o ponto 1.11 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2003, os pontos 1.12 e 1.13 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2004, o ponto 1.57 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, o ponto 1.34 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 e o ponto 1.28 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.19. Dada a complexidade dos mecanismos de recuperação e correcção financeira, a natureza diversa dos elementos a que dizem respeito e a necessidade de uma apresentação transparente e coerente das informações (ver igualmente pontos 1.37-1.50), a Comissão deverá aperfeiçoar as suas orientações sobre o relato financeiro no que respeita ao reconhecimento das receitas e aos activos contingentes para estabelecer os requisitos em matéria de contabilização e de apresentação de informações.

Transferência de activos do programa Galileo

1.20. Em relação ao programa Galileo, a propriedade de todos os activos criados, desenvolvidos ou adquiridos foi legalmente transferida para a União em Julho de 2008, com base num regulamento conjunto do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁵⁾. Contudo, os acordos de transferência celebrados ainda não foram integralmente executados. Todas as despesas incorridas até ao momento (aproximadamente 2 000 milhões de euros) são tratadas como despesas de investigação. Não há qualquer incidência no balanço relativo a 2009, mas a Comissão deverá prosseguir os seus esforços para garantir que todas as informações necessárias estão disponíveis quando a transferência for realizada, de modo a salvaguardar os activos com eficácia.

Regularidade das operações e eficácia dos sistemas*Estrutura das apreciações específicas no âmbito da DAS*

1.21. O Tribunal apresenta apreciações específicas relativas às receitas no capítulo 2 e aos grupos correspondentes aos domínios de intervenção da orçamentação por actividades (OPA) nos capítulos 3 a 9 (ver **quadro 1.1**). Cada apreciação específica é composta por uma introdução, pelas constatações e conclusões sobre a regularidade das operações e a eficácia dos sistemas, bem como por um seguimento das observações anteriores.

1.19. A Comissão cumpre os requisitos de divulgação estabelecidos nas suas regras de contabilidade, especialmente as regras n.ºs 2, 4 e 10.

Não existe uma orientação geral, nas normas internacionais, sobre este tipo de divulgações específicas e não contabilísticas. Todavia, tendo em conta as observações do Tribunal, a Comissão melhorou a apresentação desta informação.

1.20. A transferência dos activos em processo de criação não está prevista enquanto não chegar ao seu termo a fase de validação em órbita (In-Orbit Validation - IOV), o que se prevê que venha a acontecer em 2012. A Comissão está já a colaborar estreitamente com a Agência Espacial Europeia (ESA) a fim de garantir que, aquando da transferência, estejam disponíveis todas as informações contabilísticas e técnicas necessárias para assegurar uma transferência sem dificuldades.

⁽¹⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 683/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao prosseguimento da execução dos programas europeus de navegação por satélite (EGNOS e Galileo) (JO L 196 de 24.7.2008, p. 1).

Quadro 1.1 — Execução das despesas em 2009 por capítulo do Relatório Anual

(milhões de euros)

Secções (S) e títulos (T) ⁽¹⁾ correspondentes à nomenclatura orçamental de 2009, discriminados por capítulo do Relatório Anual do Tribunal	Pagamentos efectuados em 2009 ⁽²⁾ ⁽³⁾
Capítulos do Relatório Anual	
Agricultura e Recursos Naturais	56 318
Agricultura e Desenvolvimento Rural (T.05)	
Ambiente (T.07)	
Assuntos Marítimos e Pescas (T.11)	
Saúde e Defesa do Consumidor (T.17)	
Coesão	35 467
Emprego e Assuntos Sociais (T.04)	
Política Regional (T.13)	
Investigação, Energia e Transportes	7 966
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	6 596
Relações Externas (T.19)	
Desenvolvimento e Relações com os Países ACP (T.21)	
Alargamento (T.22)	
Ajuda Humanitária (T.23)	
Educação e Cidadania	2 153
Educação e Cultura (T.15)	
Comunicação (T.16)	
Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (T.18)	
Assuntos Económicos e Financeiros	732
Assuntos Económicos e Financeiros (T.01)	
Empresa (T.02)	
Concorrência (T.03)	
Mercado Interno (T.12)	
Comércio (T.20)	
Despesas Administrativas	9 129
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)	
Totais gerais	118 361

⁽¹⁾ Os títulos orçamentais 14 e 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 9.

⁽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 3 a 8.

⁽³⁾ As despesas auditadas para cada grupo de políticas são indicadas na parte «Âmbito e método de auditoria» dos capítulos 3 a 8.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Constatações relativas ao exercício de 2009

1.22. No que respeita às Receitas ⁽¹⁶⁾ (117 285 milhões de euros), às autorizações de todos os grupos de políticas e aos pagamentos do grupo de políticas das Despesas Administrativas e Outras (9 129 milhões de euros), o Tribunal estima que os erros têm um impacto financeiro inferior a 2 % dos montantes totais (ver **quadro 1.2**) e conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são eficazes (ver igualmente pontos 2.33-2.38 e 9.28-9.29).

1.23. Nos grupos de políticas da Agricultura e Recursos Naturais (56 318 milhões de euros), Investigação, Energia e Transportes (7 966 milhões de euros), Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento (6 596 milhões de euros) e Educação e Cidadania [2 153 milhões de euros ⁽¹⁷⁾], a taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal situa-se entre 2 % e 5 % dos pagamentos efectuados, mas é superior a 5 % no grupo de políticas da Coesão (23 081 milhões de euros correspondentes ao reembolso de despesas certificadas) (ver pontos 3.70, 4.34, 5.45, 6.51 e 7.18, bem como **quadro 1.2**). Relativamente a estes grupos de políticas ⁽¹⁸⁾, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes (ver pontos 3.71-3.72, 4.36, 5.46-5.48, 6.52 e 7.19).

1.23. Em relação à Agricultura e Recursos Naturais, a Comissão considera que a taxa de erro coincide com o limite inferior do intervalo indicado pelo Tribunal, confirmando-se deste modo os resultados dos anos anteriores. A Comissão conhece e está a resolver os riscos identificados pelo Tribunal, conforme o demonstram as reservas incluídas no relatório anual de actividades da Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Além disso, os procedimentos de apuramento da conformidade asseguram a devida cobertura do risco a que está exposto o orçamento da UE. Em relação ao grupo de políticas da Educação e Cidadania, a Comissão sublinha que a taxa de erro para os encerramentos é ligeiramente superior a 2 %.

A fim de evitar a acumulação de pré-financiamentos no balanço, a Comissão propôs, em Maio de 2010, uma revisão do Regulamento Financeiro, para que este passasse a garantir que os adiantamentos e os pagamentos intermédios sejam apurados mais atempadamente.

Em relação ao grupo de políticas da Investigação, Energia e Transportes, a Comissão congratula-se com a tendência positiva de redução dos erros verificada pelo Tribunal. Este resultado está em consonância com as próprias constatações da Comissão.

Em relação ao grupo de políticas de Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, a Comissão congratula-se com o aumento da «frequência» das operações consideradas pelo Tribunal como sendo perfeitamente «regulares» (83 %), em comparação com os valores de 2008 e 2007.

Na área da Coesão, verificou-se uma redução considerável da taxa de erro em comparação com exercícios anteriores. A frequência dos erros também diminuiu nos últimos três exercícios, passando de 54 % no relatório anual do Tribunal de 2007 para 36 % no exercício actual, conforme indicado no anexo 4.1 do relatório do Tribunal. (consultar igualmente as respostas aos pontos 1.26 e 4.34).

⁽¹⁶⁾ Para o âmbito da auditoria às Receitas, ver os pontos 2.7-2.14.

⁽¹⁷⁾ Dos quais 1 881 milhões de euros relativos a adiantamentos e 272 milhões de euros a pagamentos intermédios e finais. Estes últimos dizem respeito a encerramentos e liquidações relativos a despesas no valor de 1 399 milhões de euros, cujas actividades/projectos se iniciaram principalmente em 2004 e 2005 mas foram apenas aprovadas pela Comissão em 2009 (ver pontos 7.8 e 7.19).

⁽¹⁸⁾ A maioria dos trabalhos relativos aos sistemas do grupo de políticas Coesão incidiu no novo período e consistiu no exame da conformidade desses sistemas com as exigências regulamentares. Foram avaliados como «parcialmente conformes».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.24. Quanto ao grupo de políticas «Assuntos Económicos e Financeiros» (732 milhões de euros), o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável é inferior a 2 % do total dos pagamentos (ver ponto 8.30 e **quadro 1.2**) e conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes (ver ponto 8.31).

1.25. O Tribunal estima que, de um modo global, os pagamentos estão materialmente afectados por erros (a taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal situa-se entre 2 % e 5 %) e conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são, em geral, parcialmente eficazes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.25. A Comissão congratula-se com esta apreciação global e observa que a taxa de erro global calculada para todos os capítulos em conjunto diminuiu de forma significativa ao longo dos últimos anos, incluindo o de 2009. A Comissão continuará a envidar esforços para reduzir o número de operações afectadas por erros.

Quadro 1.2 — Síntese dos resultados da DAS de 2009 sobre a regularidade das operações

Apreciações específicas	Receitas ou despesas operacionais (milhões de euros)	Pontos do Relatório Anual	Funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo	Intervalo da taxa de erro
Receitas	117 285	2.33-2.34		
Agricultura e Recursos Naturais	56 318	3.71-3.73		
Coesão	35 467	4.34-4.36	(¹)	(²)
Investigação, Energia e Transportes	7 966	5.45-5.46		
Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento	6 596	6.51-6.52		
Educação e Cidadania	2 153	7.18-7.19	(³)	
Assuntos Económicos e Financeiros	732	8.30-8.31		
Despesas Administrativas e Outras	9 129	9.28-9.29		

O quadro acima resume a apreciação global dos sistemas de supervisão e de controlo, descrita nos capítulos respectivos, e apresenta os resultados gerais dos testes substantivos efectuados pelo Tribunal. O quadro destaca os elementos principais mas não pode apresentar todos os pormenores relevantes (em especial relativamente às insuficiências dos sistemas de supervisão e de controlo e aos tipos de erros), para os quais é necessário consultar o texto do relatório, no âmbito da metodologia subjacente à abordagem de auditoria adoptada pelo Tribunal (ver **anexo 1.1**, pontos 3 a 18).

Legenda:

Funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo

	Eficaz
	Parcialmente eficaz (⁴)
	Ineficaz

Intervalo da taxa de erro (⁵)

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

(¹) A maioria dos trabalhos relativos aos sistemas refere-se ao novo período. Consistiu num exame da conformidade desses sistemas com as disposições do quadro regulamentar, tendo sido avaliados como «parcialmente conformes» (ver ponto 4.36).

(²) Pagamentos intermédios e finais reembolsando despesas certificadas no valor de 23 081 milhões de euros (ver ponto 4.15).

(³) A avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo baseia-se no exame dos sistemas da Comissão aplicados para o encerramento dos programas e projectos (ver ponto 7.19).

(⁴) 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.

(⁵) O Tribunal decidiu apresentar as taxas de erro (ver **anexo 1.1**, pontos 8 a 12) em três intervalos. Estes intervalos da taxa de erro não podem ser interpretados como um intervalo de confiança (no sentido estatístico).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comparação com os resultados dos anos anteriores

1.26. Os resultados de auditoria do Tribunal revelam, se comparados com os de 2008, um aumento da sua estimativa do erro mais provável no que se refere aos pagamentos do grupo de políticas «Agricultura e Recursos Naturais» ⁽¹⁹⁾ e uma redução significativa da sua estimativa do erro mais provável no que se refere aos pagamentos do grupo de políticas «Coesão» ⁽²⁰⁾. Consideradas em conjunto, estas variações confirmam que prossegue a redução da taxa de erro mais provável, tal como estimada pelo Tribunal, relativamente aos pagamentos no seu todo nos últimos anos.

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão*Relatórios anuais de actividades e declarações dos Directores-Gerais*

1.27. Todos os Directores-Gerais afirmaram nos seus relatórios anuais de actividades ter obtido uma garantia razoável de que os recursos que lhes foram atribuídos foram utilizados para os fins previstos e de que os controlos internos que tinham introduzido garantiam a regularidade das operações. No entanto, do conjunto das declarações elaboradas pelas principais Direcções-Gerais ou serviços em 2009, 13 contêm uma ou mais reservas, a maioria das quais se refere a insuficiências sobre a regularidade das operações subjacentes ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Ver os pontos 3.18-3.19 e o **anexo 3.1** «Resultados dos testes das operações no domínio da Agricultura e Recursos Naturais» do presente relatório e os pontos 5.13-5.14 e o anexo 5.1, parte 1 «Principais características dos testes das operações com base na amostra» do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽²⁰⁾ Ver os pontos 4.17-4.19 e o **anexo 4.1** «Resultados dos testes das operações no domínio da Coesão» do presente relatório e os pontos 6.16-6.17 e o anexo 6.1, parte 1 «Principais características dos testes das operações com base na amostra» do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽²¹⁾ O número total de reservas aumentou de 15 em 2008 para 20 em 2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.26. A Comissão congratula-se com a declaração positiva do Tribunal sobre a melhoria da situação global ao longo dos anos. Em relação a 2009, a considerável redução da taxa de erro no domínio da coesão é mais do que suficiente para compensar o ligeiro aumento na agricultura, resultando numa situação global bastante mais positiva.

Em relação à Agricultura e Recursos Naturais, a Comissão considera que a taxa de erro continua a oscilar em torno dos 2 %. Em relação à Coesão, a redução do limite inferior de erro de 11 % para 3 % parece vir a confirmar a eficácia do reforço das disposições de controlo do quadro regulamentar 2007-2013, assim como o impacto inicial do plano de acção de 2008 da Comissão para reforçar a sua função de supervisão, que inclui procedimentos de suspensão e de correcção. As suspensões podem implicar uma solução de compromisso face à execução plena do orçamento.

A Comissão continuará a envidar esforços para garantir que a taxa de erro continua a diminuir.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.28. O Tribunal considera que as declarações dos Directores-Gerais e os relatórios anuais de actividades fornecem uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade das operações para as «Receitas» e para os grupos de políticas «Coesão», «Investigação, Energia e Transportes», «Educação e Cidadania», «Assuntos Económicos e Financeiros» e «Despesas Administrativas e Outras» (ver pontos 2.32, 4.33, 5.44, 7.17, 8.29 e 9.11). Para o grupo de políticas «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento», as Direcções-Gerais da Ajuda Humanitária, do Alargamento e das Relações Externas forneceram uma avaliação correcta (ver ponto 6.49), ao passo que o Serviço de Cooperação EuropeAid forneceu uma avaliação apenas parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade das operações (ver ponto 6.50). Relativamente ao grupo de políticas «Agricultura e Recursos Naturais», o Tribunal conclui que as declarações dos Directores-Gerais e os relatórios anuais de actividades fornecem uma avaliação apenas parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade das operações (ver pontos 3.66-3.69).

Relatório de síntese da Comissão

1.29. Ao adoptar o relatório de síntese, a Comissão assume a sua responsabilidade política ⁽²²⁾ quanto à execução do orçamento da UE pelos seus quadros superiores ⁽²³⁾. Este é o primeiro relatório adoptado durante o mandato da actual Comissão. Esta considera que, em 2009, continuou a envidar esforços, com resultados positivos, no sentido de reforçar os mecanismos de controlo «para garantir a legalidade e regularidade tendo em vista a obtenção de uma DAS sem reservas».

1.30. Reconhece, porém, que existem ainda domínios que exigem melhorias e propõe medidas destinadas a resolver esses aspectos, tais como:

- continuar a melhorar a concepção dos regimes de financiamento com o objectivo de reforçar os mecanismos de gestão e de controlo
- simplificar mais os regimes de ajudas sem descurar a realização dos objectivos das políticas
- estabelecer padrões de referência adequados para avaliar a sua gestão do risco (níveis de risco tolerável) que tenham plenamente em consideração os custos e os benefícios dos controlos
- acompanhar com rigor as sínteses anuais de modo a que estas possam ser mais úteis para efeitos de garantia
- introduzir mais melhorias nos relatórios anuais de actividades enquanto instrumento principal à disposição dos quadros superiores para documentar a sua prestação de contas para com o Colégio, além de fonte de provas no âmbito da DAS.

1.28. A Comissão congratula-se com a melhoria na apreciação da qualidade dos relatórios anuais de actividades dos seus serviços.

Ao passo que o Tribunal emite uma opinião de auditoria anual sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas, a opinião dos Directores-Gerais centra-se na utilização dos fundos para os fins previstos, tendo em conta a natureza plurianual dos controlos e a sua eficácia na detecção e correcção dos erros. Os Directores-Gerais emitem uma opinião de gestão com base em informações que incluem o trabalho de auditoria da própria Comissão, relatórios e observações do Tribunal de Contas e, quando relevante, os resultados dos controlos efectuados pelos Estados-Membros.

Ver igualmente as respostas da Comissão nos capítulos sectoriais.

⁽²²⁾ Nos termos do artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁽²³⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas — Síntese dos resultados da Comissão em matéria de gestão em 2009, COM(2010) 281 final de 2.6.2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.31. O Tribunal assinalou anteriormente outras questões que continuam sem solução:

- em diversos domínios, deverá ser alargado o âmbito ou a amplitude das reservas (ver pontos 3.67-3.68, 6.50, bem como **anexos 3.3 e 6.3**) ⁽²⁴⁾,

- não existem ou estão incompletas informações dos Estados-Membros sobre as recuperações e as retiradas (ver pontos 1.16, 3.54 e 4.31) ⁽²⁵⁾,
- os mecanismos de correcção financeira ainda não são completamente eficazes (ver pontos 1.37-1.50) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Ver igualmente o ponto 2.15 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽²⁵⁾ Ver igualmente os pontos 1.16 e 1.17 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽²⁶⁾ Ver igualmente o ponto 2.17 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.31.

- A responsabilidade da Comissão (nos termos do artigo 28.º-A do Regulamento Financeiro) consiste em gerir sistemas de controlo com uma boa relação custos-eficácia, isto é, com vista a assegurar que «o controlo certo seja realizado no bom momento». As declarações de fiabilidade constantes dos relatórios anuais de actividades têm em conta a capacidade desses sistemas para detectar e corrigir erros durante o tempo de vida dos programas, com o objectivo de minimizar os erros residuais não detectados no final do período de programação. De acordo com as informações contidas no relatório de actividades anual de 2009 do Director-Geral da Política Regional, esse exercício revelou que o risco de erros não detectados diminuiu consideravelmente em relação ao período de programação 1994-99 do FEDER.

A Comissão manifestou a sua satisfação pelo facto de os planos de acção concebidos pelos gestores orçamentais delegados serem adequados para corrigir as deficiências e atenuar os riscos identificados.

Em relação à Agricultura, a Comissão considera que as reservas inseridas no relatório anual de actividades de 2009 do Director-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural relativamente às medidas para o desenvolvimento rural no âmbito do eixo 2 e ao SIGC na Bulgária e na Roménia são exaustivas e que o impacto potencial das mesmas foi devidamente reflectido nos pontos 3.2.1 e 3.2.2 desse relatório. Em relação à Grécia, as reservas dos anos anteriores eram justificadas pelo elevado risco para a reputação da Comissão resultante da aplicação insuficiente do SIGC na Grécia e não pelo risco financeiro para o orçamento da UE resultante dessas deficiências, que têm sido sempre cobertas pelas correcções financeiras impostas à Grécia através dos procedimentos de apuramento da conformidade. Uma vez que a Grécia concluiu o seu plano de acção para corrigir as deficiências no final de 2008 e que a eficácia do funcionamento do sistema SIGC está a ser avaliada de forma permanente, o levantamento da reserva afigura-se plenamente justificado.

Em relação à Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, a Comissão congratula-se com o reconhecimento, por parte do Tribunal, da melhoria conseguida por todas as Direcções-Gerais participantes no grupo de políticas no que respeita à qualidade das informações transmitidas nos respectivos relatórios anuais de actividades (ver ponto 6.51).

A Comissão considera que as reservas apresentadas pelos Directores-Gerais nos seus relatórios anuais de actividades de 2009, ou a ausência de reservas, se encontram em consonância com as orientações internas da Comissão e tratam correctamente os riscos inerentes dos programas.

- Em relação à Agricultura, ver a resposta ao ponto 1.17.
Em relação à Coesão, ver as respostas ao ponto 1.16.
- ver as respostas aos pontos 1.38 a 1.50.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Mecanismos de correcção e de recuperação*Introdução*

1.32. Ao executar o orçamento da UE, a Comissão tem de garantir um controlo interno eficaz e eficiente sobre a fiabilidade das informações financeiras, a preservação dos activos e da informação, a prevenção e detecção de fraudes e irregularidades e a gestão adequada dos riscos relativos à regularidade das operações, tendo em conta o carácter plurianual dos programas, bem como a natureza dos pagamentos em causa ⁽²⁷⁾.

1.33. A Comissão tem a responsabilidade final de assegurar que os sistemas de supervisão e de controlo fornecem uma garantia razoável de que eventuais erros nas operações subjacentes às contas são quer evitados quer identificados e corrigidos. Compete-lhe igualmente garantir a fiabilidade das informações ao dispor dos seus próprios gestores, das partes interessadas e dos auditores externos.

1.34. Os montantes pagos indevidamente devem ser recuperados ⁽²⁸⁾. Na prática:

- a Comissão apenas consegue recuperar os pagamentos junto dos beneficiários nos casos em que gere directamente as despesas (por exemplo, a maior parte das despesas do grupo de políticas «Investigação, Energia e Transportes»),
- no caso das despesas em gestão partilhada (por exemplo, a maior parte das despesas dos grupos de políticas «Agricultura e Recursos Naturais» e «Coesão»), gestão descentralizada (por exemplo, no domínio do Alargamento) e gestão centralizada indirecta (por exemplo, no grupo de políticas «Educação e Cidadania»), a responsabilidade pela recuperação dos pagamentos indevidos é delegada nos Estados-Membros ou em países terceiros. No caso das despesas em gestão conjunta (por exemplo, no domínio da Ajuda Humanitária), são definidos mecanismos de correcção nos acordos celebrados com as organizações internacionais. Ainda assim, se as regras dos regimes de despesas da UE forem incorrectamente aplicadas, a Comissão pode igualmente proceder a correcções financeiras (ver ponto 1.40).

1.32. *Uma vez que tem de garantir um controlo interno eficaz e eficiente, a Comissão considera que tanto as recuperações como as correcções financeiras contribuem para a protecção dos interesses financeiros da União (ver resposta ao ponto 1.50).*

1.34.

- *A Comissão envidou esforços consideráveis para melhorar a qualidade das informações sobre recuperações e retiradas transmitidas pelos Estados-Membros em relação aos programas de Coesão, através da verificação dos dados e de auditorias in loco aos sistemas de registo e informação em matéria de correcções dos Estados-Membros. Em 2008 e 2009, a Comissão controlou os sistemas de 19 Estados-Membros. Em geral, o funcionamento desses sistemas ainda não é completamente fiável em todos os Estados-Membros, embora existam indícios de que a qualidade tem vindo a melhorar e que têm sido feitos progressos face a anos anteriores. A Comissão formulou as devidas recomendações e garante o seguimento da aplicação das mesmas. A Comissão garantirá que as informações estarão completas aquando do encerramento dos programas 2000-2006.*

Existe um procedimento normalizado para entrega dos mapas de recuperações, para o período de 2007-2013, e a Comissão espera que este procedimento de comunicação melhore a qualidade das informações à sua disposição. Os Estados-Membros são ainda obrigados a distinguir estas correcções das correcções resultantes das auditorias da UE.

⁽²⁷⁾ Artigo 28.º-A do Regulamento Financeiro.

⁽²⁸⁾ N.º 3 do artigo 71.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.35. Durante vários anos, a auditoria do Tribunal concentrou-se na forma como a Comissão exerce a sua função de supervisão e aplica estes mecanismos de correcção. O Tribunal examinou igualmente até que ponto as autoridades nacionais e as organizações internacionais facultam à Comissão informações correctas sobre as correcções financeiras e as recuperações efectuadas.

1.36. O Tribunal observou frequentemente que os dados sobre a capacidade correctiva dos sistemas de supervisão e de controlo ao nível dos Estados-Membros se aperfeiçoaram mas ainda não são completos e fiáveis, em especial no domínio da Coesão ⁽²⁹⁾. A Comissão anuncia, contudo, valores fiáveis no que se refere às suas próprias actividades. Desde o procedimento de quitação de 2005, o Parlamento Europeu e o Conselho incentivaram a Comissão e os Estados-Membros a instaurarem as melhorias necessárias para garantir a exaustividade e exactidão das informações disponíveis, com o objectivo de fornecerem provas fiáveis que permitam ao Tribunal avaliar a eficácia dos mecanismos de correcção plurianuais das despesas da UE.

Informações fornecidas pela Comissão com as contas relativas a 2009

1.37. Nas notas às contas relativas a 2009, a Comissão respondeu a estas observações incluindo informações mais pormenorizadas sobre as recuperações e as correcções financeiras do que no passado ⁽³⁰⁾. Em especial, fornece informações discriminadas consoante a fase em que se encontram os procedimentos de recuperação ou de correcção financeira («em curso», «confirmada» ou «aplicada» — ver ponto 1.42), o domínio de despesas, o período de programação quando pertinente e, em determinados casos, o Estado-Membro em causa.

⁽²⁹⁾ Observação geral sobre os devedores diversos nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2002, 2003 e 2004. Observações específicas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2005, pontos 6.36-6.41, Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 2.26-2.30, Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, pontos 1.29-1.31 e 7.39 e Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 1.16, 1.17 e 2.16 c).

⁽³⁰⁾ Ver as Contas Anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2009 - nota 6 às demonstrações financeiras.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.36. Desde o seu relatório anual de 2005, o Tribunal tem reconhecido a existência de melhorias graduais na qualidade e no âmbito das informações divulgadas nas notas às contas consolidadas no domínio das recuperações. A Comissão criou procedimentos para comunicar dados fiáveis relativos às correcções financeiras baseadas nos seus próprios trabalhos de auditoria, tal como referido pelo Tribunal no seu relatório anual de 2008 (ponto 1.16).

Na área da Coesão, e relativamente às correcções financeiras aplicadas pelos Estados-Membros na sequência das suas próprias verificações e trabalhos de auditoria, a Comissão está dependente da qualidade das informações enviadas pelos Estados-Membros.

Nos últimos anos, a Comissão desenvolveu esforços consideráveis para melhorar a qualidade das informações disponíveis sobre recuperações e retiradas, transmitidas pelos Estados-Membros em relação aos programas de Coesão. A Comissão solicitou aos Estados-Membros o fornecimento de dados acumulados e anuais sobre retiradas e recuperações, ainda que tal não seja exigido pelos requisitos regulamentares. A Comissão efectuou igualmente auditorias in loco aos sistemas de registo e comunicação de correcções dos Estados-Membros, obtendo resultados bastante positivos. Nos casos em que se verificaram necessidades de melhoria, a Comissão formulou as recomendações adequadas e procederá ao seguimento da aplicação das mesmas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.38. O Tribunal congratula-se com o fornecimento destas informações. Salienta porém que as insuficiências na apresentação, bem como a coerência das informações e dos montantes apresentados pelos Estados-Membros no domínio da Coesão devem ser corrigidas e que se deve agir cuidadosamente ao interpretar as referidas informações (ver igualmente os pontos 1.14-1.19, bem como os pontos *infra*).

Diferenças entre os mecanismos de correcção no plano dos objectivos e do impacto

1.39. A recuperação dos montantes indevidamente pagos junto dos beneficiários de programas de despesas da UE difere consideravelmente das outras correcções financeiras no plano dos objectivos e do impacto. A recuperação visa corrigir o recebimento de despesas irregulares: em princípio, são os beneficiários destas despesas que reembolsam os montantes indevidamente recebidos, podendo assim a recuperação ser considerada como um mecanismo de correcção dos erros ⁽³¹⁾.

1.40. Por outro lado, as correcções financeiras (incluindo o apuramento das despesas agrícolas) destinam-se sobretudo a corrigir as insuficiências que afectam os sistemas de gestão. Consistem em retirar financiamento aos Estados-Membros ou países terceiros que não asseguram uma aplicação correcta das regras da UE. As consequências financeiras dessas correcções são geralmente suportadas pelos contribuintes nacionais e não pelos beneficiários do regime de despesas incorrectamente aplicado. As correcções financeiras contribuem para proteger os interesses financeiros da UE, mas não podem contudo ser consideradas, em princípio ou na prática, como um meio de corrigir pagamentos individuais indevidamente efectuados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.38. A apresentação da nota 6 às contas consolidadas foi revista nas contas de 2009. A Comissão melhorou a apresentação para responder aos pedidos das partes interessadas.

1.39. A Comissão é obrigada a cumprir as diferentes práticas de correcção previstas pelas diversas bases jurídicas e modos de gestão. Relativamente à gestão partilhada, estas práticas atribuem claramente a responsabilidade primária aos Estados-Membros e limitam as correcções financeiras da Comissão aos casos em que os Estados-Membros não conseguem tomar as medidas necessárias em relação às deficiências específicas ou sistémicas. Esta situação é explicada na nota 6 às contas consolidadas.

1.40. No domínio da Coesão, uma correcção financeira é um mecanismo que tem em vista corrigir despesas irregulares que foram incluídas no financiamento da UE e que, por conseguinte, têm um impacto negativo no orçamento da UE.

Os Estados-Membros devem recuperar os pagamentos incorrectos junto dos beneficiários. As recuperações podem ser efectuadas mediante o reembolso dos montantes em questão por parte dos beneficiários ou através da compensação dos montantes a reembolsar com pagamentos ainda devidos ao beneficiário em questão.

Quando forem identificados pagamentos indevidos a beneficiários, na sequência dos controlos da UE, os Estados-Membros devem proceder a acções de recuperação dirigidas aos beneficiários em causa. Não obstante, mesmo nos casos em que as recuperações junto dos beneficiários se revelam impossíveis, pelo facto de a correcção financeira estar apenas relacionada com deficiências no sistema de gestão e controlo dos Estados-Membros e não com pagamentos indevidos, estas correcções continuam a ser um meio importante para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e assim evitar, ou detectar e recuperar, pagamentos irregulares a beneficiários.

O sistema de apuramento da conformidade na agricultura foi concebido para excluir do financiamento da UE as despesas que não foram incorridas em conformidade com as regras da UE. Contudo, não se trata de um mecanismo para a recuperação de pagamentos irregulares junto dos beneficiários, a qual, de acordo o princípio de gestão partilhada definido no artigo 53.º-B, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro e no artigo 9.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

A Comissão considera, por conseguinte, que determinadas correcções financeiras podem ser consideradas mecanismos de correcção dos erros, desde que os montantes em questão sejam recuperados junto dos beneficiários finais.

⁽³¹⁾ Contudo, no caso da Agricultura, o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1) prevê que 50 % de qualquer pagamento indevido que os Estados-Membros não tiverem recuperado no prazo de quatro anos ou no prazo de oito anos, caso a recuperação seja objecto de uma acção perante as jurisdições nacionais, sejam assumidos pelo Estado-Membro em causa (a chamada «regra 50/50») (ver pontos 3.50 e 3.51). Os Estados-Membros deverão continuar os procedimentos de recuperação e afectar todos os montantes recuperados ao orçamento da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.41. Embora a Comissão reconheça a diferença entre as recuperações e as correcções financeiras nas notas às demonstrações financeiras, a sua apresentação em outros documentos como o relatório de síntese ainda não estabelece uma distinção suficientemente clara entre os dois mecanismos. Apesar de quase 90 % dos montantes confirmados (cerca de 2 900 milhões de euros de um total de 3 319 milhões de euros) e quase 80 % dos montantes executados (cerca de 1 400 milhões de euros de um total de 1 843 milhões de euros) apresentados pela Comissão para 2009 se referirem a correcções financeiras geralmente suportadas pelos contribuintes nacionais, os comentários são por vezes formulados como se se tratasse exclusiva ou principalmente de recuperações.

Diferentes fases dos mecanismos de correcção

1.42. A Comissão apresenta dados relativos às três fases principais do processo:

- uma correcção está **em curso** quando a recuperação ou a correcção financeira ainda está a ser finalizada (por exemplo, no âmbito de um procedimento jurídico ou contraditório com a Comissão e/ou os Estados-Membros),
- uma correcção está **confirmada/decidida** quando o montante da recuperação ou da correcção financeira está apurado e aprovado (por exemplo, através de uma decisão da Comissão ou um acordo com o Estado-Membro),
- uma correcção é **aplicada** quando a recuperação ou a correcção financeira é efectivamente recebida (por exemplo, quando a Comissão recebe um reembolso ou o Estado-Membro deduz o montante em questão dos pedidos de pagamento).

1.43. A Comissão indica claramente que os dados apresentados sobre as diferentes fases dos mecanismos de correcção no grupo de políticas da Coesão se referem apenas às recuperações e às correcções financeiras que impôs.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.41. A Comissão salienta que a proporção global das correcções financeiras mencionadas pelo Tribunal corresponde aproximadamente à parte do orçamento executada mediante gestão partilhada e que esta área é responsável por uma grande parte dos erros detectados pelo Tribunal. A ênfase dada pelo Tribunal às diferenças entre as recuperações e as correcções financeiras já se encontra reflectida em alguns relatórios e será tida em consideração em futuros relatórios anuais de actividades.

As contas anuais da UE apresentam, de modo imparcial, os montantes das correcções financeiras derivadas da função de supervisão da Comissão.

Os montantes apresentados como correcções financeiras indicam que a Comissão tomou medidas para proteger o orçamento da UE em relação a valores pagos indevidamente. As observações incluídas visam esclarecer o procedimento aplicado pela Comissão para tal. Esses valores acabarão por ser recuperados junto dos beneficiários mediante procedimentos de recuperação iniciados pelos Estados-Membros, visto que é do seu interesse recuperar fundos sempre que possível.

A Comissão remete ainda para as respostas aos pontos 1.36 e 1.40.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.44. Nesta matéria, chama-se a atenção para o facto de que, no grupo de políticas da Coesão, apenas 20 % dos montantes confirmados em 2009 (2 411 milhões de euros) foram aplicados (476 milhões de euros) no mesmo ano. Tendo em conta as correcções pendentes dos exercícios anteriores, o montante total das correcções a aplicar no final de 2009 elevava-se a 2 332 milhões de euros. Se os Estados-Membros não enviarem declarações de despesas suplementares nos próximos anos, as correcções restantes apenas serão aplicadas quando do encerramento dos programas ⁽³²⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.44. As contas anuais facultam informações pormenorizadas acerca das correcções financeiras confirmadas, executadas e por executar e explicam os motivos pelos quais qualquer montante de relevo permanece por executar.

Tal como é salientado, e bem, pelo Tribunal, a aplicação das correcções financeiras, relativamente aos anos mais recentes, ocorrerá sobretudo no encerramento do programa, quando o limite regulamentar para os pagamentos intermédios for alcançado. De igual modo, as correcções financeiras confirmadas durante o tempo de vida dos programas podem ser aplicadas em pedidos de pagamento subsequentes. É, portanto, difícil estabelecer uma ligação directa entre os montantes das correcções financeiras confirmadas num determinado ano e os montantes aplicados nesse mesmo ano.

Regra geral, as correcções financeiras confirmadas durante o tempo de vida dos programas são aplicadas em pedidos de pagamento subsequentes. Uma vez que o limite dos pagamentos poderá ter sido alcançado na maioria dos programas relativos ao período 2000-2006, é inevitável que a dedução das despesas não elegíveis apenas se reflecta nos documentos de encerramento, os quais deverão ser entregues pelos Estados-Membros em 2010.

Assim que a Comissão possua provas da aplicação de uma correcção, mediante a dedução das despesas não elegíveis a um pedido de pagamento de encerramento, declara a correcção financeira como aplicada. Na nota 6 às contas consolidadas são facultadas informações pormenorizadas sobre as correcções financeiras.

Ainda que não seja possível seguir todas as correcções financeiras individuais no sistema contabilístico da Comissão (sendo apenas possível seguir aquelas que têm impacto financeiro em termos de contribuição da UE), as correcções financeiras com aplicação comprovada em 2010 serão consideradas aplicadas nas contas da Comissão de 2010.

Os dados podem variar de forma significativa consoante os programas e os fundos, devido à natureza e/ou ao volume das respectivas correcções.

⁽³²⁾ Em 2009, o limite de 95 % de despesas a declarar antes do encerramento já tinha sido atingido na maior parte dos programas operacionais do período de programação 2000-2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Ausência de informações fiáveis sobre o impacto anual dos mecanismos de correcção

1.45. Em princípio, se existirem informações fiáveis sobre o efeito dos mecanismos de correcção no passado, poderá ser possível estimar os efeitos prováveis da aplicação dos mesmos mecanismos no futuro. Por vezes, sugeriu-se também incorretamente que as recuperações e as correcções sejam comparadas, ou mesmo compensadas, com as estimativas de erro do Tribunal.

1.46. Porém, não existem informações anuais fiáveis sobre os efeitos dos mecanismos de correcção. As notas às demonstrações financeiras não indicam sistematicamente a ligação entre os montantes recuperados e os exercícios específicos e, em certos casos, correcções de exercícios anteriores, acumuladas ou em atraso, foram identificadas e registadas no exercício corrente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.45. A Comissão observou que a taxa de erro divulgada pelo Tribunal no seu relatório anual (especialmente para a área de Coesão) foi, por vezes, traduzida num valor absoluto, o qual foi posteriormente comparado com os dados sobre as recuperações e correcções. A Comissão não concorda com esta prática.

A Comissão tem confirmado repetidamente que os programas plurianuais estão sujeitos a sistemas de controlo plurianuais e que muitos dos erros detectados pelo Tribunal num determinado ano serão normalmente detectados e corrigidos pelos sistemas da Comissão nos anos subsequentes. Isto pode ser demonstrado através do cálculo de taxas de erros residuais na altura do encerramento de um programa, que, no passado, se revelaram mais baixas do que durante o período de execução.

A Comissão concorda que a comparação entre as taxas de erro da DAS do Tribunal (que se referem a uma avaliação anual das operações) e as taxas de erro calculadas pela Comissão não é evidente.

1.46. Tal como referido pelo próprio Tribunal no ponto 1.44, a maioria das correcções financeiras, na área da Coesão, aceites nesta fase avançada do período de programação 2000-2006, será aplicada aquando do encerramento do programa e não no exercício em que as mesmas foram realizadas ou no momento em que a correcção financeira foi confirmada. Esta prática corresponde ao carácter plurianual dos sistemas correctivos relativos aos programas com gestão partilhada.

Além disso, é possível impor correcções a taxas fixas em situações em que foram identificadas deficiências nos sistemas de controlo a nível dos Estados-Membros e que não tenham sido corrigidas pelos próprios Estados-Membros, sem qualquer relação com uma despesa ou um ano em particular.

Por conseguinte, é impossível estabelecer uma ligação directa entre uma correcção financeira e o exercício de despesa a que esta diz respeito.

Os Fundos Estruturais são executados segundo um quadro plurianual. Se uma correcção financeira não for declarada no exercício N, será declarada no exercício N+1, sem que isso afecte a fiabilidade do procedimento, cujo principal objectivo consiste em assegurar que todos os pagamentos irregulares são corrigidos. Esta compensação entre os exercícios dentro de um período de programação é necessária para fornecer informações cumulativas precisas, transparentes e completas sobre as correcções financeiras.

Não obstante, as notas às demonstrações financeiras apresentam informações sobre correcções financeiras confirmadas e implementadas num exercício específico, bem como informações cumulativas.

Contudo, na Agricultura (FEAGA e FEADER), as correcções financeiras estão ligadas à despesa de um exercício específico e esta ligação é divulgada em cada uma das decisões de conformidade adoptadas pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.47. Além disso, os ciclos relativos a grande parte dos mecanismos de correcção podem durar vários anos e as variações nos elementos que influenciam a capacidade correctiva de muitos sistemas de supervisão e de controlo (quadro jurídico e organizativo; modalidades dos procedimentos de recuperação; tipo, dimensão e duração dos projectos, etc.) podem afectar a capacidade de avaliar o impacto provável no futuro.

1.48. Por fim, deve recordar-se que os mecanismos de correcção da Comissão dizem respeito essencialmente a correcções financeiras que não são recuperações (ver pontos 1.39 e 1.40).

Conclusão sobre a capacidade correctiva dos sistemas de supervisão e de controlo

1.49. Em 2009, a Comissão tomou medidas para aumentar e melhorar as informações que fornece sobre os mecanismos de correcção aplicados ao orçamento da UE. Trata-se de uma evolução positiva. Contudo, estas ainda não são completamente fiáveis, porque a Comissão nem sempre recebe dados correctos dos Estados-Membros. Deverá, além disso, considerar-se a necessidade de aperfeiçoar as orientações relativas às informações financeiras no sentido de especificar os dados a incluir e a forma de os apresentar. Em alguns domínios de despesas, a Comissão não fornece informações que possam reconciliar os seguintes elementos: o ano em que o pagamento em causa é efectuado, o ano em que o erro a ele relativo é detectado e o ano em que a resultante correcção financeira é publicada nas notas às contas.

1.50. A grande maioria das correcções de valor implica operações financeiras impostas aos Estados-Membros ou a países terceiros e não recuperações junto dos beneficiários individuais que receberam indevidamente fundos da UE. Pelo contrário, os erros detectados pelos testes do Tribunal são sobretudo montantes incorrectamente declarados pelos beneficiários, ou que lhes foram indevidamente pagos. Tendo em conta esta situação, o Tribunal conclui que não é possível efectuar uma comparação válida entre as suas estimativas das taxas de erro e os dados relativos às correcções financeiras e às recuperações fornecidos pela Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.48. Consultar a resposta ao ponto 1.39.

1.49. Consultar as respostas aos pontos 1.19, 1.40 e 1.46.

Não é possível conciliar os pagamentos, os erros e as correcções financeiras efectuadas de acordo com as sugestões do Tribunal quando o sistema de declaração das despesas for cumulativo ao longo de um período plurianual ou quando se tratar de correcções sistémicas (ver igualmente a resposta ao ponto 1.50).

1.50. No âmbito da gestão directa, a Comissão corrige os erros procedendo a uma recuperação (ordem de recuperação ou compensação com um pagamento subsequente) ou solicitando uma declaração de despesas corrigida.

A grande maioria do orçamento da UE (cerca de 80 %) é aplicada em regime de gestão partilhada, cabendo aos Estados-Membros a responsabilidade primária por assegurar a regularidade das despesas declaradas à Comissão e, deste modo, pela detecção e correcção de irregularidades. Nesta modalidade de gestão, a Comissão é igualmente responsável por garantir que os sistemas criados pelas autoridades nacionais são eficazes e, se não o forem, a Comissão pode impor correcções financeiras. Assim, de acordo com o sistema de correcções financeiras previsto pela legislação aplicável, a Comissão efectua recuperações/correcções junto dos Estados-Membros, que por sua vez devem recuperar os pagamentos irregulares junto dos beneficiários. Todavia, nos casos em que as correcções financeiras estão ligadas a deficiências sistémicas, estas baseiam-se geralmente em taxas fixas ou extrapoladas e não em erros identificados a nível dos beneficiários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Consequentemente, deve ser feita uma distinção entre:

- as informações relativas às correcções financeiras efectuadas na sequência de controlos e auditorias da UE, que são completas e fiáveis, embora no caso de deficiências sistémicas aquelas não possam ser directamente ligadas a erros nos pagamentos a beneficiários nem necessariamente a um exercício em particular;
- as informações transmitidas pelos Estados-Membros à Comissão sobre retiradas e recuperações relativas a despesas irregulares: se, para a Agricultura, as informações disponíveis são adequadas (ver resposta ao ponto 1.17), já para a Coesão, o plano de acção de 2008 para as acções estruturais visa assegurar especificamente a qualidade e o carácter exaustivo dessas informações. Consequentemente, os dados para 2009, fornecidos pelos Estados-Membros à Comissão no primeiro semestre de 2010, têm melhor qualidade e são mais exaustivos.

A Comissão concorda que a comparação entre as taxas de erro da DAS do Tribunal, as quais, por força do Tratado, se referem a uma avaliação anual de uma amostra das operações, e os dados sobre as correcções financeiras não é relevante. Devido aos diferentes tipos de correcções financeiras referidos acima, não é possível, no domínio da Coesão, estabelecer uma ligação directa entre uma correcção financeira e o exercício da despesa a que diz respeito. Todavia, o impacto das correcções financeiras pode ser claramente identificado através do cálculo da taxa de erro residual após o encerramento de um programa. Por exemplo, um estudo não estatístico realizado pela DG REGIO sobre a auditoria ao encerramento de programas e que incidiu numa amostra de programas FEDER de 1994-1999, já finalizados em Janeiro de 2010, indica que, aquando do encerramento e após todas as correcções financeiras, o risco global de erro era substancialmente reduzido.

A Comissão vela pela protecção dos interesses financeiros da União, aplicando os sistemas e procedimentos de gestão e controlo, previstos no Regulamento Financeiro e na regulamentação sectorial e adoptados pelo legislador, a fim de evitar, detectar e corrigir erros que prejudiquem o orçamento da UE.

ANEXO 1.1

ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA

PARTE 1 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas

1. Para avaliar se as contas consolidadas, constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas e pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento ⁽¹⁾, reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira da União Europeia, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício, os principais critérios de avaliação são:

- a) *legalidade e regularidade*: as contas são elaboradas em conformidade com as normas e estão disponíveis dotações orçamentais;
- b) *exaustividade*: todas as operações referentes às receitas e às despesas e todos os activos e passivos (incluindo os elementos extra-patrimoniais) referentes ao período são contabilizados;
- c) *realidade das operações e existência dos activos e dos passivos*: cada operação referente às receitas e às despesas é justificada por um acontecimento que diz respeito à entidade e ao período em questão; os activos e passivos existem à data da elaboração do balanço e pertencem à entidade auditada;
- d) *medição e valorização*: as operações referentes às receitas e às despesas e os activos e passivos são contabilizados por um valor adequado, tendo em conta o princípio da prudência;
- e) *apresentação das informações*: as operações referentes às receitas e às despesas e os activos e passivos são divulgados e descritos em conformidade com as normas e convenções contabilísticas aplicáveis e o princípio da transparência.

2. A auditoria consiste nos seguintes elementos de base:

- a) actualização e avaliação do ambiente de controlo contabilístico;
- b) verificação do bom funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;
- c) controlos analíticos (coerência e razoabilidade) dos principais dados contabilísticos;
- d) análises e reconciliações das contas e/ou dos saldos;
- e) testes substantivos relativos a autorizações, pagamentos e determinados elementos do balanço com base em amostras representativas.

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

3. 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;
- avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo para garantir a regularidade das operações.

4. Estes dois pilares são completados por provas provenientes dos trabalhos de outros auditores (quando pertinentes) e por um exame das tomadas de posição ⁽²⁾.

De que modo efectua o Tribunal os testes das operações?

5. Os testes das operações baseiam-se numa **amostra estatística representativa** de receitas (no caso das receitas) ou de pagamentos retirada do grupo de políticas em questão. Estes testes permitem obter uma estimativa estatística do grau de regularidade das operações na referida população.

6. Para determinar o tamanho das amostras necessário para obter um resultado fiável, o Tribunal recorre a um **modelo de garantia de auditoria**, o que implica uma apreciação do risco de ocorrência de erros nas operações (risco inerente) e do risco de que os sistemas de supervisão e de controlo não evitem ou não detectem e corrijam esses erros (risco de controlo). Quando os sistemas testados são considerados eficazes, podem fornecer uma parte da garantia sobre a regularidade das operações. Na prática, o Tribunal baseia-se essencialmente nos seus testes directos das operações.

⁽¹⁾ Incluindo as notas explicativas.

⁽²⁾ Especialmente dos relatórios anuais de actividades e das declarações dos Directores-Gerais da Comissão (ver pontos 16 e 17) e respectivo relatório de síntese.

7. Os testes implicam um **exame pormenorizado** das operações seleccionadas para verificar se o pedido ou o pagamento foi correctamente calculado e cumpre as regras e a regulamentação aplicáveis à despesa em questão. O Tribunal retira uma amostra das operações contabilísticas registadas nas contas orçamentais, 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 testa em cada nível a conformidade com as condições aplicáveis. Quando a operação (em qualquer um dos níveis) não é correctamente calculada ou não cumpre uma disposição regulamentar ou contratual, considera-se que está afectada por um **erro**.

De que modo avalia e apresenta o Tribunal os resultados dos testes das operações?

8. 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».

9. O Tribunal **classifica os erros** em função:

- de serem *quantificáveis* ou
- *não quantificáveis*, caso não seja possível aferir a parte incorrecta do montante recebido ou financiado pelo orçamento da UE ou o erro se refira a «outros critérios de conformidade»⁽³⁾;
- da sua *natureza*, especialmente a *elegibilidade* (o pagamento não cumpre as regras de elegibilidade), a *realidade das operações* (reembolso de um custo que não se prova ter sido efectuado) ou a *exactidão* (pagamento incorrectamente calculado).

10. O Tribunal indica a **frequência** da ocorrência dos erros apresentando a proporção das operações da amostra afectada por erros (quantificáveis e não quantificáveis), que revela a probabilidade de ocorrência de erros no grupo de políticas.

11. O Tribunal estima o impacto financeiro global dos erros quantificáveis para obter a **taxa de erro** mais provável. A taxa de erro mais provável é dividida em três intervalos:

- inferior a 2 %;
- entre 2 % e 5 %;
- superior a 5 %.

12. Os resultados dos testes das operações efectuados pelo Tribunal são indicados nos anexos 1 de cada um dos capítulos 2 a 9 e são resumidos no **quadro 1.2**.

De que modo avalia o Tribunal os sistemas e apresenta os resultados?

13. Os **sistemas de supervisão e de controlo** são estabelecidos pela Comissão (bem como pelos Estados-Membros e Estados beneficiários) para gerir os riscos a que está exposto o orçamento da UE, 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.

14. 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 «*Resultados do exame dos sistemas*», que figura nos anexos 2 dos capítulos 2 a 9. Nos casos em que foi possível conceber e executar a auditoria por forma a avaliar a eficácia dos sistemas, estes 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). Nos restantes domínios/grupos de políticas, os sistemas foram avaliados em função da sua conformidade com as exigências regulamentares.

15. Caso se obtenham provas de auditoria adequadas e suficientes, o Tribunal efectua igualmente uma **avaliação global** dos sistemas de supervisão e de controlo (também apresentada nos anexos 2 dos capítulos 2 a 9), que tem em consideração quer a avaliação dos sistemas seleccionados quer os resultados dos testes das operações.

⁽³⁾ Em certos casos, os regimes de despesas impõem aos beneficiários obrigações jurídicas, prevendo que o seu incumprimento não afecte o direito do beneficiário ao pagamento, mas dê origem a uma correcção financeira ou a uma multa. A «condicionalidade», no domínio da agricultura, constitui um exemplo digno de nota. Estes requisitos decorrem de legislação em matéria de protecção do ambiente, de saúde pública e animal, de fitossanidade, de bem-estar animal (requisitos legais de gestão) e da manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA). Se um destinatário de pagamentos directos no âmbito da PAC não respeitar as regras de condicionalidade correspondentes, esses pagamentos podem ser reduzidos ou suprimidos. Quando o Tribunal detecta infracções às regras de condicionalidade, classifica-as como erros não quantificáveis, não as incluindo por conseguinte na taxa de erro mais provável.

De que modo examina o Tribunal as tomadas de posição da Comissão e comunica os resultados?

16. Cada Direcção-Geral elabora – e publica – um relatório anual de actividades no qual comunica a realização dos objectivos das políticas e a forma como os sistemas de gestão e de controlo em vigor garantem a regularidade das operações e a boa utilização dos recursos. Cada relatório anual de actividades é acompanhado por uma declaração do Director-Geral indicando, entre outros elementos, em que medida os recursos foram utilizados para os fins previstos e os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das operações ⁽⁴⁾. O relatório e a declaração representam, no seu conjunto, um elemento fundamental do controlo interno.

17. O Tribunal avalia os relatórios anuais de actividades e as declarações correspondentes para determinar em que medida dão uma imagem correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade das operações. Para o efeito, procede a exames e análises, incluindo uma comparação com as constatações do Tribunal no(s) domínio(s) em questão.

De que modo chega o Tribunal à sua opinião?

18. O Tribunal avalia a taxa de erro mais provável estimada em função de um nível de materialidade de 2 % para determinar – juntamente com outras provas – se as operações estão isentas de erros materiais (opinião «sem reservas»), se estão afectadas por um nível significativo de erros (opinião «adversa») ou se este nível significativo de erros afecta apenas uma pequena parte da população (opinião «com reservas»).

⁽⁴⁾ Estão disponíveis mais informações sobre estes processos, bem como ligações para os relatórios mais recentes em http://ec.europa.eu/atwork/sythesis/index_en.htm

CAPÍTULO 2

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.14
Características específicas do domínio orçamental	2.2-2.6
Âmbito e método de auditoria	2.7-2.14
Recursos próprios tradicionais	2.8-2.12
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	2.13-2.14
Regularidade das operações	2.15-2.18
Recursos próprios tradicionais	2.16
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	2.17
Receitas diversas	2.18
Eficácia dos sistemas	2.19-2.31
Recursos próprios tradicionais	2.20-2.24
Recursos próprios baseados no IVA	2.25-2.26
Recursos próprios baseados no RNB	2.27-2.31
Compilação das contas nacionais nos Estados-Membros	2.27-2.28
Reservas gerais e específicas	2.29-2.30
Verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros	2.31
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	2.32
Conclusões e recomendações	2.33-2.39

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. O **quadro 2.1** dá as principais informações financeiras sobre as receitas. Os recursos próprios constituem, de longe, a fonte de financiamento mais importante das despesas orçamentais (94,1 %).

Quadro 2.1 — Receitas — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Tipo de receita	Descrição	Receitas 2009	%
1	Recursos próprios tradicionais (RPT)	Encargos de produção sobre o açúcar (Capítulo 11)	132	0,1
		Direitos aduaneiros (Capítulo 12)	14 397	12,3
	Recursos próprios baseados no IVA	Recursos baseados no IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) do exercício corrente (Capítulo 13)	13 743	11,7
	Recursos próprios baseados no RNB	Recursos baseados no RNB (Rendimento Nacional Bruto) do exercício corrente (Capítulo 14)	82 413	70,3
	Correcção dos desequilíbrios orçamentais	Correcção a favor do Reino Unido (Capítulo 15)	– 315	– 0,3
	Redução bruta da contribuição anual baseada no RNB	Concedida aos Países Baixos e à Suécia (Capítulo 16)	4	0,0
		TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS	110 373	94,1
3		Excedentes, saldos e ajustamentos	330	0,3
4		Receitas provenientes de pessoas ligadas às instituições e a outros organismos comunitários	781	0,7
5		Receitas provenientes do funcionamento administrativo das instituições	258	0,2
6		Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas comunitários	4 545	3,9
7		Juros de mora e multas	933	0,8
8		Concessão e contracção de empréstimos	4	0,0
9		Receitas diversas	61	0,1
		TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS	6 912	5,9
Total das receitas do exercício			117 285	100,0

Fonte: Contas anuais, 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do domínio orçamental

2.2. Os recursos próprios dividem-se em três categorias ⁽¹⁾: recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros cobrados às importações e encargos de produção sobre o açúcar), recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado pelos Estados-Membros e recursos próprios derivados do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-Membros.

2.3. Os recursos próprios tradicionais são apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos à União, 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») ⁽²⁾.

2.4. 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 respectivamente, calculadas em conformidade com as regras da União.

2.5. Nos termos da Decisão 2007/436/CE, Euratom, determinados Estados-Membros beneficiam de uma redução das taxas de mobilização do IVA ⁽³⁾ e de reduções brutas das suas contribuições anuais baseadas no RNB ⁽⁴⁾ durante o período 2007-2013. Além disso, é concedida ao Reino Unido uma correcção dos desequilíbrios orçamentais («correcção a favor do Reino Unido») que implica uma redução da sua contribuição para o recurso próprio baseado no RNB.

2.6. O recurso próprio 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.

⁽¹⁾ Ver a Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho, de 7 de Junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17) e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 (JO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ Se ficarem por pagar direitos ou quotas e não existir qualquer caução ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os nesta contabilidade separada («B»).

⁽³⁾ Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia.

⁽⁴⁾ Países Baixos e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

2.7. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. Para a auditoria das receitas, o Tribunal seleccionou uma amostra estatística representativa de 62 ordens de cobrança provenientes dos registos que a Comissão conserva de todas as receitas, tendo-a testado ao nível desta instituição (ver **anexo 2.1**).

Recursos próprios tradicionais

2.8. A auditoria realizada pelo Tribunal às operações subjacentes às contas não consegue abranger as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

2.9. O Tribunal efectuou uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo em três Estados-Membros⁽⁵⁾ e analisou os respectivos sistemas de contabilização dos recursos próprios tradicionais. Analisou os fluxos de direitos, desde o apuramento dos direitos até à declaração à Comissão, a fim de obter uma garantia razoável da exactidão dos montantes registados. Os auditores controlaram uma amostra aleatória de 30 declarações de importação em cada um dos três Estados-Membros.

2.10. No caso de cinco recuperações relativas a recursos próprios tradicionais da amostra mencionada no ponto 2.7, o Tribunal reconciliou as declarações mensais seleccionadas com os registos contabilísticos subjacentes dos Estados-Membros⁽⁶⁾.

2.11. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, incluindo os controlos que esta efectuou nos Estados-Membros. Foi também avaliada a função de supervisão do CCRP⁽⁷⁾.

2.12. O Tribunal teve em conta os resultados da auditoria específica que realizou em 2008 e 2009 sobre os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações em nove Estados-Membros⁽⁸⁾.

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

2.13. Os recursos próprios baseados no IVA e no RNB assentam em estatísticas macroeconómicas cujas operações subjacentes não se podem controlar 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, de forma a determinar os montantes a integrar nas contas definitivas. O Tribunal examinou assim a elaboração do orçamento e a correcção das contribuições dos Estados-Membros.

⁽⁵⁾ Alemanha, Irlanda e Letónia.

⁽⁶⁾ Alemanha, França, Itália, Eslovénia e Reino Unido.

⁽⁷⁾ Comité Consultivo dos Recursos Próprios — artigo 20.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000, alterado.

⁽⁸⁾ Bélgica, Irlanda, França, Itália, Hungria, Países Baixos, Eslovénia, Suécia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.14. A auditoria avaliou igualmente os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão destinados a garantir que estes recursos são correctamente calculados e cobrados, bem como as funções dos Comitês CCRP e do RNB ⁽⁹⁾.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

2.15. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 2.1**.

Recursos próprios tradicionais

2.16. 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

2.17. A auditoria do Tribunal considerou que o cálculo das contribuições dos Estados-Membros, bem como o seu pagamento, estavam isentos de erros materiais. No entanto, em Dezembro de 2009, a Comissão detectou um erro no seu cálculo das estimativas provisórias da correcção a favor do Reino Unido relativas aos exercícios de 2008 e 2009, que representava uma sobrestimativa de 138 milhões de euros e de 458 milhões de euros, respectivamente. Uma vez que a correcção a favor do Reino Unido relativa a 2008 foi inscrita no orçamento de 2009, os Estados-Membros que a financiam efectuaram uma contribuição superior ao necessário em 2009. Esta situação só será corrigida quando forem introduzidas as estimativas revistas no orçamento dos exercícios seguintes.

Receitas diversas

2.18. O Tribunal constatou que, em geral, as operações testadas relativas a receitas diversas estavam isentas de erros materiais.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

2.19. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 2.2**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.17. *Uma vez detectadas pela Comissão, estas anomalias foram comunicadas aos Estados-Membros e ao Tribunal. Todos os Estados-Membros concordaram com que fossem tomadas as medidas correctivas necessárias, integradas nos procedimentos de rotina de revisão e actualização.*

⁽⁹⁾ Artigo 4.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho — Regulamento RNB (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios tradicionais

2.20. Como em anos anteriores⁽¹⁰⁾, o Tribunal salientou problemas nos procedimentos e nos sistemas que afectam os montantes incluídos na contabilidade «B» e que deverão ser resolvidos. Estes dizem principalmente respeito a atrasos na cobrança dos direitos e na colocação à disposição dos montantes recuperados⁽¹¹⁾, assim como falta de justificação para a dispensa de colocação à disposição dos direitos aduaneiros⁽¹²⁾.

2.21. Em dois dos Estados-Membros⁽¹³⁾ auditados, as autoridades nacionais não conseguiram justificar na totalidade os montantes registados na contabilidade «B», porque não correspondiam aos documentos subjacentes. Além disso, o Tribunal detectou o mesmo tipo de diferenças na sua reconciliação da contabilidade «A»⁽¹⁴⁾.

2.22. A Comissão entende que, nos casos em que mercadorias introduzidas ilegalmente no território aduaneiro da Comunidade tenham sido apreendidas, não é obrigatório registar um lançamento na contabilidade «B» relativo à constituição da dívida aduaneira. No seu acórdão de Abril de 2009⁽¹⁵⁾, o Tribunal de Justiça considerou que, para implicar a extinção da dívida aduaneira, essa apreensão de mercadorias deve ocorrer antes de as mesmas passarem a primeira instância aduaneira situada no interior desse território. Assim, na opinião do Tribunal de Contas, as dívidas constituídas sobre mercadorias apreendidas após esta fase deverão, de facto, ser registadas nas contas.

2.23. As auditorias no local realizadas pelo Tribunal revelaram deficiências na supervisão aduaneira nacional, em especial no que diz respeito ao desempenho da análise de riscos para a selecção de operadores comerciais e das importações a sujeitar ao controlo aduaneiro⁽¹⁶⁾. Esta situação aumenta o risco de ocorrência de irregularidades que ficam por detectar e pode dar origem a uma perda de recursos próprios tradicionais.

2.20. A Comissão pedirá aos Estados-Membros em causa que tomem medidas correctivas para ultrapassar as insuficiências detectadas e, caso se justifique, os recursos próprios tradicionais não integralmente pagos serão exigidos, tal como os juros de mora correspondentes.

2.21. Será solicitado aos Estados-Membros em causa que justifiquem os montantes lançados nas contas, para compensar os pagamentos insuficientes de recursos próprios tradicionais detectados, e, sempre que tenha ocorrido colocação à disposição tardia, serão exigidos juros de mora.

2.22. A posição da Comissão baseia-se no artigo 867.º-A do Regulamento (CEE) n.º 2454/93, que estabelece o Código Aduaneiro e nos termos da qual as mercadorias apreendidas e confiscadas deverão ser consideradas como estando sujeitas ao regime de entreposto aduaneiro. Para as mercadorias sujeitas a este regime, não é constituída nem lançada nas contas qualquer dívida aduaneira. O acórdão do Tribunal de Justiça de 2009 não abrangeu a relevância do artigo 867.º-A no que se refere ao tratamento de dívidas aduaneiras por mercadorias apreendidas e, por conseguinte, a Comissão ficou a aguardar o resultado de um outro processo semelhante, o C-230/08. A Comissão está a avaliar as consequências do recente acórdão relativo a este processo e o seguimento a dar. Em todo o caso, quando o Código Aduaneiro modernizado entrar em vigor, a dívida aduaneira extinguir-se-á sempre, no que se refere às mercadorias apreendidas, independentemente do local onde estas são apreendidas.

2.23. Cabe aos Estados-Membros estabelecer os seus sistemas de controlo aduaneiro com base em métodos adequados de análise de riscos. As deficiências referidas pelo Tribunal dizem respeito a três Estados-Membros. Num deles, foram tiradas conclusões idênticas na auditoria do Tribunal aos procedimentos simplificados e a Comissão está a acompanhar as medidas que estão ser tomadas. Nos outros dois Estados-Membros, estão relacionadas com a ausência de um elemento aleatório na declaração/sistema de selecção do operador comercial. Num dos Estados-Membros, as autoridades tomaram medidas correctivas. No outro, o elemento aleatório foi utilizado, mas não incorporado no sistema automático de selecção de declarações de importação/operadores comerciais a serem inspeccionados.

⁽¹⁰⁾ Por exemplo, o ponto 4.14 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽¹¹⁾ Alemanha, Irlanda, Itália e Letónia.

⁽¹²⁾ Alemanha.

⁽¹³⁾ Irlanda e Letónia.

⁽¹⁴⁾ Irlanda.

⁽¹⁵⁾ Processo C-459/07 de 2 de Abril de 2009.

⁽¹⁶⁾ Alemanha, Irlanda e Letónia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.24. Além disso, no seu recente relatório especial ⁽¹⁷⁾ sobre os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações ⁽¹⁸⁾, o Tribunal detectou insuficiências significativas em matéria de controlo em todos os Estados-Membros visitados e uma elevada frequência de erros na maioria destes. Tendo em conta que estes Estados-Membros representam mais de metade do total dos recursos próprios tradicionais cobrados e que cerca de dois terços de todas as declarações aduaneiras da UE são realizadas utilizando os procedimentos simplificados, estas insuficiências em matéria de controlo têm impacto no funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros no domínio dos recursos próprios tradicionais. Por seu lado, esta situação gera o risco de se cobrarem montantes incorrectos dos recursos próprios tradicionais.

Recursos próprios baseados no IVA

2.25. O ponto de partida para o cálculo dos recursos próprios baseados no IVA é o IVA realmente cobrado nos Estados-Membros ⁽¹⁹⁾. Um estudo destinado a quantificar e analisar os desvios do IVA nos Estados-Membros da UE-25 (exceptuando Chipre) ⁽²⁰⁾, publicado pela Comissão em Setembro de 2009, estima que o desvio entre as receitas de IVA efectivamente cobradas e um passivo líquido teórico de IVA seja uma média de 13 % para o período 2004-2006. No caso dos Estados-Membros onde a base do IVA não está limitada ⁽²¹⁾, se se eliminassem os desvios do IVA, a sua contribuição baseada no IVA para o orçamento da UE aumentaria. Esta situação diminuiria as contribuições baseadas no RNB, embora a incidência em cada Estado-Membro fosse diferente.

2.26. As reservas são um meio 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 2009, foram emitidas 67 reservas e levantadas 63. No final do exercício, existia um total de 167 (ver **quadro 2.2**). Embora o Tribunal tenha constatado melhorias no levantamento de reservas de IVA há muito pendentes, no final de 2009 continuavam a existir 20 que abrangiam exercícios anteriores a 2000, em comparação com 34 no final de 2008.

⁽¹⁷⁾ Relatório Especial n.º 1/2010.

⁽¹⁸⁾ O procedimento de declaração simplificada e o procedimento de domiciliação para a introdução em livre prática das mercadorias. No âmbito destes procedimentos, os operadores económicos podem introduzir as mercadorias através da apresentação de declarações aduaneiras apenas parcialmente preenchidas ou de uma inscrição nos seus registos. Normalmente no mês seguinte, é apresentada a declaração aduaneira completa e pormenorizada e são liquidados os direitos.

⁽¹⁹⁾ Artigo 3.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho (JO L 155 de 7.6.1989, p. 9).

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf

⁽²¹⁾ Nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 2.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.24. A Comissão concorda com o Tribunal sobre o facto de os controlos aduaneiros poderem ser melhorados e precisarem de evoluir, à luz da experiência e das melhores práticas.

A Comissão tomou medidas para ajudar os Estados-Membros a acompanharem a evolução dos procedimentos. Foram fornecidas orientações pormenorizadas e formação sobre a melhor forma de as aplicar. Os resultados serão avaliados durante as visitas de controlo a realizar em 2010 e 2011. Além disso, durante os anos de 2009 e 2010, a Comissão levou a cabo inspecções específicas às estratégias de controlo aduaneiro de todos os Estados-Membros. Com base nestas inspecções e nas observações da auditoria do Tribunal, a Comissão já solicitou a aplicação de medidas correctivas. No decurso de 2010, será elaborado um relatório temático sobre a estratégia de controlo aduaneiro nos Estados-Membros, integrando as conclusões do Tribunal e as da própria Comissão. Esse documento será discutido com os Estados-Membros no CCRP, com o objectivo de alcançar melhorias neste domínio.

2.25. Como o Tribunal reconheceu, o ponto de partida para calcular a base anual do IVA, a partir da qual é, por sua vez, estabelecido o montante das contribuições de recursos próprios do IVA, é o valor das receitas do IVA efectivamente cobradas durante esse ano. Embora uma diminuição dos desvios do IVA pudesse, teoricamente, gerar um aumento dos recursos próprios IVA pagos, o legislador optou por um método segundo o qual qualquer aumento dos recursos próprios IVA seria, do ponto de vista orçamental, neutralizado por uma redução correspondente do montante obtido a partir de recursos RNB.

2.26. Continuam a ser aplicadas medidas pró-activas para levantar reservas pendentes há muito tempo. Em 2008, a Comissão classificou com base no risco todas as reservas havia muito pendentes e começou, em colaboração com os Estados-Membros em causa, a solucioná-las tendo em conta as prioridades relativas. Esta estratégia começou a dar frutos em 2009 e teve continuidade: mais sete das reservas mais antigas foram levantadas em 2010. A Comissão considera que se alcançou um progresso assinalável. Serão agendadas novas reuniões de gestão para 2010/2011.

Quadro 2.2 — Reservas relativas ao IVA em 31.12.2009

Estado-Membro	Número de reservas pendentes em 31.12.2008	Reservas emitidas em 2009	Reservas levantadas em 2009	Número de reservas pendentes em 31.12.2009	Ano mais antigo a que as reservas se referiam em 31.12.2009
Bélgica	8	0	5	3	2000
Bulgária	0	1	0	1	2007
República Checa	8	1	0	9	2004
Dinamarca	0	5	0	5	2004
Alemanha	18	1	15	4	2001
Estónia	8	0	0	8	2004
Irlanda	16	1	0	17	1998
Grécia	10	4	3	11	1998
Espanha	3	0	1	2	2001
França	4	6	0	10	1993
Itália	14	2	7	9	1995
Chipre	3	1	1	3	2004
Letónia	2	4	1	5	2004
Lituânia	2	12	7	7	2005
Luxemburgo	2	1	0	3	2004
Hungria	5	3	4	4	2004
Malta	6	4	0	10	2004
Países Baixos	5	3	1	7	2002
Roménia	0	0	0	0	—
Áustria	11	4	10	5	2002
Polónia	3	3	0	6	2004
Portugal	9	1	0	10	1996
Eslovénia	0	3	0	3	2004
Eslováquia	5	0	2	3	2004
Finlândia	8	4	2	10	1995
Suécia	9	2	4	7	1995
Reino Unido	4	1	0	5	1998
Total	163	67	63	167	

Fonte: Comissão Europeia

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios baseados no RNB*Compilação das contas nacionais nos Estados-Membros*

2.27. No seu relatório sobre o défice orçamental e as estatísticas da dívida pública do governo grego ⁽²²⁾ ao Conselho (Ecofin), a Comissão questionou a qualidade das estatísticas macroeconómicas gregas, incluindo as das contas nacionais. A Comissão e o Conselho levantaram dúvidas sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo do Serviço Nacional de Estatística da Grécia, que elabora igualmente os dados RNB para o cálculo dos recursos próprios.

2.28. Nos seus anteriores Relatórios Anuais ⁽²³⁾, o Tribunal expressou a opinião de que as diferenças nos sistemas de supervisão e de controlo ao nível dos Institutos Nacionais de Estatística (INE) dos Estados-Membros podem comprometer a comparabilidade, fiabilidade e exaustividade das contas nacionais. O Eurostat ainda não terminou a sua avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo dos INE e ainda não adoptou orientações sobre a aplicação desses sistemas nos Estados-Membros.

Reservas gerais e específicas

2.29. No final de 2009, existiam reservas gerais ⁽²⁴⁾ relativas aos dados RNB dos Estados-Membros da UE-15 para o período 2002-2006 e dos Estados-Membros da UE-10 para o período 2004-2006, que aguardam a conclusão da análise dos inventários do RNB actualizados ou novos.

2.30. No início de 2009 havia dez reservas RNB específicas ⁽²⁵⁾ em aberto relativas ao período de 1995-2001. Durante 2009, a Comissão levantou seis reservas relativas à Grécia, restando quatro ⁽²⁶⁾ no final do exercício.

2.27. O relatório citado aborda os dados sobre o défice e a dívida das administrações públicas na Grécia. Uma análise aprofundada do impacto potencial das questões suscitadas por esta verificação do défice e da dívida não revelou impactos significativos, ao nível do PNB/RNB.

A Grécia já começou a tratar das questões levantadas no relatório da Comissão de 8 de Janeiro de 2010, tendo aprovado nova legislação relativa ao sistema estatístico helénico, que inclui a criação de um novo serviço de estatística (ELSTAT), a fim de assegurar a independência e a integridade das estatísticas.

2.28. A Comissão considera que a fiabilidade das contas nacionais depende, acima de tudo, das fontes e métodos estatísticos específicos utilizados, e fundamentou a abordagem relativa à validação do RNB na validação e no aperfeiçoamento dos mesmos. A utilização de sistemas de supervisão e controlo (SSC) bem concebidos pelos institutos nacionais de estatística dos Estados-Membros poderá ajudar a identificar e reduzir os riscos de ocorrência de erros. A Comissão já tomou em consideração as observações do Tribunal sobre os SSC, das formas mencionadas nas suas respostas ao ponto 4.24 do Relatório de 2008. Além disso, durante as verificações do RNB, a Comissão recolheu informação acerca das práticas dos Estados-Membros, em especial como contributos para a sessão de trabalho que organizou, em Dezembro de 2009. Em conformidade com os objectivos desta sessão de trabalho, a Comissão irá identificar e desenvolver as melhores práticas a serem utilizadas nos Estados-Membros, bem como procedimentos de avaliação para este domínio.

2.30. A Comissão continua a cooperar com os dois países que ainda têm reservas relativas ao PNB do período 1995-2001 (uma para a Grécia e três para o Reino Unido), para que estas possam ser levantadas.

⁽²²⁾ COM(2010) 1 final de 8 de Janeiro de 2010 e actas da reunião do Conselho (Ecofin) de 19.1.2010.

⁽²³⁾ Pontos 3.47-3.49 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2004, pontos 4.23-4.25 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2005 e pontos 4.23-4.24 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

⁽²⁴⁾ O n.º 7 do artigo 10.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, com a última redacção, 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. Uma reserva geral abrange a totalidade dos dados de um determinado Estado-Membro.

⁽²⁵⁾ Uma reserva específica incide em elementos discretos do inventário do RNB.

⁽²⁶⁾ Estas reservas em aberto dizem respeito à Grécia e ao Reino Unido e referem-se principalmente a aspectos metodológicos e de compilação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros

2.31. Em 2009, a Comissão (Eurostat) visitou 16 Estados-Membros para controlar os inventários do RNB ⁽²⁷⁾, tendo efectuado uma verificação directa. No entanto, limitou-se a um número muito reduzido de componentes do RNB nos Estados-Membros visitados. Como definido nas orientações do Eurostat, não se espera normalmente que esta verificação directa permita tirar conclusões sobre todas as partes das estimativas do RNB.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

2.32. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 2.3**. O Tribunal chama a atenção para o recente relatório especial sobre os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações, mencionado em pormenor no ponto 2.24. A Comissão terá de levar em conta as conclusões deste relatório juntamente com o seguimento das suas próprias constatações resultantes das inspecções aos procedimentos simplificados e à estratégia de controlo dos Estados-Membros no seu relatório anual de actividades de 2010.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

2.33. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que:

- as declarações dos Estados-Membros e os pagamentos dos recursos próprios tradicionais,
- os cálculos que a Comissão efectuou das contribuições dos Estados-Membros com base nos dados IVA e RNB por eles comunicados, bem como
- as receitas diversas,

relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009, estavam isentos de erros materiais.

2.34. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo foram eficazes para garantir a regularidade das receitas. Contudo, chama a atenção para as insuficiências que, não sendo significativas para a eficácia dos sistemas no seu todo, exigem que se tomem medidas como as expostas em seguida.

Recursos próprios tradicionais

2.35. 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, em especial relativamente ao apuramento e à colocação à disposição em tempo oportuno dos direitos aduaneiros (ponto 2.20).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.31. A Comissão aplica a verificação directa, em complemento da verificação dos inventários do RNB dos países, com base no questionário de avaliação dos inventários do RNB (QAIR). A Comissão considera que o número de componentes que seleccionou era suficiente para a verificação directa, segundo as linhas de orientação para a verificação directa aprovadas pelo Comité do RNB.

2.32. Nas inspecções aos procedimentos simplificados e à estratégia de controlo dos Estados-Membros, a Comissão detectou também insuficiências nos procedimentos de controlo de alguns Estados-Membros e continuará a fazer o acompanhamento das conclusões do Tribunal e das suas conclusões. Assim que este acompanhamento estiver concluído, a Comissão irá dispor de uma base de avaliação mais abrangente.

2.35. A Comissão irá prosseguir a aferição regular da contabilidade B, a fim de identificar qualquer insuficiência que possa ter impacto sobre o apuramento e a colocação à disposição atempadas dos recursos próprios tradicionais.

⁽²⁷⁾ Nos termos do artigo 3.º do Regulamento RNB, os Estados-Membros devem fornecer à Comissão (Eurostat) um inventário dos procedimentos e estatísticas utilizados para calcular o RNB e as suas componentes de acordo com o SEC 95.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.36. As insuficiências identificadas pela auditoria específica do Tribunal sobre a eficácia dos controlos dos procedimentos simplificados e pelos restantes trabalhos de auditoria realizados em 2009 levaram o Tribunal a concluir que os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros no domínio dos recursos próprios tradicionais são apenas parcialmente eficazes para garantir que os direitos aduaneiros registados são completos e correctos (pontos 2.23 e 2.24).

Recursos próprios baseados no IVA

2.37. Continuam a existir reservas pendentes há bastante tempo. A Comissão deverá continuar a pressionar os Estados-Membros no sentido de apresentarem informações adequadas rapidamente que lhe permitirão levantar essas reservas assim que possível e efectuar as eventuais correcções necessárias nas bases do IVA dos Estados-Membros (ponto 2.26).

Recursos próprios baseados no RNB

2.38. A Comissão ainda não elaborou os relatórios de avaliação do RNB dos Estados-Membros e emitiu reservas específicas para o período que se inicia em 2002. Para o fazer, terá de concluir a verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros, tendo em conta a sua avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo dos INE para a compilação das contas nacionais (pontos 2.28 e 2.31). A Comissão deverá igualmente clarificar o âmbito da opinião que apresenta na sua avaliação dos dados RNB dos Estados-Membros (ponto 2.31).

2.39. O seguimento das observações anteriores é apresentado no **anexo 2.4**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.36. *A Comissão fará o acompanhamento destas insuficiências em articulação com as conclusões das suas próprias inspecções.*

2.37. *Até à data, outras sete reservas pendentes foram levantadas em 2010. Deverão ser agendadas para 2010/2011 outras reuniões de gestão.*

2.38. *A Comissão irá completar a verificação dos inventários do RNB dos Estados-Membros e elaborar relatórios de avaliação em finais de 2010, começos de 2011. A Comissão considera que a abordagem aplicada (controlos documentais dos questionários RNB, verificação dos inventários do RNB utilizando o QAIR, complementada por uma verificação directa) é adequada para uma avaliação final do RNB dos Estados-Membros. Neste contexto, os sistemas de supervisão e controlo (SSC) são de natureza organizacional e não fornecem indicações específicas sobre a fiabilidade das contas, que depende acima de tudo das fontes e métodos estatísticos utilizados, ainda que os SSC possam ajudar a reduzir os riscos de ocorrência de erros nas contas nacionais.*

ANEXO 2.1

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

	2009				2008	2007
	RPT	IVA/RNB/Correcção a favor do Reino Unido	Outras	Total		
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações (das quais):	5	43	14	62	60	66
Ordens de cobrança	5	43	14	62	60	66
RESULTADOS DOS TESTES						
(em % e número de operações)						
Operações não afectadas por erros	80 % {4}	100 % {43}	86 % {12}	95 % {59}	100 %	100 %
Operações afectadas por erros	20 % {1}	0 % {0}	14 % {2}	5 % {3}	0 %	0 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável:						
< 2 %	X				X	X
2 % a 5 %						
> 5 %						

ANEXO 2.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Tipo de receita	Controlo interno principal (Comissão)			Principais controlos internos nos Estados-Membros auditados
	Controlos da Comissão nos Estados-Membros	Controlos documentais e gestão das receitas pela Comissão	Gestão das reservas pela Comissão	
RPT			N/A	(¹)
IVA				N/A
RNB				N/A

(¹) Relativamente aos RPT, o Tribunal tem em conta as insuficiências detectadas nos seus trabalhos relativos à DAS de 2009 e as mencionadas no seu Relatório Especial n.º 1/2010 sobre os procedimentos aduaneiros simplificados (pontos 2.23, 2.24 e 2.36).

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007

Legenda:

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

ANEXO 2.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
BUDG	sem reservas relativas aos recursos próprios	N/A	—	A

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Recursos próprios tradicionais: direitos potenciais objecto de discussão entre a Comissão e a Alemanha			
No ponto 3.23 do 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 continuavam a ser objecto de discussão entre a Comissão e a Alemanha.	O saldo de 22,7 milhões de euros continuava a ser objecto de discussão no final de 2009.	Deve determinar-se rapidamente o montante final a recuperar, de modo a encerrar definitivamente este assunto.	Em 2009, a Comissão continuava a ter de solicitar à Alemanha esclarecimentos adicionais relativos a uma pequena parte das operações em causa. Depois de os receber, a Comissão concluiu que existe uma garantia razoável de que não são devidos quaisquer montantes suplementares de recursos próprios tradicionais e respectivos juros para além dos já pagos pela Alemanha, tendo, por conseguinte, encerrado esta questão.
Recursos próprios baseados no IVA: atrasos relativos ao processo de infracção			
Nos seus Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2008 e 2007 (respectivamente pontos 4.19 e 4.24), o Tribunal salientou a demora dos processos de infracção que pode ter um impacto nos recursos próprios baseados no IVA.	A Comissão alterou os seus procedimentos de forma a permitir que se tomem decisões com maior frequência para acelerar o processo.	Em 2009, registaram-se atrasos em diferentes fases dos processos de infracção, o que pode atrasar o pagamento dos montantes correctos relativos aos recursos próprios baseados no IVA. O Tribunal mantém a sua opinião de que a Comissão deverá reduzir o tempo que decorre entre a inscrição do processo no registo único de potenciais infracções e o envio da carta de recurso ao Tribunal de Justiça da União Europeia.	A Comissão afirma novamente que alterou os seus procedimentos para permitir que as decisões sejam tomadas com mais frequência, acelerando assim o processo. Esta alteração processual produzirá os seus efeitos, mas será necessário algum tempo até que seja visível o impacto positivo destas alterações. Ainda assim, de um total de oito processos de infracção mencionados nos pontos 4.19 e 4.24 dos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2008 e 2007, respectivamente, foram entretanto encerrados cinco casos.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Recursos próprios baseados no RNB: política de revisões da UE (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 4.24-4.26), tendo recomendado no ponto 4.32 que a Comissão: a) estabeleça regras para o envio das revisões e seja antecipadamente informada, juntamente com o Comité do RNB, sobre as principais revisões; b) institua uma política coordenada em matéria de revisão de dados das contas nacionais, incluindo a exigência de uma aferição regular;	a) Quatro Estados-Membros apresentaram revisões importantes nos seus questionários e relatórios de qualidade sobre o PNB/RNB de 2009. A Bélgica e a Estónia não enviaram ofícios a notificar essas revisões importantes nas contas nacionais, embora o Eurostat tenha enviado lembretes. Malta e a Letónia enviaram ofícios após o prazo limite definido; b) na reunião do CMFB (Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos) de Julho de 2009, a Comissão e o Banco Central Europeu apresentaram uma proposta para uma política concreta de revisão conjunta das contas nacionais e da balança de pagamentos. Os membros do CMFB decidiram que os Estados-Membros deverão avaliar o impacto dessa política de revisão da UE proposta nos processos de elaboração das estatísticas nacionais;	a) Em nenhum dos quatro casos se aplicaram as orientações, definidas pelo CMFB, relativas às comunicações das revisões estatísticas importantes. O Eurostat deverá tomar as medidas adequadas para garantir que os Estados-Membros seguem essas orientações; 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;	a) A Comissão (Eurostat) lembra constantemente aos Estados-Membros a necessidade de aplicar as orientações, especialmente no decurso das reuniões do Comité RNB e em contactos bilaterais. Ainda que, nos casos das revisões concluídas em 2009 mencionadas pelo Tribunal, algumas informações tenham sido fornecidas antecipadamente pelos Estados-Membros em questão nas reuniões do Comité RNB, a Comissão continuará a acompanhar o cumprimento deste procedimento por parte dos Estados-Membros e a salientar a sua importância; b) a Comissão prosseguirá os seus trabalhos e discussões com os Estados-Membros no sentido de aplicar uma política comum de revisão na UE, tendo em consideração as observações Tribunal;

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
c) garanta que as conclusões do controlo do inventário grego se encontrem disponíveis atempadamente, de modo a permitir a inclusão dos dados corrigidos nas contas relativas ao exercício de 2007. Nos seus Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2007, 2008 e 2009, 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.	c) em Julho de 2009, a Comissão levantou seis das sete reservas específicas da Grécia.	c) a Comissão (Eurostat) deverá prosseguir os seus trabalhos em 2010, em cooperação com a Grécia, no sentido de terminar a verificação dos dados RNB gregos relativos ao período 1995-2001.	c) a Comissão (Eurostat) prossegue a sua cooperação com as autoridades gregas para poder levantar a reserva RNB que ainda existe relativamente ao período 1995-2001.
Recursos próprios baseados no RNB: medição das actividades ilegais nas contas nacionais			
O SEC 95 ⁽¹⁾, nos seus artigos 1.13, alínea g), e 3.08, prevê que as actividades ilegais, que preencham as características de uma transacção económica, sejam incluídas na medição do PNB/RNB. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2004 (ponto 3.54, alínea c)), o Tribunal recomendou que a Comissão envide esforços para que todos os Estados-Membros respeitem as disposições do SEC 95 em termos de inclusão no RNB das actividades ilegais.	O Comité do RNB discutiu a medição das actividades ilegais nas contas nacionais em Março de 2004. Devido às graves dificuldades encontradas para definir orientações neste domínio, o Comité do RNB recomendou que não se introduzissem ajustes explícitos para abranger as actividades ilegais até estarem disponíveis melhores métodos de compilação e fontes. Em Abril de 2008 e em Abril de 2009, o Comité do RNB examinou as questões de medição relativas a determinadas categorias de actividades ilegais com base nos resultados de estudos recentes realizados por alguns Estados-Membros. A Comissão (Eurostat) tinha previsto terminar a sua revisão da evolução relativa às estimativas de actividades ilegais nas contas nacionais e propor orientações para os Estados-Membros em 2010, tendo em conta as opiniões expressas pelo Comité do RNB.	Apesar dos progressos registados na medição das actividades ilegais nas contas nacionais, são necessários mais trabalhos por parte da Comissão e dos Estados-Membros.	Na sua reunião de 29 de Abril de 2010, o Comité RNB debateu questões relacionadas com a última categoria de actividades ilegais que tinha identificado para efeitos das contas nacionais. Em complemento a este debate, a Comissão irá propor soluções em matéria de medição das actividades ilegais nas contas nacionais no primeiro semestre de 2011.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Recursos próprios baseados no RNB: serviços de intermediação financeira indirectamente medidos (SIFIM)			
Os serviços de intermediação financeira indirectamente medidos (SIFIM) representam uma parte da produção das instituições financeiras que não é prestada sob a forma de venda directa de serviços com um preço fixo, mas através da cobrança de uma taxa de juro mais elevada para os empréstimos do que a utilizada para os depósitos. A repartição do SIFIM no SEC 95 foi definida pelo Regulamento (CE) n.º 448/98 do Conselho ⁽²⁾, tendo sido implementada a partir de 1 de Janeiro de 2005 pelo Regulamento (CE) n.º 1889/2002 da Comissão ⁽³⁾. Em jeito de derrogação, o n.º 1 do artigo 8.º do primeiro regulamento prevê que a decisão de repartição dos SIFIM para efeitos do orçamento comunitário e dos recursos próprios da Comunidade será adoptada pelo Conselho por unanimidade, deliberando sob proposta da Comissão. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2005 (ponto 4.30, alínea e)), o Tribunal recomendou que a Comissão apresente uma proposta para que os SIFIM sejam incluídos no RNB utilizado para o cálculo dos recursos próprios.	Nas suas comunicações dos dados do SEC 95 de Setembro/Outubro de 2008, todos os Estados-Membros disponibilizaram os dados das contas nacionais com a repartição do SIFIM (aumentando o RNB dos Estados-Membros, em média, mais de 1 %). Em Maio de 2009, a Comissão apresentou uma proposta de decisão do Conselho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 2005, sobre a repartição do SIFIM para a elaboração do RNB utilizado para efeitos dos recursos próprios. O Grupo dos Recursos Próprios do Conselho discutiu esta proposta da Comissão e salientou preocupações sobre a metodologia do cálculo dos SIFIM e a data de entrada em vigor e retro-actividade da proposta. Em Outubro de 2009, foi apresentada uma proposta revista da Presidência, para que a decisão do Conselho entrasse em vigor em 1 de Janeiro de 2010. Em Março de 2010, foi adoptada a Decisão 2010/196/UE, Euratom do Conselho ⁽⁴⁾.	O Tribunal continuará a acompanhar, nas suas auditorias futuras, a repartição dos SIFIM no RNB utilizado para o cálculo dos recursos próprios.	
⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho (JO L 310 de 30.11.1996, p. 1), com a nova redacção. ⁽²⁾ JO L 58 de 27.2.1998, p. 1. ⁽³⁾ JO L 286 de 24.10.2002, p. 11. ⁽⁴⁾ JO L 87 de 7.4.2010, p. 31.			

CAPÍTULO 3

Agricultura e Recursos Naturais

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1-3.17
Características específicas do grupo de políticas	3.3-3.16
Âmbito e método de auditoria	3.17
Regularidade das operações	3.18-3.26
Agricultura e Desenvolvimento Rural	3.20-3.23
Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor	3.24-3.26
Eficácia dos sistemas	3.27-3.64
Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural	3.27-3.61
Sistemas relacionados com a regularidade das operações	3.27-3.49
Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras	3.50-3.61
Domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor	3.62-3.64
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	3.65-3.69
Conclusões e recomendações	3.70-3.77

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

3.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente à Agricultura e Recursos Naturais, que inclui os domínios de intervenção 05-Agricultura e Desenvolvimento Rural, 07-Ambiente, 11-Assuntos Marítimos e Pescas e 17-Saúde e Defesa do Consumidor. O **quadro 3.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas em 2009.

Quadro 3.1 — Agricultura e Recursos Naturais — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
5	Agricultura e Desenvolvimento Rural	Despesas administrativas	128	Centralizada directa
		Intervenções nos mercados agrícolas	7 006	Partilhada
		Ajudas directas	39 114	Partilhada
		Desenvolvimento rural	8 738	Partilhada
		Medidas de pré-adesão	254	Descentralizada
		Outros	– 31	Partilhada
		55 209		
7	Ambiente	Despesas administrativas	87	Centralizada directa
		Despesas operacionais	269	Centralizada directa/ Centralizada indirecta
		356		
11	Assuntos Marítimos e Pescas	Despesas administrativas	39	Centralizada directa
		Despesas operacionais	553	Centralizada/partilhada
		592		
17	Saúde e Defesa do Consumidor	Despesas administrativas	111	Centralizada directa
		Despesas operacionais	416	Centralizada directa/ Centralizada indirecta
		526		
		Total das despesas administrativas ⁽¹⁾	366	
		Total das despesas operacionais (compostas por):	56 318	
		– adiantamentos	518	
		– pagamentos intermédios/finais	55 800	
		Total dos pagamentos do exercício	56 684	
		Total das autorizações do exercício	62 165	

(¹) A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

Fonte: Contas anuais de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.2. Nos termos do Tratado, cabe à Comissão a responsabilidade global pela execução do orçamento da UE. No domínio da Agricultura e Desenvolvimento Rural, praticamente todas as despesas são efectuadas na modalidade de gestão partilhada, sendo as tarefas de execução delegadas nos Estados-Membros. Em relação aos outros domínios, as dotações orçamentais são despendidas sob a gestão directa e indirecta da Comissão, com excepção do Fundo Europeu das Pescas, que se encontra sob gestão partilhada com base em programas plurianuais.

Características específicas do grupo de políticas

Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural

3.3. A política agrícola comum tem, em conformidade com o Tratado, os seguintes objectivos ⁽¹⁾: incrementar a produtividade da agricultura, assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

3.4. O orçamento da UE financia as despesas da política agrícola comum essencialmente através de dois fundos ⁽²⁾: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (a seguir designado por «FEAGA»), que financia integralmente as ajudas directas da UE e as medidas de mercado ⁽³⁾ conforme explicado no presente documento, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (a seguir designado por «FEADER»), que co-financia a taxas variáveis os programas de desenvolvimento rural.

⁽¹⁾ Artigo 39.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ À excepção de determinadas medidas como acções de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas, que são co-financiadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.5. As principais medidas financiadas pelo FEAGA são:

- o regime de ajudas directas «*Regime de pagamento único*» (RPU), que foi introduzido para dissociar da produção os pagamentos efectuados aos agricultores («dissociação»). Para poderem beneficiar do RPU, os agricultores devem primeiro obter «direitos» ⁽⁴⁾, sendo que cada um desses direitos, em conjunto com um hectare de terras elegíveis declarado pelos agricultores, origina um pagamento de RPU pelo menos até 2013 ⁽⁵⁾. O RPU tem vindo a ganhar importância, tendo em 2009 representado 28 806 milhões de euros de despesas;
- o regime de ajudas directas «*Regime de pagamento único por superfície*» (RPUS), que prevê o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de terreno agrícola. O RPUS é aplicado actualmente em dez dos novos Estados-Membros ⁽⁶⁾, tendo em 2009 representado 3 723 milhões de euros de despesas;
- outros regimes de ajudas directas (pagamentos associados) concebidos para a manutenção da produção em zonas que, na ausência dessas ajudas, estariam em risco de a abandonar. Os montantes envolvidos, que globalmente estão em queda devido à crescente dissociação e à integração de outros regimes de apoio no RPU, representaram 6 585 milhões de euros de despesas;
- *intervenções nos mercados agrícolas*: as principais medidas são a intervenção, a armazenagem e as restituições à exportação, além de outras medidas como o apoio específico aos programas relativos aos sectores vitivinícola, das frutas e produtos hortícolas e alimentar (cujo total se eleva a 3 988 milhões de euros), bem como o Fundo de Reestruturação para o Açúcar (3 018 milhões de euros).

⁽⁴⁾ O número e o valor dos direitos de cada agricultor foram calculados pelas autoridades nacionais de acordo com um dos modelos previstos na legislação da UE. Ao abrigo do *modelo histórico*, cada agricultor recebe direitos com base no montante médio de ajudas recebido e na superfície explorada durante o período de referência de 2000 a 2002. Ao abrigo do *modelo regional*, todos os direitos de uma região têm o mesmo valor fixo, sendo atribuído um direito ao agricultor por cada hectare elegível declarado no primeiro ano de candidatura. O *modelo híbrido* combina o elemento histórico com um montante fixo e, se for *dinâmico*, a componente histórica diminui todos os anos até se tornar um sistema predominantemente de taxa fixa.

⁽⁵⁾ Com base no artigo 137.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO L 30 de 31.1.2009, p. 16), os direitos ao pagamento atribuídos a agricultores antes de 1 de Janeiro de 2009 são considerados legais e regulares a partir de 1 de Janeiro de 2010, excepto nos casos de atribuição com base em pedidos factualmente incorrectos, a menos que o agricultor não tenha podido detectar razoavelmente o erro.

⁽⁶⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.5.

- Os pagamentos efectuados a partir do Fundo de Reestruturação para o Açúcar foram financiados por contribuições de produtores detentores de quotas que constituem receitas atribuídas ao FEAGA.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.6. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) co-financia as despesas de *Desenvolvimento Rural* que abrangem um grande número de medidas, como regimes agro-ambientais, montantes compensatórios pela exploração agrícola de terras em zonas desfavorecidas, investimentos em explorações agrícolas e infra-estruturas em zonas rurais (8 992 milhões de euros) ⁽⁷⁾. Em 2009, no âmbito do chamado exame de saúde da PAC ⁽⁸⁾ e do plano de relançamento da economia europeia ⁽⁹⁾, foram canalizados fundos suplementares através do desenvolvimento rural para financiar prioridades como a infra-estrutura de internet de banda larga, alterações climáticas, fontes de energia renovável, gestão dos recursos hídricos, biodiversidade e medidas que acompanham a reestruturação do sector do leite e dos produtos lácteos. No entanto, não se registaram despesas ao abrigo destas últimas medidas em 2009.

3.7. No âmbito de todos os regimes de ajudas directas do FEAGA abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho ⁽¹⁰⁾ e de determinados regimes de ajudas do FEADER, os beneficiários de ajudas da UE têm de cumprir requisitos de «condicionalidade». Esses requisitos estão relacionados com a protecção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade, o bem-estar animal (requisitos legais de gestão) e a manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) ⁽¹¹⁾. A legislação da UE prevê que, caso se determine um incumprimento dos requisitos, é aplicada uma redução ou exclusão ⁽¹²⁾ ao montante global dos pagamentos directos efectuados na sequência dos pedidos apresentados no decurso do ano civil da verificação. O teste aos pagamentos aos agricultores realizado pelo Tribunal compreende apenas um número limitado de requisitos de condicionalidade (ver ponto 3.17, terceiro travessão). Quando são detectadas infrações, são classificadas como erros não quantificáveis, não sendo, por conseguinte, incluídas no cálculo da taxa de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.6. Os Estados-Membros começaram a aplicar as novas prioridades já identificadas no exame de saúde e no plano de relançamento da economia europeia em 2009, mas apenas declararam despesas à Comissão a partir do final desse ano porque as alterações ao programa não tinham sido aprovadas antes.

O valor (8 992 milhões de EUR) refere-se a dotações de pagamento para os capítulos 0504 e 0505, que incluem:

- assistência técnica operacional;
- medidas relativas aos recursos genéticos;
- recuperações provenientes de programas anteriores do FEOGA-Garantia (UE15);
- instrumentos de pré-adesão (SAPARD), que não fazem parte do FEADER e constituem, de facto, uma rubrica orçamental separada, assim como outra rubrica no âmbito das perspectivas financeiras.

⁽⁷⁾ Este montante compreende despesas respeitantes ao período de programação anterior e a instrumentos de pré-adesão.

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 74/2009 do Conselho (JO L 30 de 31.1.2009, p. 100).

⁽⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 473/2009 do Conselho (JO L 144 de 9.6.2009, p. 3).

⁽¹⁰⁾ JO L 270 de 21.10.2003, p. 1.

⁽¹¹⁾ Embora as normas das BCAA, referidas no Anexo IV do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, sejam aplicáveis em todos os Estados-Membros, os requisitos legais de gestão referidos no Anexo III do mesmo regulamento apenas são obrigatórios na UE-15. Na UE-10, os requisitos legais de gestão serão introduzidos gradualmente entre 2009 e 2013 e na UE-2 entre 2012 e 2014.

⁽¹²⁾ Nos termos dos artigos 66.º e 67.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão (JO L 141 de 30.4.2004, p. 18), o nível de redução por requisito legal de gestão ou BCAA em situação de incumprimento pode variar entre 1 % e 5 % em caso de negligência, podendo levar à rejeição total da ajuda em caso de incumprimento deliberado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.8. Apenas os agricultores são elegíveis para a ajuda por superfície da UE. Por agricultor entende-se uma pessoa que exerce uma actividade agrícola. Por actividade agrícola entende-se a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, ordenha, criação de animais ou detenção de animais para fins de produção, ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) ⁽¹³⁾. Segundo as normas da UE nesta matéria, caso o candidato não exerça qualquer outra actividade agrícola, a manutenção das terras em BCAA constitui a actividade agrícola mínima exigida do candidato para ser elegível para ajudas.

3.9. As despesas ao abrigo de ambos os fundos são canalizadas através de cerca de 80 organismos pagadores nacionais ou regionais. Antes de esses organismos pagadores poderem efectuar pedidos de despesas a título do orçamento da UE, devem ser acreditados com base em critérios estabelecidos pela Comissão. Estes organismos pagadores efectuam pagamentos aos beneficiários e, antes de efectuarem esses pagamentos, devem assegurar-se, directamente ou através de organismos delegados, da elegibilidade dos pedidos de ajudas. As contas e os pagamentos dos organismos pagadores são examinados por organismos de auditoria independentes (organismos de certificação), que prestam contas à Comissão em Fevereiro do ano seguinte.

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

3.10. A política da União em matéria de *ambiente* deve contribuir para a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente e da saúde humana e para uma utilização racional dos recursos naturais, nomeadamente a nível internacional. O instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) ⁽¹⁴⁾ é o instrumento mais importante, em termos de financiamento, que abrange a contribuição da UE para projectos nos Estados-Membros em prol da natureza e da biodiversidade, assim como no domínio da política ambiental, da governação, da informação e da comunicação.

3.11. O Fundo Europeu das Pescas ⁽¹⁵⁾ é o principal instrumento do domínio de intervenção *Assuntos Marítimos e Pescas*. A política comum das pescas tem os mesmos objectivos da política agrícola comum (ver ponto 3.3).

3.12. No que respeita à *Saúde e Defesa do Consumidor*, a UE contribui, por um lado, para a protecção da saúde humana, da saúde animal e da fitossanidade e, por outro, para o bem-estar dos consumidores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.9. *Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, para além das contas anuais, os procedimentos de controlo interno dos organismos pagadores são igualmente examinados e certificados anualmente pelos organismos de certificação.*

⁽¹³⁾ Ver artigos 1.º e 2.º, alíneas a) e c), do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

⁽¹⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 614/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

⁽¹⁵⁾ O Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) foi substituído pelo FEP no novo período de programação (2007-2013) – Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho (JO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Adiantamentos e pagamentos intermédios / finais

3.13. Em relação ao FEAGA, as despesas são constituídas sobretudo pelo reembolso de subsídios pagos a agricultores e outros beneficiários pelos Estados-Membros.

3.14. Em relação ao FEADER e ao FEP, foi pago um adiantamento correspondente a 7 % da contribuição da UE para cada programa após a adopção do programa pela Comissão ⁽¹⁶⁾. Em 2009, os pagamentos imputados ao FEADER visaram apenas pagamentos intermédios, ao passo que no caso do FEP também envolveram adiantamentos.

3.15. Os pagamentos relativos à Saúde e Defesa do Consumidor não incluem adiantamentos, pois os Estados-Membros são reembolsados com base nas despesas declaradas. Em relação ao Ambiente, está previsto um pré-financiamento no montante máximo de 40 % da contribuição da UE para um projecto LIFE, conforme definido na convenção de subvenção.

Execução orçamental

3.16. No domínio do FEADER, foram anuladas dotações orçamentais no valor de 1 650 milhões de euros no final de 2009 ⁽¹⁷⁾ principalmente em virtude do abrandamento das despesas dos Estados-Membros motivado por dificuldades na disponibilização da comparticipação nacional e, no caso da Roménia e da Bulgária, pela falta de experiência na execução de programas de desenvolvimento rural ⁽¹⁸⁾.

3.16. *Em alguns casos, a anulação das dotações orçamentais do FEADER no valor de 1 650 milhões de EUR no final de 2009 deveu-se igualmente ao atraso na aprovação inicial de programas. Além disso, a reprogramação necessária para tomar em consideração o exame de saúde e o pacote de relançamento europeu pode também ter originado alguns atrasos no lançamento de novos projectos pelos Estados-Membros, na pendência da adopção dos programas de desenvolvimento rural revistos.*

Âmbito e método de auditoria

3.17. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No que se refere à auditoria do grupo de políticas Agricultura e Recursos Naturais, são de salientar os seguintes pontos específicos:

— foi testada uma amostra de 241 pagamentos;

⁽¹⁶⁾ Em relação ao FEP, um segundo montante a título de pré-financiamento, no valor de 7 %, foi pago mediante pedido efectuado nos termos do Regulamento (CE) n.º 744/2008 do Conselho (JO L 202 de 31.7.2008, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Orçamento rectificativo n.º 10, aprovado pelo Parlamento Europeu em 16 de Dezembro de 2009.

⁽¹⁸⁾ Rubrica orçamental 05.04.05.01: os pagamentos totalizaram 8 209,4 milhões de euros em 2009. As dotações de pagamento disponíveis no orçamento inicial ascendiam a 9 135,3 milhões de euros e havia um montante adicional de 774,9 milhões de euros que transitara de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- para a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo abrangidos pelo FEAGA foram seleccionados organismos pagadores em quatro Estados-Membros que aplicam o RPUS (Chipre, Letónia, Lituânia e Eslováquia) e quatro Estados-Membros que aplicam o RPU (Malta, Grécia, Itália (Emília Romagna) e Espanha (País Basco). Além disso, no caso de Malta, a auditoria abrangeu a atribuição de direitos na sequência da introdução do RPU em 2007. No que respeita às despesas de *Desenvolvimento Rural*, o Tribunal testou os sistemas de supervisão e de controlo na Áustria, Alemanha (Baviera), Reino Unido (Inglaterra), Grécia, República Checa, Roménia, Bulgária e França. No domínio da *Saúde e Defesa do Consumidor*, o Tribunal auditou os sistemas de supervisão e de controlo relacionados com os programas de erradicação e de vigilância das doenças animais;
- no que se refere à condicionalidade, na auditoria dos pagamentos relacionados com superfícies, o Tribunal limita os seus testes às obrigações de BCAA (cobertura mínima do solo, invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável) para as quais seja possível obter provas e em relação às quais seja possível chegar a uma conclusão durante a visita de auditoria. Determinados requisitos legais de gestão (protecção das águas subterrâneas e dos solos contra a poluição, identificação animal e bem-estar animal) foram testados em relação a pagamentos do FEADER. Para além disso, no contexto das suas auditorias de sistemas SIGC, o Tribunal analisou a aplicação, a nível nacional, das normas de BCAA e os sistemas de controlo criados pelos Estados-Membros;
- além disso, a fim de avaliar a base para as decisões de apuramento financeiro da Comissão, o Tribunal analisou 60 certificados e relatórios dos organismos de certificação relativos a 54 organismos pagadores ⁽¹⁹⁾.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

3.18. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 3.1**. Nesta base, a taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal no domínio da Agricultura e Recursos Naturais situa-se entre 2 % e 5 %.

3.18. A Comissão considera que uma taxa de erro que nos últimos anos oscila em redor dos 2 % confirma a avaliação global positiva dos anos anteriores.

Além disso, o risco para o orçamento da UE é adequadamente coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade.

⁽¹⁹⁾ O número de organismos pagadores incluídos na amostra da DAS ascendeu a 56 para o FEAGA e sete para o FEADER. No entanto, três dos organismos pagadores (dois do FEAGA e um do FEADER) não foram objecto de relatórios nem de certificados em devido tempo pelos organismos de certificação competentes, não tendo, por conseguinte, sido efectuada qualquer análise. Por esse motivo, a Comissão dissociou as contas desses três organismos pagadores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.19. Em 2009, das 241 operações examinadas, 66 (27 %) ⁽²⁰⁾ eram afectadas por erros, sendo 42 (64 %) ⁽²¹⁾ destas afectadas por erros quantificáveis, nomeadamente relativos à elegibilidade e exactidão. Seguem-se exemplos dos tipos de erros.

Agricultura e Desenvolvimento Rural

3.20. No FEAGA, das 148 operações da amostra, 35 (24 %) ⁽²²⁾ eram afectadas por erros, sendo 24 (69 %) destas afectadas por erros quantificáveis. No que respeita às despesas de Desenvolvimento Rural, das 80 operações da amostra, 25 (31 %) eram afectadas por erros, sendo 16 (64 %) destas afectadas por erros quantificáveis.

3.21. Seguem-se exemplos de erros de *elegibilidade* detectados pelo Tribunal:

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.20. A Comissão observa que a maioria dos erros quantificáveis é relativamente insignificante em termos financeiros e diz principalmente respeito a pequenas diferenças na nova medição de parcelas realizada pelo Tribunal (ver ponto 3.22). Além disso, os Estados-Membros identificaram vários erros antes da auditoria do Tribunal.

3.21.

⁽²⁰⁾ Em 2008, o valor correspondente foi de 66 (32 %).

⁽²¹⁾ Em 2008, o valor correspondente foi de 45 (68 %).

⁽²²⁾ Uma operação da amostra foi sujeita a um procedimento de apuramento da conformidade nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão (JO L 171 de 23.6.2006, p. 90), pelo que não foi possível uma avaliação final à data da auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplos relativos ao FEAGA

Foi efectuado um pagamento do RPUS a um beneficiário sem qualquer prova de exercer uma actividade agrícola: o beneficiário, uma sociedade detida por um município, apresentou um pedido de RPUS para mais de 530 hectares de prados e parcelas de pastagem. A sociedade não forneceu aos auditores qualquer prova de elegibilidade para a ajuda com base no exercício de uma actividade agrícola — por exemplo, a produção ou o cultivo de produtos agrícolas, a criação ou a detenção de animais para fins de produção ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas (BCA) — do que resulta que o pagamento da ajuda (30 000 euros) não se justificava. O Tribunal considera este caso como mais um exemplo do problema que já referira no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 ⁽²³⁾.

Foi efectuado um pagamento do RPU a um beneficiário que declarou incorrectamente uma superfície arrendada de pastagem pobre. A terra em questão era propriedade pública, para a qual outro agricultor (o locador) declarava que o município lhe tinha concedido direitos de pastagem. O beneficiário, um agricultor reformado que alienara a sua exploração original mas retivera parte dos seus direitos, celebrou dois contratos específicos com o locador manifestamente para cumprir os requisitos do regulamento:

- um contrato de arrendamento relativo a 57 hectares da superfície de pastagem atrás referida,
- um contrato de cessão («back to back») cedendo os direitos de pastagem ao locador.

Porém, o município não tinha concedido nenhum direito de pastagem ao locador para a parcela em questão. De qualquer forma, as normas do município proibem explicitamente qualquer subarrendamento (total ou parcial) dos direitos de pastagem.

Assim sendo, o terreno não estava à disposição do locador nem do beneficiário. Consequentemente, as disposições da legislação da UE ⁽²⁴⁾ não foram cumpridas.

Este último caso é considerado um claro incumprimento das disposições do artigo 29.º do regulamento de base, onde se estipula que «*não deverão ser concedidos subsídios aos agricultores em relação aos quais existam provas de que criaram artificialmente as condições necessárias à obtenção desses subsídios*».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplos relativos ao FEAGA

As pessoas singulares ou colectivas têm direito a receber pagamentos a título do RPUS se exercerem uma actividade agrícola ou mantiverem a terra em boas condições agrícolas (BCA) ⁽¹⁾. Por conseguinte, não é obrigatória uma actividade agrícola específica. É suficiente que o beneficiário respeite boas condições agrícolas.

Este caso não se refere à regularidade ao abrigo das regras da UE pertinentes, mas sim à decisão política do legislador da UE durante o exame de saúde, deixando aos Estados-Membros a decisão de conceder ou não pagamentos directos às pessoas singulares ou colectivas cujos principais objectivos empresariais não consistam no exercício de uma actividade agrícola ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes. No contexto da reforma pós-2013 da política agrícola comum, está a ser levada a cabo uma reflexão complementar sobre este ponto.

O ficheiro de pagamento prova que, em Setembro de 2008, as autoridades nacionais em causa efectuaram um controlo in loco da superfície objecto do pedido, incluindo algumas das parcelas inspeccionadas pelo Tribunal, e determinaram o pagamento com base na superfície que consideraram estar em boas condições agrícolas. Uma visita in loco da Comissão, em Maio de 2010, confirmou que a superfície correspondente paga continua a estar em boas condições agrícolas.

⁽²³⁾ No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 (ponto 5.17), o Tribunal referiu-se a pagamentos no âmbito do RPUS a beneficiários inelegíveis que não correspondiam à definição de agricultor, pois não exerciam qualquer actividade agrícola. Como exemplo, mencionou o caso de municípios que beneficiaram de pagamentos no âmbito do RPUS para pastagens comuns que foram utilizadas pelos agricultores locais para pastar os animais.

⁽²⁴⁾ N.ºs 1 e 3 do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

⁽¹⁾ Ver a resposta da Comissão ao ponto 5.17 do relatório anual 2008 do Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.22. A maioria dos erros quantificáveis foram erros de exactidão (87 % no FEAGA e 81 % no domínio do Desenvolvimento Rural); além disso, a maioria dos erros de exactidão correspondia a sobredeclarações de terras elegíveis. Seguem-se outros exemplos de erros de exactidão detectados pelo Tribunal:

Exemplos relativos ao FEAGA

Em duas de doze operações auditadas num Estado-Membro, os pagamentos foram calculados com base em direitos incorrectos registados na base de dados, dando origem a pagamentos em excesso em cerca de 20 % em cada caso.

Em outro Estado-Membro, um pagamento do RPU foi calculado com base no valor médio dos direitos detidos pelo agricultor e não com base no valor médio dos direitos declarados pelo agricultor no seu pedido, conforme estabelecido na legislação da UE, o que resultou num pagamento por defeito em cerca de 20 %.

3.23. No que respeita a erros não quantificáveis, o Tribunal constatou, por exemplo no **FEAGA**, que havia parcelas com uma identificação pouco clara no pedido, que foram efectuados pagamentos após o prazo legal e que não era especificada a data em que os requerentes deveriam ter uso exclusivo da parcela em questão. No **FEADER**, o Tribunal detectou um caso em que determinadas condições aplicáveis a uma ajuda desembolsada para agricultura biológica não tinham sido integralmente cumpridas.

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

3.24. No que respeita ao Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Saúde e Defesa do Consumidor, das 13 operações da amostra, 6 (46 %) eram afectadas por erros, sendo 2 (33 %) destas afectadas por erros quantificáveis.

3.25. No que respeita ao Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), o Tribunal detectou casos de projectos concluídos fora do período de elegibilidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.22.

Exemplos relativos ao FEAGA

Em ambos os casos, as autoridades nacionais já tinham detectado, antes do Tribunal, que os pagamentos foram calculados com base em direitos incorrectos e que seria necessário recuperar os pagamentos em excesso.

A Comissão lamenta que estes pagamentos por defeito, que não resultam numa perda para o orçamento da UE, sejam extrapolados para o conjunto das despesas de modo a aumentar a taxa de erro global, dando desta forma a impressão errada de que a taxa de erro é uma indicação da dimensão do pagamento em excesso.

3.23. A Comissão controla sistematicamente o cumprimento dos prazos de pagamento para as ajudas directas e faz, se for caso disso, as correcções financeiras necessárias. Os outros erros mencionados são formais e sem consequências financeiras.

3.24. Ao decidir sobre os seus pagamentos aos Estados-Membros em regime de gestão partilhada, a Comissão não tinha conhecimento de eventuais erros identificados pelo Tribunal ocorridos ao nível do destinatário final. Contudo, estabeleceu um ambiente de controlo com o objectivo de verificar que os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros funcionam eficazmente para prevenir tais erros.

No que se refere a uma operação na área dos assuntos marítimos e pescas, o cálculo do pagamento intermédio efectuado pela Comissão constitui uma aplicação correcta das regras em vigor para o cálculo de tais pagamentos, em conformidade com o artigo 76.º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, que não permite à Comissão utilizar um modo de cálculo diferente.

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

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo

As autoridades nacionais reembolsaram despesas efectuadas nove meses após o prazo estabelecido para a construção de um navio de pesca. Face à legislação, estas despesas são inelegíveis, pois um prazo desta natureza apenas pode ser ignorado em casos de «força maior» que ocorram durante o projecto.

3.26. O Tribunal detectou igualmente erros não quantificáveis.

Exemplos

IFOP: um beneficiário final declarou, entre outras, despesas com pessoal e maquinaria que foram calculadas com base em preços de venda e não nos custos efectivamente suportados para a execução do projecto. Visto que não foi possível fornecer os custos efectivamente suportados pelo beneficiário, este erro foi classificado como não quantificável.

SANCO: no caso de um pagamento relativo à emissão televisiva de anúncios de uma campanha antitabágica, o Tribunal constatou que a Comissão não verificara adequadamente se, na realidade, todos os serviços pagos tinham sido prestados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo

No âmbito do exercício do encerramento das contas, a Comissão adoptará todas as medidas adequadas para deduzir o montante não elegível da declaração final de despesas e do pedido de pagamento final.

3.26.

Exemplos

IFOP: No âmbito do exercício de encerramento das contas, a Comissão adoptará todas as medidas adequadas para deduzir o montante inelegível da declaração final de despesas e do pedido de pagamento final.

SANCO: Os serviços da Comissão realizaram um certo número de controlos que provaram que os anúncios de televisão foram transmitidos. No futuro serão efectuados controlos adicionais.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Domínio de intervenção Agricultura e Desenvolvimento Rural

Sistemas relacionados com a regularidade das operações

3.27. O principal sistema de controlo que garante a regularidade das operações é o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) ⁽²⁵⁾.

3.28. O SIGC é constituído, em cada Estado-Membro, por bases de dados de explorações, pedidos, parcelas agrícolas e, nos casos em que os pagamentos ainda estão associados ao número de animais, uma base de dados de animais, assim como um registo de direitos nos Estados-Membros que adoptaram o RPU. O sistema prevê vários controlos de elegibilidade: um controlo administrativo de todos os pedidos, controlos cruzados entre bases de dados para evitar a duplicação de pedidos para as mesmas terras e/ou animais e um nível mínimo de 5 % de inspecções das explorações no local a realizar pelos organismos pagadores.

⁽²⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 73/2009 e Regulamento (CE) n.º 796/2004.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.29. O SIGC abrange o RPU, o RPUS e todos os regimes de ajudas associadas por superfície, bem como regimes de prémios por animais. No caso do FEADER, em especial para o agro-ambiente e zonas desfavorecidas, a verificação de determinados elementos essenciais, como a superfície e o número de animais, é feita através do SIGC, ao passo que outros requisitos se regem por controlos concebidos especificamente para esse efeito ⁽²⁶⁾.

3.30. O Tribunal avaliou oito sistemas SIGC no âmbito do FEAGA e oito sistemas de controlo específicos no âmbito do FEADER (ver ponto 3.17).

3.31. A auditoria do Tribunal visou a conformidade com as disposições dos regulamentos aplicáveis e uma avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações. Foram examinados os seguintes elementos:

- I) procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados;
- II) sistemas de controlo baseados em controlos no local;
- III) sistemas para garantir a aplicação e controlo da condicionalidade.

3.32. Ainda que o SIGC esteja, em princípio, bem concebido, as auditorias de sistemas SIGC anuais do Tribunal realizadas nos últimos anos revelam que a sua eficácia é negativamente afectada devido à existência de dados incorrectos nas bases de dados, a controlos cruzados incompletos ou a um acompanhamento incorrecto ou incompleto das anomalias. Relativamente aos exercícios de 2006 a 2008, o Tribunal examinou o funcionamento dos sistemas SIGC no âmbito do RPU ou RPUS em 20 organismos pagadores de 17 Estados-Membros e divulgou os resultados nos seus relatórios anuais. O SIGC foi considerado eficaz em um organismo pagador, parcialmente eficaz em doze e em sete foram identificadas lacunas significativas, que levaram o Tribunal a concluir que o sistema não era eficaz.

⁽²⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, 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 (JO L 368 de 23.12.2006, p. 74).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.31.

III) A Comissão recorda que o respeito dos critérios de condicionalidade pelos agricultores não constitui um critério de elegibilidade e, por conseguinte, os controlos destes critérios não dizem respeito à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os agricultores que não respeitam estes critérios têm direito a receber pagamentos, mas estes são reduzidos em função da gravidade, alcance, duração e repetição da não conformidade, assim como da negligência ou intenção do beneficiário em causa.

3.32-3.33. A Comissão continua a considerar que, como o Tribunal reconheceu em relatórios anuais anteriores a partir de 2005, o SIGC é, em geral, um instrumento de controlo eficaz para limitar o risco de erro ou despesas irregulares, desde que seja correctamente aplicado.

A eficácia e o melhoramento constante do SIGC são confirmados pelos resultados das auditorias de conformidade que a Comissão realizou nos últimos anos em todos os Estados-Membros, com excepção do Luxemburgo, assim como pela baixa taxa de erro indicada nas estatísticas de controlo que a Comissão recebe dos Estados-Membros e que são verificadas e validadas pelos organismos de certificação. Esta baixa taxa de erro corresponde também à apresentada pelo próprio Tribunal no seu relatório anual de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.33. Na auditoria realizada em 2009 a oito organismos pagadores, o Tribunal considerou que os sistemas apenas eram eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos em um organismo, parcialmente eficazes em quatro e ineficazes nos restantes três (Grécia, Chipre e Malta).

3.34. No que respeita aos oito sistemas de supervisão e de controlo que foram auditados no domínio do Desenvolvimento Rural, o Tribunal considerou que três dos sistemas aplicados eram eficazes e cinco apenas parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

3.35. As principais constatações de auditoria do Tribunal encontram-se sintetizadas nos pontos que se seguem. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 3.2**.

I) Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados

3.36. Devem ser efectuados controlos administrativos em relação a todos os pedidos de apoio e de pagamento, incidindo em todos os elementos que seja possível e adequado controlar por meios administrativos⁽²⁷⁾. Sempre que possível e adequado, os controlos administrativos devem incluir controlos cruzados, nomeadamente com as bases de dados do SIGC. A auditoria do Tribunal verificou se as bases de dados estavam completas e eram fiáveis e se os controlos para identificar anomalias e tomar medidas correctivas eram adequados. Descrevem-se a seguir as insuficiências mais importantes dos sistemas que foram detectadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão constatou, para o exercício de 2008, deficiências significativas no SIGC na Bulgária e Roménia. Consequentemente, estes dois Estados-Membros estabeleceram em 2009 planos de acção que foram atentamente seguidos pela Comissão.

Outros Estados-Membros apresentam deficiências menores no seu SIGC que, embora não anulem a eficácia dos sistemas, são passíveis de aperfeiçoamento, e em relação às quais tomaram ou estão a tomar medidas.

As deficiências em causa são seguidas através de procedimentos de apuramento da conformidade que asseguram que o risco para o orçamento da UE é adequadamente coberto.

3.34. As insuficiências dos sistemas de supervisão e de controlo do desenvolvimento rural na Bulgária e Roménia são causadas pelas deficiências no SIGC, em relação ao qual é expressa uma reserva no âmbito do relatório anual de actividades de 2009 da Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

O sistema de controlo nos outros Estados-Membros auditados pela Comissão em 2009 foi considerado eficaz. Os seguintes aspectos, podem, no entanto, ser melhorados:

- Respeito das orientações gerais estabelecidas no documento de trabalho em relação aos compromissos agroambientais e sua verificabilidade, que estabelecem, nomeadamente, a necessidade de combinar diversos instrumentos de controlo;
- São necessários esforços contínuos para fornecer critérios de elegibilidade simples e claros e informar os beneficiários sobre as suas obrigações de uma maneira clara e inequívoca;
- Aplicação de controlos administrativos exaustivos, nomeadamente no que respeita às medidas agroambientais;
- Melhoria de qualidade dos relatórios de controlo, a fim de permitir uma melhor rastreabilidade e conclusões claras sobre os controlos efectuados.

⁽²⁷⁾ Artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 e artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

FEAGA

3.37. O Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) é uma base de dados que regista a totalidade da superfície agrícola (parcelas de referência) do Estado-Membro. O Tribunal detectou deficiências significativas no SIPA de três Estados-Membros que comprometem a eficácia dos controlos administrativos cruzados, conforme ilustram os exemplos seguintes:

Exemplos

A tecnologia SIPA-SIG tornou-se obrigatória em 2005. Na Grécia, até ao exercício de 2008, inclusive, o SIPA-SIG não continha informações gráficas (ortofotos) que mostrassem a superfície efectivamente elegível das parcelas de referência registadas. O SIPA-SIG ainda não estava plenamente funcional para a realização dos necessários controlos cruzados em Dezembro de 2009.

Na Lituânia, o Tribunal constatou que as autoridades não eliminaram características não elegíveis de uma superfície total de 13 700 ha da superfície elegível de parcelas registadas com uma elegibilidade de 100 % no SIPA.

Em Chipre, foram tiradas e analisadas novas ortofotos em 2008. A análise demonstrou que mais de 39 000 parcelas de referência tinham sido afectadas por alterações do uso das terras, pelo que a superfície elegível para ajuda do RPUS diminuiu em mais de 7 000 ha (ou seja, 5 % da superfície agrícola). Embora estivessem disponíveis informações actualizadas, as autoridades cipriotas optaram por basear os pagamentos relativos ao exercício de 2008 nas ortofotos desactualizadas de 2003.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.37. Em geral, a qualidade do sistema de identificação de parcelas agrícolas (SIPA) está constantemente a melhorar nos Estados-Membros, como ficou também demonstrado pela resposta da Comissão aos exemplos referidos pelo Tribunal. Além disso, a partir do exercício de 2010, os Estados-Membros são obrigados a proceder a uma avaliação anual da qualidade do SIPA-SIG, em conformidade com procedimentos pré-determinados, e a comunicar os resultados e as acções previstas para melhorar a situação, se necessário.

A Comissão admite que havia problemas com o SIGC grego no exercício de 2008. Contudo o risco financeiro a título dos exercícios anteriores é coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade em virtude do qual, até ao presente, foram ou estão a ser excluídos de financiamento da UE cerca de 866 milhões de EUR.

O SIPA-SIG ficou disponível em conformidade com o plano de acção em 31.12.2008 e entrou em funcionamento antes do início do exercício de 2009. O problema em 2009 foi causado pela digitalização tardia das parcelas, por parte dos agricultores, tendo sido entretanto tomadas medidas para rectificar a situação, através da fixação de uma data-limite para a digitalização.

A Comissão está a acompanhar as deficiências existentes no SIPA-SIG lituano desde 2005, através de procedimentos de apuramento da conformidade. Contudo, as autoridades lituanas informaram entretanto a Comissão de que foram aplicadas medidas correctivas no SIPA-SIG em Dezembro de 2009.

A Comissão tem vindo a acompanhar as deficiências no SIPA-SIG de Chipre desde 2005. Em consequência das missões realizadas, Chipre adoptou medidas correctivas e, desde 2009, o sistema é considerado eficaz. Esta situação foi objecto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.38. O Tribunal constatou ainda em dois Estados-Membros (Itália, Espanha) que não eram utilizadas as ortofotos mais recentes para delimitar as áreas elegíveis para o cálculo dos pagamentos.

Exemplos

Em Itália (Emilia Romagna) e em Espanha (País Basco), a taxa de elegibilidade das superfícies de pastagem pobres não se baseia nas informações mais recentes disponíveis (ortofotos ou inspecção no local), mas sim no que o agricultor declarara antes da introdução do RPU. Nos casos examinados, tanto os agricultores italianos como os espanhóis foram autorizados a solicitar a taxa de elegibilidade histórica mais elevada para superfícies de pastagem pobres em que as ortofotos mais recentes revelam taxas de elegibilidade significativamente mais baixas. As diferenças levaram à concessão de ajudas correspondentes a uma superfície consideravelmente superior à que era na realidade elegível.

3.39. O Tribunal constatou em vários Estados-Membros (Chipre, Grécia, Itália, Eslováquia e Lituânia) que a base de dados de pedidos não permite a identificação da natureza e da data das modificações ou correcções. Na ausência de uma pista de auditoria fiável, o Tribunal não consegue avaliar a correcta aplicação das sanções da UE.

Exemplos

Na Grécia, a maior parte dos controlos cruzados administrativos e das correcções necessárias dos dados dos pedidos é efectuada seguindo um procedimento que não produz uma pista de auditoria e não conduz à aplicação de sanções. Em Chipre, existem conflitos de informação entre o pedido em papel e a base de dados em relação às datas e ao conteúdo das alterações dos pedidos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.38. *Saliente-se que é ainda necessário desenvolver um enorme trabalho antes de ser possível considerar as ortofotos «operacionais» no âmbito do sistema. Estas têm de ser processadas e digitalizadas, devendo a qualidade dos resultados ser verificada antes de poderem ser eficazmente utilizadas para os controlos cruzados. Este processo é moroso. No entanto, a Comissão considera muito útil que os Estados-Membros disponibilizem as ortofotos aos agricultores numa fase inicial para a apresentação de pedidos e para permitir aos controladores realizar os controlos in loco, como tem sido o caso.*

Os Estados-Membros são obrigados a recuperar os montantes relativos aos anos anteriores no caso de serem posteriormente detectadas sobredeclarações em consequência da actualização de ortofotos. Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não é suficientemente pró-activo na protecção do orçamento da UE, a situação é objecto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

A Itália está actualmente a finalizar uma actualização completa do seu SIPA. Isto significa que as novas ortofotos abrangerão o país inteiro, que as imagens serão renovadas de três em três anos e que as parcelas de referência serão sistematicamente avaliadas, se necessário mediante inspecções no terreno. Os montantes relativos às sobredeclarações estabelecidas na sequência da actualização estão a ser recuperados. A Comissão considera esta abordagem como uma evolução positiva.

No que respeita a Espanha, o Tribunal examinou imagens que não tinham ainda sido processadas. Estas imagens foram postas à disposição dos agricultores para a apresentação de pedidos de 2008.

A Comissão segue activamente as medidas adoptadas para rectificar as sobredeclarações passadas.

3.39. *Em relação a Chipre, Grécia e Eslováquia, resultados análogos aos do Tribunal foram incluídos nos relatórios dos organismos de certificação para o exercício de 2009 e, nos três casos, os organismos pagadores afirmaram terem tomado medidas para corrigir os problemas.*

No âmbito do Comité dos Fundos Agrícolas foi recordado aos Estados-Membros que deviam garantir uma pista de auditoria completa nos seus pedidos informáticos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.40. Uma *base de dados de direitos* que seja fiável é uma condição essencial para que os pagamentos do RPU sejam correctos. Os Estados-Membros devem ainda respeitar os limites nacionais globais tanto do RPU como do RPUS. O Tribunal detectou limites ultrapassados (Chipre), embora sem impacto no orçamento da UE, assim como uma atribuição incorrecta dos direitos (Malta).

Exemplos

Quando Malta introduziu o RPU em 2007, foram concedidos direitos especiais a todos os criadores de animais ou produtores de produtos lácteos incluindo os que possuíam hectares elegíveis, o que contraria a legislação da UE. Esta isentou Malta do requisito de que o requerente mantenha, no mínimo, 50 % da actividade histórica de criação animal para poder receber o pagamento por um direito especial. Malta optou por não impor requisitos mínimos de animais a nível nacional para a activação de direitos especiais. Assim, os agricultores que tenham reduzido significativamente o seu efectivo após a introdução do RPU continuam elegíveis e são pagos na totalidade em relação aos seus direitos especiais.

Chipre ultrapassou o limite de ajuda de RPUS da UE em 1,44 %. As autoridades cipriotas não aplicaram uma redução proporcional. Assim, todos os pagamentos individuais foram afectados por um pagamento em excesso de 1,44 %, embora este tenha sido financiado pelo orçamento nacional e não pelo orçamento da UE.

3.41. No que respeita à *correção dos pagamentos*, o Tribunal detectou deficiências substanciais num Estado-Membro com casos de superfície florestal declarada como pastagem permanente (Grécia). Além disso, a Grécia continua a permitir que a superfície declarada exceda a superfície elegível da parcela de referência registada no SIPA através da aplicação de uma margem de tolerância de 5 % que não está prevista nos regulamentos. Esta observação já foi formulada pelo Tribunal em 2005. Além disso, o Tribunal detectou casos de pagamentos a beneficiários que foram efectuados sem que as anomalias conhecidas tenham sido resolvidas (Itália) e sem um controlo cruzado da superfície declarada face à superfície elegível registada no SIPA (Espanha). Foram além disso constatados exemplos de cálculos incorrectos das ajudas com carácter sistemático e de aplicação inadequada de sanções por área e por apresentação tardia dos pedidos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.40.

Exemplos

Malta tem uma considerável produção animal intensiva sem superfície agrícola. O Conselho decidiu conceder uma derrogação a Malta no que respeita à obrigação de manter pelo menos 50 % da actividade agrícola exercida antes da transição para o RPU.

Chipre continua a tratar esta questão no âmbito do exame dos pedidos de 2008 com vista a recuperar os montantes em causa.

3.41. As autoridades italianas confirmam que, antes da realização dos pagamentos, as autoridades regionais realizam todos os controlos administrativos com vista a verificar a elegibilidade, resolver problemas e pôr os resultados à disposição dos agricultores. Contudo, as insuficiências que a Comissão observa no sistema e que criam um risco de pagamentos indevidos são objecto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento das contas.

As autoridades espanholas confirmam que, embora no exercício de 2008 o SIPA-SIG tenha sido efectivamente utilizado apenas para uma parte das verificações, remediaram a situação a partir do exercício de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplos

Na Grécia, superfícies registadas como florestas no SIPA foram declaradas como pastagem permanente e beneficiaram do RPU, embora nas ortofotos fosse claramente visível uma grande densidade de árvores e rochas.

Além disso, constatou-se que a Grécia calcula o RPU incorrectamente com carácter sistemático nos casos em que a superfície determinada é insuficiente para o pagamento de todos os direitos declarados pelo agricultor e esses direitos têm diferentes valores unitários. Observou-se um problema semelhante em Malta, onde, em um caso, o método de cálculo incorrecto levou a um pagamento em excesso de 69 %.

Em Chipre, as sanções por sobredeclaração previstas na legislação da UE não foram aplicadas em 2007 e em 2008 foram aplicadas incorrectamente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplos

A Comissão aceita que se registaram problemas com o SIGC grego no passado, mas, com o novo SIPA-SIG em funcionamento, o risco foi reduzido a partir do exercício de 2009. O risco financeiro a título dos exercícios anteriores é coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade em virtude do qual, até ao presente, foram ou estão a ser excluídos de financiamento da UE cerca de 866 milhões de EUR.

A Comissão concorda com as observações do Tribunal. As autoridades gregas indicaram que irão solucionar o problema. Trata-se, no entanto, de uma questão com impacto limitado. O mesmo se pode dizer sobre o caso maltês, que afecta um total de 519 agricultores ou uma superfície de 203 hectares.

A Comissão tem conhecimento da situação relativa a 2007 e Chipre avaliou o seu impacto financeiro no exame dos pedidos de 2007. No que se refere ao exercício de 2008, as autoridades cipriotas confirmaram que o procedimento foi alterado.

FEADER

3.42. Os controlos administrativos visam a correcção das declarações apresentadas pelo requerente e o cumprimento dos requisitos de elegibilidade para a concessão da ajuda ⁽²⁸⁾. Nesses controlos incluem-se os controlos cruzados com dados já ao dispor da administração, por exemplo, nas bases de dados do SIGC.

3.43. A auditoria detectou erros na determinação da taxa de câmbio utilizada na conversão dos montantes em euros da ajuda desembolsada em moedas nacionais (Reino Unido, República Checa), assim como insuficiências no cálculo das reduções de ajudas na sequência de controlos no local [Alemanha (Bávia)]. Também foram detectadas insuficiências nos controlos técnicos de redução da poluição causada por nitratos (Grécia) e na conformidade com uma condição específica de elegibilidade como a adequação do equipamento agrícola em relação às terras cultivadas (Bulgária).

3.43. O impacto financeiro dos erros foi já corrigido em declarações de despesas posteriores (República Checa, Reino Unido) ou está a ser seguido no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade. Além disso, estes montantes podem ser considerados insignificantes (muito inferiores a 1 %) em relação aos pagamentos executados.

A observação do Tribunal em relação à Alemanha (Bávia) não afecta o orçamento da UE porque a redução da parte da ajuda paga a partir do orçamento da UE foi correctamente calculada.

As insuficiências detectadas pelo Tribunal na Bulgária são objecto de acompanhamento através de um procedimento de apuramento da conformidade.

⁽²⁸⁾ No caso das medidas de desenvolvimento rural do período de programação 2007-2013, os requisitos pormenorizados para os controlos administrativos são definidos pelo Regulamento (CE) n.º 1975/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

II) Sistemas de controlo baseados em controlos no local

3.44. Os Estados-Membros devem, todos os anos, realizar controlos no local que abranjam, pelo menos, 5 % de todos os beneficiários em relação à maioria dos regimes de ajudas ⁽²⁹⁾. A auditoria do Tribunal incidiu na adequação dos procedimentos de análise de risco para a selecção dos beneficiários sujeitos aos referidos controlos, na qualidade dos controlos e na adequação das correcções efectuadas. A auditoria do Tribunal revelou insuficiências específicas nos controlos no local.

3.45. No FEAGA, o Tribunal identificou casos de aplicação incorrecta de tolerâncias de medição (Malta, Itália), qualidade inadequada e cobertura insuficiente das inspecções no local (Grécia).

Exemplo

Na Grécia, a auditoria constatou que as inspecções no local nem sempre cumpriam o requisito legal de medir, pelo menos, 50 % das parcelas e que os prados normalmente não eram inspecionados ou eram sujeitos apenas a uma inspecção visual. Em vários casos examinados pelo Tribunal, parcelas declaradas que de acordo com as ortofotos eram compostas por floresta ou terrenos arborizados não foram incluídas nas amostras de parcelas sujeitas a inspecções no local. Além disso, em vários relatórios de inspecção analisados pelo Tribunal, as coordenadas geográficas indicadas para a parcela medida no local não correspondiam à localização da parcela digitalizada no SIPA-SIG (localizações diferentes, usos diferentes, forma e perímetro diferentes).

3.46. No FEADER, o Tribunal detectou insuficiências a nível da precisão e exaustividade dos relatórios de controlo [Alemanha (Baviera), Roménia], da avaliação global dos resultados dos controlos (Bulgária) e do cumprimento dos prazos para apresentação de relatórios à Comissão sobre os controlos efectuados [Alemanha (Baviera), França].

III) Sistemas para garantir a aplicação e controlo da condicionalidade

3.47. Os requisitos de condicionalidade são constituídos por requisitos legais de gestão e normas de BCAA (ver ponto 3.7). Os requisitos legais de gestão são especificados em diversas directivas e regulamentos da UE, ao passo que as normas de BCAA são definidas a nível nacional.

⁽²⁹⁾ Artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 e artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.45. Segundo as autoridades maltesas em 2008 foram adoptadas medidas de correcção, igualmente aplicadas em 2009. As autoridades italianas confirmaram que aplicaram os procedimentos correctos para a aplicação de tolerâncias no exercício de 2009.

Exemplo

A Comissão aceita que se registaram problemas com o SIGC grego no passado, mas com o novo SIPA-SIG em funcionamento o risco foi reduzido a partir do exercício de 2009. O risco financeiro a título dos exercícios anteriores é coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade em virtude do qual, até ao presente, foram ou estão a ser excluídos de financiamento da UE cerca de 866 milhões de EUR.

3.46. As insuficiências mencionadas pelo Tribunal dizem respeito a um controlo ancilar e não a um controlo-chave. No que respeita aos prazos para apresentação de relatórios, as informações foram transmitidas à Comissão suficientemente a tempo para serem tidas em conta no relatório anual de actividades da Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural para 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.48. O Tribunal detectou lacunas na definição das exigências para manter as terras em BCAA e no controlo dessas condições.

Exemplo

Em Itália, as mesmas ovelhas foram contadas para dois agricultores diferentes, com vista ao cumprimento dos requisitos relativos ao factor de densidade mínima.

3.49. Durante as visitas no local, o Tribunal observou, com base na auditoria limitada (ver ponto 3.17, terceiro travessão), infracções de condicionalidade em cerca de 5 % dos pagamentos sujeitos a obrigações de condicionalidade. As infracções observadas prendem-se com os requisitos legais de gestão (poluição de águas subterrâneas, registo de animais, bem-estar animal, utilização inadequada de produtos fitofarmacêuticos) e com as BCAA (invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável).

Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras

Recuperação de dívidas antigas

3.50. 50 % de qualquer pagamento indevido que os Estados-Membros não recuperem dos beneficiários no prazo de quatro anos, ou oito anos em caso de processo judicial, serão automaticamente imputados ao respectivo orçamento nacional ⁽³⁰⁾ (a chamada regra 50/50) ⁽³¹⁾. Os Estados-Membros são obrigados a prosseguir com os seus procedimentos de recuperação. Em 2009, foi aplicada a regra 50/50 ⁽³²⁾, tendo sido apurados montantes não recuperados que remontam a 2000 ou a 2004 (antiguidade de oito e quatro anos, respectivamente): 31,4 milhões de euros foram imputados aos Estados-Membros e 20,1 milhões de euros foram suportados pelo orçamento da UE.

⁽³⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

⁽³¹⁾ Os pagamentos indevidos que resultem de erros administrativos cometidos pelas autoridades nacionais estão excluídos do financiamento da UE.

⁽³²⁾ Decisão 2009/367/CE da Comissão (JO L 111 de 5.5.2009, p. 44).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.48. As insuficiências na definição e controlo das normas de BCAA foram detectadas nas auditorias sobre condicionalidade realizadas pela Comissão e estão a ser objecto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

Exemplo

A Comissão concorda com o Tribunal que, neste caso concreto, não foi respeitado o requisito mínimo de encabeçamento, e que a sanção de condicionalidade correspondente deveria ter sido aplicada.

3.49. As constatações do Tribunal são confirmadas pelas estatísticas de controlo que a Comissão recebeu dos Estados-Membros. Estas estatísticas mostram que as sanções são aplicadas.

3.50. A Comissão refere que o montante de 20,1 milhões de euros foi suportado pelo orçamento da UE, por motivos de insolvência do devedor e é, portanto, irrecuperável antes do termo do prazo fixado de 4-8 anos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.51. No seu relatório anual de actividades relativo ao exercício de 2009 ⁽³³⁾, a DG AGRI informa que atingiu, no final do exercício de 2009, uma taxa global de recuperação de 42 % dos 1 266 milhões de euros por liquidar no final do exercício de 2006. Segundo a Comissão, no período 2007-2009, os Estados-Membros recuperaram 121 milhões de euros directamente dos beneficiários e mais 411 milhões de euros foram recuperados dos Estados-Membros pela Comissão com a aplicação da regra 50/50. O Tribunal observa que os 121 milhões de euros recuperados dos beneficiários correspondem a menos de 10 % do total de recuperações.

Procedimentos de apuramento de contas da Comissão

3.52. Dado que a gestão das despesas com a agricultura é, na sua maior parte, partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, as ajudas são pagas pelos Estados-Membros que, posteriormente, são reembolsados pela Comissão ⁽³⁴⁾. O reconhecimento final das despesas é determinado através de um procedimento com duas etapas denominado apuramento de contas. As duas etapas consistem numa decisão financeira anual e decisões de conformidade plurianuais tomadas pela Comissão.

Apuramento financeiro do exercício de 2009

3.53. Em 30 de Abril de 2010, a Comissão tomou três decisões de apuramento financeiro relativas às despesas efectuadas no âmbito do FEAGA, do FEADER e do ITDR e apurou as contas de todos os organismos pagadores, excepto os constantes do **anexo 3.5**. Estas decisões baseiam-se sobretudo nos certificados fornecidos por auditores independentes (organismos de certificação). A auditoria do Tribunal não detectou despesas apuradas incorrectamente nas decisões de apuramento financeiro.

3.54. O Tribunal detectou insuficiências nos últimos três anos no que respeita à fiabilidade das contas dos devedores. Em relação ao exercício de 2009, a Comissão iniciou correcções financeiras respeitantes a 13 organismos pagadores em 10 Estados-Membros no valor de 14,8 milhões de euros, o que representa cerca de 1,43 % dos 1 037 milhões de euros a aguardar recuperação no final do exercício de 2009.

⁽³³⁾ Relatório anual de actividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2009, p. 60.

⁽³⁴⁾ Mensalmente no caso do FEAGA e trimestralmente no caso do FEADER.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.51. Os processos de recuperação são frequentemente atrasados devido à lentidão dos procedimentos nos tribunais nacionais, que, de acordo com o princípio da gestão partilhada, tal como definida no artigo 53.º-B, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro, e no artigo 9.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), do Regulamento (CE) n.º 1290/2005, são da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros. Esta é a razão para a introdução do novo mecanismo de apuramento para casos de irregularidade, em consequência do qual o montante em dívida ao orçamento da UE foi reduzido de 60 %. A Comissão considera que este resultado demonstra que o novo mecanismo constitui um meio eficaz e eficiente para proceder ao apuramento de casos de irregularidade e proteger os interesses financeiros da UE, bem como um incentivo forte para os Estados-Membros acelerarem os procedimentos de recuperação.

3.54. A Comissão obteve informações suficientes sobre os devedores para fins de apuramento e contabilidade. A Comissão propôs correcções no valor de 14,8 milhões de EUR, com base na avaliação das informações facultadas pelos organismos de certificação nos seus relatórios. Os erros financeiros identificados são objecto de um acompanhamento através dos procedimentos correntes de apuramento das contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apuramento da conformidade

3.55. As decisões de conformidade são tomadas na sequência de verificações adicionais efectuadas pela Comissão em relação às despesas declaradas pelos Estados-Membros. Abrangem vários exercícios e têm como objectivo excluir do financiamento da UE despesas que a Comissão concluiu que «não foram efectuadas de acordo com as regras da UE» ⁽³⁵⁾.

3.56. Em anteriores relatórios anuais, o Tribunal criticou o facto de as correcções financeiras serem imputadas às administrações dos Estados-Membros e não aos beneficiários finais. Além disso, com o método previsto nas regras para o cálculo dos ajustes de conformidade aplicado pela Comissão, que implica um recurso considerável a correcções de taxa fixa, os montantes assim recuperados não têm uma relação directa com o montante real de pagamentos irregulares. O sistema de apuramento da conformidade manteve-se inalterado em 2009.

3.56. Os elementos que o Tribunal critica no sistema de apuramento das contas são inerentes ao sistema e não mereceram quaisquer objecções por parte dos intervenientes no processo de adopção do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho.

O apuramento da conformidade é concebido de maneira a excluir do financiamento da UE as despesas não efectuadas de acordo com as regras da UE. 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 da 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 UE. 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 UE. 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 aprovada, em certas circunstâncias, pelo Parlamento Europeu na sua resolução relativa à quitação de 2007 (ponto 83).

Por último, embora as normas jurídicas que regem o sistema de apuramento da conformidade permaneçam inalteradas, a Comissão tomou medidas para melhorar o seu funcionamento, incluindo novas orientações sobre as correcções financeiras e a proposta sobre o reforço da fiabilidade a que o Tribunal faz referência no ponto 3.62.

⁽³⁵⁾ Artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Validação dos controlos dos Estados-Membros e resultados das inspecções

3.57. Os resultados das inspecções comunicados à Comissão pelos organismos pagadores avaliam a regularidade dos pedidos apresentados pelos agricultores e, desde 2007, estão sujeitos a verificação pelos organismos de certificação. Por um lado, é solicitado aos organismos de certificação que emitam um parecer sobre a qualidade das inspecções no local mediante o controlo de uma amostra de, no mínimo, 10 inspecções para cada uma das quatro populações seguintes: FEAGA-SIGC, FEAGA-não SIGC, FEADER-SIGC e FEADER-não SIGC. Por outro lado, é-lhes solicitado que verifiquem e validem as estatísticas de controlo dos Estados-Membros. No seu relatório anual de actividades relativo ao exercício de 2009, o Director-Geral da DG AGRI indica que a verificação da qualidade das inspecções no local realizadas pelos organismos de certificação produziu resultados francamente (cerca de 90 %) positivos para as diferentes populações e, no que respeita à exactidão das estatísticas de controlo, as autoridades de certificação emitiram um parecer positivo para 70 % da população do FEAGA e para apenas 54 % da população do FEADER.

3.58. As orientações da Comissão deixam ao critério dos organismos de certificação a opção de acompanhar ou repetir dez inspecções no local. Os relatórios dos organismos de certificação analisados pelo Tribunal demonstraram que apenas seis repetiram inspecções, 23 optaram por acompanhar inspecções e os restantes não especificaram a respectiva abordagem. O Tribunal considera que a repetição de uma inspecção anterior constituirá uma melhor base para a avaliação da qualidade dos procedimentos de inspecção, pois a presença do organismo de certificação pode influenciar o comportamento dos inspectores que estão a ser avaliados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.58. Ainda que a Comissão reconheça que, se for efectuada em tempo devido, a repetição de um controlo já efectuado permite uma melhor avaliação da qualidade dos controlos in loco, é ainda possível avaliar o ambiente de controlo através de inspecções acompanhadas pelo organismo de certificação. Em certos casos, pode até nem ser possível reexecutar atempadamente um controlo. Estas limitações são inerentes a muitos controlos ex post executados por auditores externos. Em situações deste tipo, uma boa alternativa são as inspecções acompanhadas, que têm igualmente o benefício complementar de reduzir a sobrecarga administrativa para o agricultor.

Uma análise dos relatórios dos organismos de certificação para o exercício orçamental 2009 mostra que estes organismos verificaram no total cerca de 3 700 controlos. Quando os organismos de certificação realizaram as verificações necessárias:

- em aproximadamente 25 % dos casos, as inspecções foram repetidas;
- em 50 % dos casos as inspecções foram acompanhadas;
- em 5 % dos casos foram utilizadas ambas as abordagens (reexecução para certas populações e inspecções acompanhadas para outras populações);
- em 20 % dos casos, os organismos de certificação não distinguiram explicitamente entre os dois métodos. Contudo, dos quadros incluídos nos relatórios ressalta que os organismos em causa controlaram a qualidade das inspecções utilizando pelo menos um método.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.59. Além disso, os organismos de certificação nem sempre fornecem informações pormenorizadas sobre os resultados das inspecções que repetiram. O Tribunal considera que essa informação será útil para que a Comissão possa avaliar com fiabilidade a qualidade dos trabalhos realizados pelos organismos de certificação.

3.60. O Tribunal observa que, relativamente a uma série de organismos pagadores, os organismos de certificação não conseguiram confirmar a fiabilidade das estatísticas de controlo, quer por os relatórios estarem incompletos, quer por não terem sido disponibilizados.

3.61. Em 2009, a Comissão deu aos Estados-Membros a possibilidade de solicitarem aos organismos de certificação a repetição de uma amostra representativa de controlos e a confirmação de que os controlos no local foram objecto de um acompanhamento adequado. Se, nesta base, o organismo de certificação conseguir confirmar a exactidão das estatísticas de controlo de um Estado-Membro, a Comissão aceita que a taxa de erro resultante representa o risco máximo possível, ou seja, as correcções financeiras relativas ao ano em questão nunca podem ultrapassar esse nível. Estas disposições deverão entrar em vigor em 2010 em relação aos exercícios de 2011 e seguintes.

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

3.62. Os domínios de intervenção Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, assim como Saúde e Defesa do Consumidor, são geridos pela Comissão mediante sistemas de controlo específicos. A auditoria examinou o sistema de controlo interno relativo aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais ⁽³⁶⁾ geridos pela DG SANCO.

Sistema de controlo interno relativo aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais

3.63. Neste contexto, foram testados 30 pagamentos seleccionados aleatoriamente relativos aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais. A auditoria revelou que não existe uma separação sistemática das funções nem uma definição clara ou distinção dos papéis e dos deveres dos funcionários iniciadores e verificadores. O mesmo é aplicável aos funcionários veterinários e financeiros. Além disso, os principais controlos não foram implementados com base numa análise de risco formal revista periodicamente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.59. Os organismos de certificação têm a obrigação de manter, em relação a cada controlo, uma pista de auditoria suficientemente pormenorizada. Contudo, a Comissão não lhes exige que lhe apresentem, nos seus relatórios, detalhes sobre todos os controlos realizados (cerca de 3 700 todos os anos), mas que apresentem um relatório de síntese do trabalho feito e as conclusões globais. Os organismos de certificação foram convidados a facultar informações mais pormenorizadas a partir do exercício orçamental 2010.

3.60. Os organismos de certificação têm cumprido devidamente as suas obrigações, quer apresentando os relatórios e conclusões sobre os trabalhos efectuados, quer assinalando os casos em que tal se revelou impossível. Esta questão foi claramente apresentada no relatório anual de actividades de 2009 da Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural e está a ser acompanhada pela Comissão, que solicitou aos organismos pagadores dos Estados-Membros em causa que tomassem as medidas necessárias para garantir a entrega atempada de informações exactas no futuro.

3.61. No momento em que é redigido o presente relatório, vários Estados-Membros indicaram que solicitarão aos organismos de certificação que efectuem os trabalhos necessários ou estão a considerar a possibilidade de o fazerem.

Além disso, a Comissão toma nota de que a repetição dos controlos não se limitaria aos controlos in loco, mas cobriria a totalidade do tratamento do dossier, desde a recepção do pedido de ajuda ao cálculo e execução do pagamento final, incluindo a aplicação de eventuais sanções (testes substantivos).

3.63. As funções e as tarefas dos funcionários (iniciadores e verificadores financeiros, iniciadores e verificadores operacionais) constam das descrições das funções. A Comissão clarificará posteriormente a separação das funções entre os vários funcionários. É igualmente possível verificar, nas decisões anuais consecutivas relacionadas com as contribuições da UE previstas para os programas de erradicação/vigilância das doenças, que a legislação está a evoluir em função das necessidades no campo e dos riscos (aumento/redução dos limites máximos, adaptação e melhor definição das medidas elegíveis, actualização e aperfeiçoamento dos requisitos em matéria de relatórios).

⁽³⁶⁾ Rubrica orçamental n.º 17.04.01.01.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.64. Alguns procedimentos de controlo importantes são deixados ao critério dos funcionários. Dado que os controlos internos não estão normalizados, corre-se o risco de inexecução de controlos importantes. Não existe um relatório normalizado dos funcionários veterinários sobre a execução dos programas operacionais nem listas de verificação normalizadas para os controlos realizados. Por último, o reduzido número de auditorias *ex post* não contribui adequadamente para garantir que os pagamentos estejam isentos de erros materiais.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

3.65. O Tribunal examinou as tomadas de posição da Comissão, nomeadamente os relatórios anuais de actividades e as declarações dos Directores-Gerais das Direcções-Gerais AGRI, ENV, MARE e SANCO da Comissão. Os resultados do exame são resumidos no **anexo 3.3**.

3.66. No seu relatório anual de actividades, o Director-Geral da Agricultura conclui que não existem provas de problemas de relevo que possam afectar a garantia do Director-Geral. Referindo-se aos resultados da auditoria da DG AGRI e aos resultados das inspecções no local realizadas pelos Estados-Membros, o Director-Geral conclui que a taxa de erro residual das ajudas directas, intervenções no mercado e medidas de desenvolvimento rural se situa abaixo de 2 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.64. Embora a natureza dos programas não seja totalmente comparável (erradicação por um lado, vigilância por outro), é necessário um máximo de normalização para o controlo interno, os relatórios e o controlo. Deve recordar-se que os iniciadores financeiros e os funcionários veterinários são experientes e actuam sob estreito controlo de superiores hierárquicos directos.

Devido à falta de recursos humanos em 2009 e à prioridade concedida às auditorias *ex ante* relativas ao Fundo de Emergência, apenas foi possível realizar um pequeno número de auditorias *ex post*. Não obstante, dado que os controlos *ex post* são organizados numa base bienal, mais de 35 % do montante pago pôde ser objecto de tais controlos. A Comissão sublinha que todos os elementos, considerados no seu conjunto, oferecem garantias razoáveis (avaliação da gestão do sistema de controlo interno na sua totalidade, resultados de auditorias, seguimento dado às reservas do ano anterior, plano de acção para auditorias de anos anteriores e garantia dada por outros gestores orçamentais nos casos de subdelegação cruzada).

3.66. A declaração de fiabilidade e o relatório anual de actividades do Director-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural foram estabelecidos em conformidade com as orientações internas da Comissão e, pelas razões expostas na resposta da Comissão aos pontos 3.67 a 3.69, fornecem uma avaliação correcta da gestão financeira em relação à regularidade das despesas agrícolas.

A reserva respeitante às medidas de desenvolvimento rural no âmbito do eixo 2 baseia-se nas orientações da Comissão que prevêm a necessidade de avaliar a materialidade a nível da UE por actividade OPA (orçamentação por actividades). No que se refere à supressão da reserva para a Grécia, ver a resposta da Comissão ao ponto 3.69.

O relatório anual de actividades de 2009 da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural indica que a taxa de erro residual para as despesas agrícolas é, no total, inferior a 2 %, ao passo que no caso do FEADER é ligeiramente superior.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.67. O Tribunal não avaliza a abordagem da DG AGRI, que restringe o conceito de erro residual a anomalias identificadas durante as inspecções no local. Esta abordagem ignora os erros residuais resultantes de controlos cruzados efectuados com recurso a bases de dados não rigorosas ou do acompanhamento inadequado das anomalias. O Tribunal aplica uma abordagem de auditoria integrada que abrange ambas as componentes do erro residual para cada operação. A auditoria do Tribunal revelou que, em relação a várias operações, os controlos administrativos não conseguiram detectar erros. Estas insuficiências dos controlos administrativos são igualmente confirmadas pelos resultados da auditoria do Tribunal aos sistemas SIGC. Além disso, a auditoria do Tribunal revelou que a qualidade das inspecções no local realizadas pelos Estados-Membros permite obter apenas uma garantia limitada.

3.68. O relatório anual de actividades do Director-Geral da Agricultura contém uma reserva respeitante às despesas no âmbito do SIGC na Bulgária e na Roménia. Embora essas reservas sejam coerentes com os resultados da auditoria de sistemas realizada pelo Tribunal em 2008, o Tribunal reitera a sua observação de que foi prematuro o levantamento da reserva de longa data respeitante ao SIGC na Grécia.

3.69. Os relatórios anuais de actividades do Director-Geral do Ambiente e do Director-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas contém reservas que estão de acordo com as constatações anteriores do Tribunal. Embora o relatório anual de actividades do Director-Geral da Saúde e Consumidores não contenha reservas, os erros que afectam as actividades de segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a par da cobertura insuficiente da auditoria, justificavam uma reserva.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.70. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 no domínio da Agricultura e Recursos Naturais foram afectados por erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.67. Os Estados-Membros devem, a título das regras da UE, realizar controlos administrativos relativamente a todos os pedidos de ajuda recebidos. Em princípio, os pagamentos estão, consequentemente, livres de quaisquer erros que possam ser detectados através desses controlos. A abordagem da DG AGRI para a determinação da taxa de erro residual com base nos resultados dos controlos in loco seleccionados aleatoriamente está, por conseguinte, correcta de ponto de vista conceptual.

A Comissão está consciente de que as insuficiências dos controlos administrativos ou in loco implicam o risco de as taxas de erro nas estatísticas de controlo que recebe dos Estados-Membros serem subestimadas. A fim de fazer face a este risco, a DG AGRI aplicou uma margem de segurança que consiste num aumento de 25 % das taxas de erro em causa.

3.68. A reserva em relação à Grécia justificava-se pelo elevado risco para a reputação da Comissão, resultante da insuficiente execução do SIGC na Grécia, e não pelo risco financeiro para o orçamento da União Europeia resultante das insuficiências, que foi sempre coberto pelas correcções financeiras impostas à Grécia no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade. No final de 2008, quando a Grécia concluiu o plano de acção para corrigir as deficiências, este risco elevado para a reputação deixou de existir, justificando-se, por conseguinte, o levantamento da reserva. Além disso, o risco financeiro decorrente das insuficiências passadas é suficientemente coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade, em virtude do qual, até ao presente, foram ou estão a ser excluídos de financiamento da UE cerca de 866 milhões de EUR.

3.69. Graças a um maior número de recursos humanos e a uma capacidade suplementar obtida através da externalização de algumas auditorias, uma parte significativa do montante total a pagar no decurso de 2010 foi, ou será, objecto de auditoria. As auditorias ex ante são executadas em relação a praticamente 40 % deste montante. Além disso, mais de 35 % do montante será objecto de uma auditoria ex post, resultando num nível de cobertura muito elevado.

3.70. A Comissão considera que uma taxa de erro que nos últimos anos oscila em redor dos 2 % confirma a avaliação positiva global dos anos anteriores.

Além disso, o risco para o orçamento da UE é adequadamente coberto pelo procedimento de apuramento da conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.71. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo no domínio da Agricultura e Recursos Naturais foram em geral, no máximo, parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

3.72. No que respeita ao SIGC, o Tribunal conclui que são necessárias melhorias significativas, em especial em três dos oito organismos pagadores auditados (ver ponto 3.33).

3.73. O Tribunal recomenda que sejam solucionadas as insuficiências identificadas nos sistemas. A este respeito, as deficiências mais urgentes a resolver no que respeita ao RPU e ao RPUS são as seguintes:

- a) solucionar as insuficiências do sistema que conduzem a erros relacionados com terras inelegíveis ou sobredeclarações de terras, assim como a direitos não rigorosos, nomeadamente melhorando a fiabilidade e a exaustividade dos dados registados no SIPA (por exemplo, as ortofotos mais recentes);
- b) garantir que todas as bases de dados do SIGC proporcionam uma pista de auditoria completa e fiável em relação a todas as modificações efectuadas;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.71-3.72. A Comissão continua a considerar que, como o Tribunal reconheceu em relatórios anuais anteriores desde 2005, o SIG é, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares, desde que seja correctamente aplicado (ver igualmente a resposta da Comissão aos pontos 3.32 e 3.33).

A Comissão constatou, para o exercício de 2008, deficiências significativas no SIGC na Bulgária e Roménia. Consequentemente, estes dois Estados-Membros estabeleceram em 2009 planos de acção que foram atentamente seguidos pela Comissão. Uma vez que, porém, a conclusão deste plano de acção está apenas prevista para 2011, e que já se registam alguns atrasos a nível da execução de cada uma das acções, o Director-Geral da DG AGRI emitiu, no seu relatório anual de actividades de 2009, uma reserva quanto ao SIGC na Bulgária e na Roménia, com base no risco para a reputação da Comissão.

Outros Estados-Membros apresentam deficiências menores no seu SIGC que, embora não anulem a eficácia dos sistemas, são passíveis de aperfeiçoamento, e em relação às quais tomaram ou estão a tomar medidas com vista a remediá-las.

Todas estas deficiências são seguidas através de procedimentos de apuramento da conformidade que asseguram que o risco para o orçamento da UE é adequadamente coberto.

As actualizações do SIPA são sempre necessárias em virtude da constante evolução das possibilidades técnicas e da realidade no terreno. Além disso, os Estados-Membros são obrigados por lei a proceder a uma avaliação anual da qualidade do seu SIPA. Os resultados destes controlos da qualidade permitirão avaliar a necessidade de uma actualização.

3.73.

- a) A Comissão coopera continuamente com os Estados-Membros com vista a melhorar a fiabilidade das informações no SIPA-SIG. A partir do exercício de 2010, os Estados-Membros são obrigados a proceder a uma avaliação anual da qualidade do SIPA-SIG, em conformidade com os procedimentos previstos, e a comunicar os resultados e as acções previstas para melhorar a situação, se necessário.
- b) O anexo I do Regulamento (CE) n.º 885/2006 já prevê a pista de auditoria enquanto critério de acreditação. Os organismos de certificação verificam anualmente o respeito destes critérios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) esclarecer e reforçar a aplicação das regras, a fim de evitar o pagamento de ajudas directas da UE a requerentes que não utilizaram a terra para a actividade agrícola nem a mantiveram em BCAA;

d) estabelecer, a nível da UE, requisitos mínimos de manutenção anuais para os prados serem elegíveis para ajudas directas da UE.

3.74. O Tribunal reitera ainda que são necessários mais esforços no domínio do Desenvolvimento Rural para continuar a simplificar as regras e as condições.

3.75. Além disso, o Tribunal considera que as orientações da Comissão respeitantes ao trabalho a realizar pelos organismos de certificação devem ser revistas no que respeita à natureza, à cobertura e às obrigações de informação, em especial o trabalho relacionado com a validação das estatísticas de controlo e inspecção dos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

c) A questão da definição de agricultor referida pelo Tribunal foi tratada no âmbito do exame de saúde, tendo sido decidido dar aos Estados-Membros a possibilidade de excluir dos regimes de pagamento directo as pessoas singulares ou colectivas cuja principal actividade ou objecto social não consista no exercício de uma actividade agrícola ou cujas actividades agrícolas sejam insignificantes [artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009].

Poder-se-ão prever reflexões ulteriores a este respeito no quadro da PAC pós-2013, tendo em conta a necessidade de evitar regras complicadas, que resultariam num sistema de controlo complexo, cuja aplicação seria onerosa e contrária aos esforços de simplificação da Comissão.

d) O sistema actual prevê um quadro jurídico comum, no âmbito do qual os Estados-Membros são responsáveis pela definição dos critérios de manutenção a título das BCAA. Isto permite ter em conta a diversidade das zonas agrícolas e das tradições agrícolas na UE.

3.74. Em relação ao período 2007-13, a Comissão já introduziu medidas de simplificação na política agrícola comum, nomeadamente no domínio do desenvolvimento rural, tencionando continuar a enviar esforços neste sentido no futuro. No entanto, esta simplificação não será suficiente para reduzir a taxa de erro em certas zonas de desenvolvimento rural para níveis inferiores ao limiar de 2 % do Tribunal de Contas sem colocar em perigo a prossecução de objectivos estratégicos. Por conseguinte, a Comissão propôs que, em relação às despesas do FEADER, seja fixado um nível de risco admissível entre 2 % e 5 %. Uma taxa de erro situada no centro deste intervalo seria aceitável e justificada. Acima deste nível, seriam tomadas medidas adicionais para reduzir a taxa de erro através de controlos acrescidos que visem as principais causas de erro.

3.75. A Comissão considera adequados a estrutura global e os requisitos em matéria de comunicação, em especial como base para a decisão de apuramento financeiro (ver ponto 3.54). As orientações revistas para o exercício orçamental 2010 foram distribuídas na reunião do Comité dos Fundos Agrícolas de 18 de Junho de 2010. As alterações limitavam-se às modalidades relativas às comunicações e não afectavam o trabalho a realizar pelos organismos de certificação.

Além disso, no que se refere ao trabalho relacionado com as estatísticas de controlo e inspecção, a Comissão apresentou recentemente um sistema mediante o qual os Estados-Membros podem reforçar o quadro global para obter garantias razoáveis quanto à legalidade e regularidade das operações a nível dos beneficiários finais. Para este fim, os organismos de certificação deveriam alargar o âmbito do seu trabalho para além dos actuais requisitos, restabelecendo, para um determinado universo de despesas, uma nova amostra representativa de operações que o organismo pagador em questão controlou in loco. O trabalho cobriria o tratamento da totalidade do ficheiro, desde a recepção do pedido de ajuda até ao cálculo e execução do pagamento final.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.76. Por último, é necessário tomar medidas eficazes, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, para evitar o pagamento de despesas inelegíveis de projectos no domínio das pescas. Os controlos internos dos pagamentos relativos aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais efectuados aos Estados-Membros exigem uma separação clara de funções entre os serviços da Comissão, bem como o desenvolvimento de procedimentos de controlo formais adequados.

3.77. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 3.4**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.76. *Relativamente ao período de programação 2000-2006, a Comissão tomou as medidas necessárias para corrigir os montantes inelegíveis. No exercício de encerramento, a Comissão velará por que todos os montantes inelegíveis sejam deduzidos do pedido final.*

No âmbito do FEP, o ambiente de controlo foi reforçado por novas disposições sobre o funcionamento eficaz dos sistemas a fim de evitar e corrigir despesas não elegíveis. A Comissão exerce um papel de supervisão, verificando a fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria nos Estados-Membros. No âmbito da gestão partilhada, a responsabilidade pelos controlos in loco cabe aos Estados-Membros. O ambiente de controlo acima descrito garante que os Estados-Membros criaram sistemas de gestão e controlo fiáveis e eficazes para evitar e corrigir despesas não elegíveis.

Além disso, a Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas, em colaboração com as outras Direcções-Gerais dos fundos estruturais, emite regularmente documentos de orientação sobre assuntos de interesse comum a fim de melhorar a eficácia dos sistemas de gestão e controlo existentes.

3.77. *Ver as respostas da Comissão no anexo 3.4.*

ANEXO 3.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

		2009						2008	2007		
		FEAGA		DR		SANCO, ENV, MARE				Total	
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA											
Total das operações (das quais):		148		80		13		241		204	196
Adiantamentos		0		0		0		0		0	0
Pagamentos intermédios / finais		148		80		13		241		204	196
RESULTADOS DOS TESTES											
(em % e número de operações)											
Operações não afectadas por erros		76 % {113}		69 % {55}		54 % {7}		73 % {175}		68 %	69 %
Operações afectadas por erros		24 % {35}		31 % {25}		46 % {6}		27 % {66}		32 %	31 %
ANÁLISE DAS OPERAÇÕES AFECTADAS POR ERROS											
(em % e número de operações)											
Análise por tipo de erro											
Erros não quantificáveis		31 % {11}		36 % {9}		67 % {4}		36 % {24}		32 %	36 %
Erros quantificáveis		69 % {24}		64 % {16}		33 % {2}		64 % {42}		68 %	64 %
incluindo:	Elegibilidade	13 % {3}		13 % {2}		100 % {2}		17 % {7}		20 %	36 %
	Realidade das operações	0 % {0}		6 % {1}		0 % {0}		2 % {1}		2 %	3 %
	Exactidão	87 % {21}		81 % {13}		0 % {0}		81 % {34}		78 %	61 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS											
Taxa de erro mais provável:											
< 2 %		X									
2 % a 5 %		X									X
> 5 %											

ANEXO 3.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados — FEAGA

Estado-Membro (organismo pagador)	Regime	Despesas relativas ao SIGC (milhões de euros)	Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia das inspecções no local, selecção, execução, controlo de qualidade e comunicação dos respectivos resultados	Aplicação e controlo das BCAA / condicionalidade	Avaliação global
Lituânia	RPUS	183,5	2			
Letónia	RPUS	69,5				
Eslováquia	RPUS	179,7	1, 2, 4, 5	A, B, C	a	
Chipre	RPUS	24,6	1, 2, 3, 4, 7, 8	A, D		
Itália (AGREA)	RPU	409,0	6, 7, 9	A	b, c	
Malta	RPU	2,7	3, 4, 5, 7, 10	A		
Grécia	RPU	2 077,1	2, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12	A, E, F, D	b, d	
Espanha (região basca)	RPU	30,0	1, 5, 6, 7, 13			

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

- 1 Não exclusão de características inelegíveis / superfície elegível sobredeclarada no SIPA
- 2 Pista de auditoria insuficiente
- 3 O procedimento de registo de pedidos não é totalmente fiável
- 4 Ausência de actualização das superfícies elegíveis no SIPA com base em novas ortofotografias e/ou controlos no local
- 5 Ausência de controlos cruzados (retroactivos) com base em informação de referência actualizada sobre as parcelas
- 6 Lacunas na determinação da superfície elegível para pastagem permanente e terra usada para pastagem comum
- 7 Aplicação incorrecta das sanções
- 8 O limite do RPUS foi ultrapassado em cerca de 1,44 % e não foi aplicado qualquer coeficiente de redução
- 9 Os pagamentos do RPU são efectuados sem antes serem solucionadas as anomalias detectadas
- 10 Foram atribuídos direitos especiais contrários à legislação da UE a agricultores com hectares elegíveis à sua disposição no ano de introdução do RPU
- 11 Atrasos significativos na criação do SIPA-SIG, que afectam a qualidade dos controlos cruzados
- 12 Aplicação indevida de uma tolerância de 5 % ao nível dos controlos cruzados administrativos
- 13 Os procedimentos administrativos para determinar os direitos a atribuir à reserva nacional estão desprovidos de base jurídica
- A Tolerâncias de medição aplicadas incorrectamente / não aplicadas
- B Não há dados disponíveis sobre os relatórios de controlo e inspecção relativos ao exercício de 2008
- C Falta de compensação entre os excedentes e os défices de superfície no mesmo grupo de culturas
- D As inspecções efectuadas pelo TCE no local revelaram diferenças muito significativas
- E Os beneficiários que declararam superfícies de pastagem pobres não foram sujeitos a inspecções
- F A qualidade das inspecções no local foi considerada inadequada, não sendo os resultados fiáveis
- a Relatórios de inspecção incompletos / não suficientemente pormenorizados sobre os controlos das BCAA
- b Os requisitos nacionais em matéria de BCAA para prados e pastagens pobres são insuficientes
- c Os controlos relativos às BCAA são realizados apenas com recurso a teledetecção
- d Sanções relativas à condicionalidade aplicadas incorrectamente

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

Estado-Membro (organismo pagador)	Fundo	Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correcção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia das inspecções no local, selecção, execução, controlo de qualidade e comunicação dos respectivos resultados	Aplicação e controlo das BCAA / condicionalidade	Avaliação global
Áustria	FEADER				
Bulgária	FEADER				
República Checa	FEADER				
Alemanha (Baviera)	FEADER				
França	FEADER				
Grécia	FEADER				
Roménia	SAPARD			N/A	
RU (Inglaterra)	FEADER				

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: pagamentos auditados não sujeitos a condicionalidade

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
DG AGRI	com reservas	Deficiências graves no SIGC na Bulgária e na Roménia. Despesas relativas a medidas de desenvolvimento rural ao abrigo do eixo 2 (melhoria do ambiente e da paisagem rural) do período de programação 2007-2013.	A auditoria de sistemas do Tribunal, realizada no âmbito da DAS 2009, confirmou que o SIGC na Grécia ainda não é eficaz para garantir a regularidade dos pagamentos; ou seja, em especial no que respeita a prados, as taxas de elegibilidade registadas no SIPA não são fiáveis (ver ponto 3.38), a base de dados de pedidos padece de diversas deficiências graves a nível de pista de auditoria (ver ponto 3.40) e os controlos no local têm uma cobertura e uma qualidade insuficientes (ver ponto 3.46). Além disso, a Comissão declara no seu relatório anual de actividades relativo ao exercício de 2009 que a acreditação do organismo pagador grego foi limitada às medidas do FEADER a partir do exercício de 2010. O Tribunal considera que, nestas circunstâncias, não deveria ter sido levantada a reserva relativa à Grécia. A reserva baseia-se nas taxas de erro resultantes dos controlos no local efectuados pelos Estados-Membros em 2008. Estas taxas de erro apresentam amplas variações entre Estados-Membros. O Director-Geral não explica por que razão a sua reserva se aplica a todas as operações efectuadas na União Europeia e não se limita às operações realizadas nos Estados-Membros nos quais a taxa de erro foi, em 2008, particularmente elevada. Todavia, o Tribunal concorda que, em geral, é mais provável a ocorrência de irregularidades em operações do eixo 2 do que em operações de outros eixos.	B
DG ENV	com reservas	Elegibilidade das despesas declaradas pelos beneficiários de subvenções.	A reserva é coerente com as anteriores constatações do Tribunal. Saliente-se que a DG ENV calculou a sua «taxa de erro» de forma não habitual (baseada no risco).	
DG MARE	com reservas	Sistemas de gestão e controlo para programas operacionais e medidas do IFOP identificados (Alemanha, Reino Unido, Espanha, França). Elegibilidade dos pagamentos efectuados aos Estados-Membros para compensar o acréscimo de custos de comercialização de determinados produtos da pesca das regiões ultraperiféricas.	As reservas baseiam-se nos trabalhos de auditoria da DG e são coerentes com as constatações do Tribunal.	

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
DG SANCO	sem reservas	Não aplicável	A DG SANCO considera que um erro residual passa a ser material se o seu impacto financeiro nas demonstrações financeiras ultrapassar 2 % do orçamento anual da DG SANCO. No entanto, apenas o orçamento da actividade correspondente (OBA) deve ser tido em conta, conforme indica a DG BUDG. Com base nos resultados do controlo ex post de 2009 e tendo em conta o carácter recorrente do elevado nível de erros detectados acima do limiar de materialidade (6 %), deveria ter sido emitida uma reserva para a actividade de segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais (OBA), cuja taxa de erro atingiu 6,9 %.	

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

DG	Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Desenvolvimento Rural				
AGRI	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 da UE efectuado aos beneficiários finais (França) (ponto 5.15 (*)).	Segundo a Comissão, a França introduziu um novo sistema administrativo que facilita, a partir de 2008, o rastreio do empréstimo do banco ao beneficiário final. O organismo de certificação examinou todos os pagamentos efectuados em 2009 aos bancos que concederam bonificações de juros. O organismo de certificação considerou os pagamentos correctos, mas observou que o novo sistema continuava a não garantir a plena rastreabilidade de cada um dos empréstimos a que se refere uma factura bancária. A Comissão acompanhou a questão com controlos específicos em França.	Em 2009, continuava a ser difícil estabelecer uma ligação entre uma factura bancária, nomeadamente em relação ao montante de bonificações de juros concedidas pelo banco num determinado período, e cada um dos empréstimos concedidos aos beneficiários finais.	A Comissão considera, com base na sua própria auditoria, que a pista de auditoria pode efectivamente ser seguida.
Desenvolvimento Rural				
AGRI	São necessários mais esforços no domínio do Desenvolvimento Rural para simplificar ainda mais as regras e as condições (ponto 5.66 (**)).	O Conselho e a Comissão tomaram medidas em 2009. No âmbito do Conselho, foram apresentadas propostas concretas de simplificação de vários aspectos da política agrícola comum por 16 Estados-Membros. Determinadas propostas visavam a simplificação das regras e controlos aplicáveis à condicionalidade, sendo por isso pertinentes para o desenvolvimento rural. Os serviços da Comissão analisaram as propostas e propuseram-se apresentar ao Conselho, em 2010, alterações adequadas às regras existentes. Na sua reunião de 14 a 16 de Dezembro de 2009, o Conselho expressou satisfação pela intenção manifestada pela Comissão de dar seguimento a uma série de propostas e convidou a Comissão a apresentar as alterações sugeridas e a prosseguir os seus esforços em vários projectos de simplificação em curso.	As medidas tomadas em 2009 revelam que foi prestada atenção à necessidade de simplificação de determinadas regras e condições aplicáveis às medidas de desenvolvimento rural. Dado que as despesas de desenvolvimento rural também se regem por regras nacionais, o Tribunal, em conformidade com a recomendação do Conselho sobre a quitação do exercício de 2008, relembra que a simplificação também deve ser alcançada a nível nacional.	Ver resposta da Comissão ao ponto 3.74.

DG	Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
SIGC				
AGRI	Grécia Durante muitos anos, o Tribunal levantou o problema da aplicação insuficiente do SIGC na Grécia. O SIPA na Grécia está incompleto e contém erros na referência das parcelas. Além disso, foram detectadas deficiências a nível dos controlos administrativos e no local. Outros Estados-Membros 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 (ponto 5.32 (**)).	O relatório anual de actividades da DG AGRI até ao exercício de 2007 incluía uma reserva relativa ao SIGC na Grécia. Em 2008, a Comissão decidiu que a partir do exercício de 2009 todos os elementos do SIGC na Grécia estão implementados e operacionais, podendo assim a reserva ser levantada. A Bulgária e a Roménia definiram planos de acção para resolver as deficiências, os quais foram aceites pela Comissão em 2009. A Comissão considera que a deficiência detectada no Reino Unido tem um impacto limitado no sistema. A Comissão está a acompanhar os casos comunicados no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade.	A auditoria de sistemas do Tribunal, realizada no âmbito da DAS 2009, confirmou que o SIGC na Grécia ainda não é eficaz para garantir a regularidade dos pagamentos; ou seja, o SIPA/SIG na Grécia ainda não está plenamente funcional, a base de dados de pedidos é afectada por uma pista de auditoria não fiável e os controlos no local têm uma cobertura e uma qualidade insuficientes (pontos 3.37, 3.39 e 3.45 (***)). A auditoria de acreditação da DG AGRI ao organismo OPEKEPE em 2009 revelou graves deficiências a nível da gestão dos fundos do FEAGA (Relatório anual de actividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2009, A.1.3, p. 29). Ainda não é possível avaliar os resultados das medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros. A conclusão dos planos de acção só está prevista para 2011 e já existem alguns atrasos na execução de medidas específicas (Relatório anual de actividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2009). Ainda não é possível avaliar os resultados das medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros. No exercício de 2008, foram observadas deficiências a nível do SIPA na Grécia, em Chipre, na Lituânia, em Itália e em Espanha (pontos 3.37 e 3.38 (***)). O Tribunal voltou a observar insuficiências no sistema de gestão da aplicação de sanções. O Tribunal recomenda que sejam solucionadas as insuficiências identificadas nos sistemas.	A Comissão aceita que se registaram problemas com o SIGC grego no passado, mas, com o novo SIPA-SIG em funcionamento, o risco foi reduzido a partir do exercício de 2009. No que se refere à auditoria de acreditação da agência OPEKEPE em 2009, a DG AGRI constatou graves deficiências relacionadas com o FEADER e não com o FEAGA. A acreditação para o OPEKEPE foi, consequentemente, limitada às medidas do FEADER, relativamente às quais foi implementado um sistema de controlo e procedimentos adequados. A Comissão constatou, em relação ao exercício de 2008, deficiências significativas na Bulgária e na Roménia. Consequentemente, estes dois Estados-Membros estabeleceram em 2009 planos de acção que foram atentamente seguidos pela Comissão. Embora esteja previsto que os planos de acção estejam concluídos em 2011, a Comissão já constatou atrasos, pelo que o Director-Geral da DG AGRI já emitiu uma reserva no seu RAA de 2009, por motivos de reputação. Outros Estados-Membros têm problemas menores nos respectivos SIGC que, embora não anulem a eficácia dos sistemas, são passíveis de aperfeiçoamento. Para estes Estados-Membros, foram estabelecidos planos de acção e os problemas registados em anos anteriores foram, ou estão a ser, rectificados. Na Grécia, Itália, Espanha e Portugal, as insuficiências registadas nos controlos administrativos estão actualmente a ser seguidas no âmbito dos procedimentos de conformidade.

DG	Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
	SIPA Em dois Estados-Membros (BG e UK), o Tribunal detectou lacunas significativas no SIPA que afectam gravemente a eficiência dos controlos administrativos cruzados. Num outro Estado-Membro (ES), aceitaram-se para pagamento superfícies inelegíveis (pastagens parcialmente arborizadas e/ou rochosas) devido aos generosos coeficientes aplicados (ponto 5.36 (**)). Em alguns países, a camada gráfica do SIPA (SIG) contém fotografias aéreas desactualizadas (ponto 5.30 b) e c) (*)). O Tribunal também detectou num Estado-Membro a inexistência de limites adequados para os pagamentos com base em ortofotos (PL). Controlos administrativos Foram identificadas insuficiências nos controlos administrativos dos pagamentos associados directos na auditoria da DAS 2007 na Grécia, Itália, Espanha e Portugal: introdução errada dos dados dos pedidos, pagamento de diversos regimes de ajuda incompatíveis relativamente à mesma parcela e aplicação incorrecta de penalidades e sanções, o que deu origem a pagamentos excessivos (5.27 a) (*)).	A Comissão alterou o Regulamento (CE) n.º 1122/2009 [alteração no Regulamento (CE) n.º 146/2010] com o requisito de que os Estados-Membros avaliem anualmente a qualidade dos seus SIPA e, se for caso disso, elaborem um plano de acção para corrigir as deficiências identificadas (Relatório anual de actividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2009, p. 48). A Comissão está a acompanhar os casos comunicados no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade. A Comissão está a acompanhar os casos comunicados no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade.		
RPU				
AGRI	A auditoria detectou deficiências sistemáticas no cálculo dos direitos (pontos 5.22 a 5.26 (*), 5.38 (**)). 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) (ponto 5.28 (*)).	A Comissão está a acompanhar os casos comunicados no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade.	As auditorias do Tribunal continuam a revelar deficiências no cálculo dos direitos e insuficiências nos controlos (pontos 3.40, 3.41, 3.44, 3.45 (***)).	<i>A Comissão está a acompanhar as insuficiências identificadas no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade das contas.</i>

DG	Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Requisitos de BCAA				
AGRI	O Tribunal detectou insuficiências relativas à definição pelos Estados-Membros de agricultor e 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 ou do RPUS sem que realizassem qualquer actividade no terreno em causa (ponto 5.49 (**)).	No Regulamento (CE) n.º 73/2009, o artigo 28.º introduziu uma disposição, opcional para os Estados-Membros, que permite excluir dos regimes de pagamento as pessoas singulares ou colectivas cujas actividades agrícolas sejam insignificantes. Por outro lado, no que respeita à manutenção das terras, a Comissão considera que o sistema actual proporciona garantias suficientes de que as terras sejam geridas respeitando as BCAA (Relatório anual de actividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2009). Assim, a Comissão não prevê tomar medidas suplementares em relação a esta matéria.	O Tribunal recomenda que as regras relativas às BCAA e à manutenção mínima sejam mais rigorosas (3.73. c), d) (***)	Ver resposta da Comissão ao ponto 3.73.
ENV	No caso das medidas ambientais, alguns projectos financiados pelo fundo principal (projectos LIFE) incluíam despesas não elegíveis (ponto 5.49 (*)).	A DG Ambiente estabeleceu em 2008 um plano de acção para melhorar a elegibilidade das despesas declaradas pelos beneficiários de subvenções. Deverá ser adoptado em 2010 um plano de acção adicional para a sensibilização dos beneficiários e medidas preventivas.	O impacto destes planos de acção ainda está por avaliar, mas a DG ENV emitiu uma reserva relativa a despesas declaradas inelegíveis.	O Tribunal efectuou a sua estimativa com base nos relatórios de auditoria publicados em 2009. Graças aos esforços realizados para reduzir os atrasos, um grande número de relatórios pôde ser publicado em 2009, o que teve como resultado aumentar o atraso aparente de publicação dos relatórios.
	Continuavam a registar-se atrasos consideráveis na conclusão das auditorias. Contudo, a situação melhorou em 2007 (ponto 5.49 (*)).	A DG ENV indicou ter envidado esforços no sentido de reduzir os atrasos.	O atraso médio dos relatórios de auditoria aumentou de 191,6 dias em 2006 para 230,5 dias em 2009 (entre a data da missão de auditoria e a data do relatório de auditoria). Os factos demonstram que a DG ENV ainda não conseguiu corrigir esta insuficiência.	A Comissão está convicta de que o atraso será reduzido em 2010, uma vez que é actualmente de 116,56 dias para os relatórios publicados este ano.
MARE	No domínio das pescas, a ausência de regras jurídicas apropriadas e a insuficiente documentação das despesas respeitantes à recolha de dados relativos à gestão das pescas aumentam o risco de serem efectuados pagamentos irregulares (ponto 5.49 (*)).	A Comissão indicou que as regras jurídicas seriam alteradas em 2008. A nova base jurídica passaria a conter regras claras e deveria responder às preocupações do Tribunal.	O Regulamento (CE) n.º 1078/2008, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2009, descreve os critérios de elegibilidade e a documentação que deve acompanhar os pedidos de reembolso. No entanto, foram detectadas insuficiências nos sistemas de gestão e controlo aplicados pelas autoridades nacionais e as auditorias da Comissão continuaram a detectar despesas inelegíveis em 2009.	É correcto afirmar que foram detectadas insuficiências no sistema de gestão e controlo para a execução dos programas nacionais no que respeita à recolha de dados, tendo sido igualmente identificadas despesas não elegíveis. Contudo, todas as auditorias relativas à execução destes programas foram efectuadas no âmbito do quadro jurídico anterior, que expirou no final de 2008. As auditorias realizadas no âmbito do novo quadro jurídico, incluindo o Regulamento (CE) n.º 1078/2008 da Comissão, estão previstas por próximo ano, ou seja, depois do pagamento dos saldos para o primeiro ano de aplicação do novo quadro jurídico.

DG	Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
	As responsabilidades financeiras decorrentes de casos específicos de renovação de acordos de pesca bilaterais não foram cobertas em tempo oportuno pela autorização das dotações correspondentes (ponto 5.49 (*)).	A Comissão considerou que as autorizações orçamentais para cobertura dos acordos de pescas só podem ser concedidas após a adopção da base jurídica (decisão e/ou regulamento do Conselho).	A Comissão está a adoptar uma política de início antecipado do processo de renegociação de protocolos e acordos que permitam efectuar a autorização orçamental antes da entrada em vigor do compromisso jurídico.	<i>A Comissão pretende iniciar o procedimento de renegociação dos protocolos o mais rapidamente possível, muito antes do seu prazo de expiração. No entanto, isto depende igualmente da vontade de os Estados terceiros em causa iniciarem as negociações rapidamente.</i>
	O Tribunal detectou custos inelegíveis relativos ao Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) (ponto 5.25 (**)).	A Comissão pôs em prática uma estratégia de controlo e realiza actividades de auditoria <i>ex post</i> para verificar se os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros são eficazes para prevenir tais erros.	Em 2009, o nível material dos custos inelegíveis detectados pela Comissão suscitou uma reserva no relatório anual de actividades da DG MARE.	<i>No âmbito do exercício de encerramento das contas, a Comissão tomará todas as medidas adequadas para deduzir da declaração final de despesas e do pedido final de pagamento todos os montantes não elegíveis que tenham sido detectados pelas auditorias da Comissão, pelas actividades de auditoria externa ou por qualquer outro modo.</i>
SANCO	No domínio da Saúde e Defesa do Consumidor foram efectuados pagamentos relativos a medidas veterinárias na ausência de toda a documentação comprovativa necessária (ponto 5.49 (*)).	Para novos contratos, a Comissão introduziu uma cláusula que estipula que o fabricante das vacinas faça prova do seu envio para a localização determinada pela Comissão.	A Comissão tomou medidas correctivas. Será necessário avaliar a eficácia dessas medidas.	

(*) Número do ponto no Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2007.

(**) Número do ponto no Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2008.

(***) Número do ponto no Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2009.

ANEXO 3.5

CONTAS DOS ORGANISMOS PAGADORES DISSOCIADAS EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE 2009

(milhões de euros)

Estado-Membro	Organismo pagador	Contas dissociadas ⁽¹⁾		
		FEAGA	FEADER	ITDR
Alemanha	Bade-Vurtemberg	428	82	
Alemanha	StMELF da Baviera		194	
Alemanha	Hesse	222	16	
Alemanha	IBH	1	12	
Alemanha	Helaba	4	5	
Alemanha	Renânia-Palatinado		36	
Alemanha	Turíngia		73	
Estónia	PRIA			3
Itália	AGEA	3 005		
Itália	Basilicata (ARBEA)	110	17	
Roménia	PARDF		565	
Roménia	PIAA	581		
Espanha	Andaluzia		85	
Espanha	Astúrias		36	
Total		4 351	1 121	3

⁽¹⁾ Contas que a Comissão considerou não estar em condições de apurar nas suas decisões de 30 de Abril de 2010 por motivos imputáveis aos respectivos Estados-Membros e que requerem investigações adicionais.

Fonte: Decisões da Comissão 2010/257/UE, 2010/258/UE e 2010/263/UE (JO L 112 de 5.5.2010, JO L 113 de 6.5.2010).

CAPÍTULO 4

Coesão

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.16
Características específicas do grupo de políticas	4.2-4.14
Âmbito e método de auditoria	4.15-4.16
Regularidade das operações	4.17-4.23
Observações sobre os sistemas	4.24-4.31
Sistemas relativos à regularidade das operações	4.25-4.29
Sistemas relativos às recuperações e correcções financeiras	4.30-4.31
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	4.32-4.33
Conclusões e recomendações	4.34-4.39

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

4.1. 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. O **quadro 4.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas de 2009.

4.1. A Comissão regista que o âmbito das rubricas orçamentais 4 e 13 ultrapassa o da política de coesão. Estas rubricas incluem o diálogo social, a política de igualdade dos géneros, a assistência de pré-adesão e as subvenções de funcionamento às agências europeias.

Quadro 4.1 — Coesão – Informações principais

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Tipo de gestão
4	Emprego e Assuntos sociais	Despesas administrativas	97	Centralizada directa
		Fundo Social Europeu	8 562	Partilhada
		Trabalhar na Europa — Diálogo social e mobilidade	57	Centralizada directa
		Emprego, solidariedade social e igualdade dos géneros	113	Centralizada directa
		Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	12	Partilhada
		Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	65	Descentralizada
			8 906	
13	Política regional	Despesas administrativas	83	Centralizada directa
		Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e outras operações regionais	18 250	Partilhada
		Fundo de Coesão (incluindo antigo ISPA)	7 080	Partilhada
		Operações de pré-adesão relacionadas com as políticas estruturais	705	Descentralizada
		Fundo de Solidariedade	623	Partilhada
			26 741	

Total das despesas administrativas ⁽¹⁾ 180

Total das despesas operacionais ⁽²⁾ (compostas por): 35 467

— pré-financiamentos 12 386

— pagamentos intermédios/finais 23 081

Total dos pagamentos do exercício 35 647

Total das autorizações do exercício 49 719

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

⁽²⁾ 25,4 mil milhões de euros (71 %) das despesas operacionais relativas ao período 2007-2013 e 8,4 mil milhões de euros (24 %) ao período 2000-2006 do FEDER, FC e FSE. No período 2007-2013, 11,3 mil milhões de euros (44 %) constituíram pagamentos a título de pré-financiamento.

Nota: Podem obter-se informações pormenorizadas sobre a execução orçamental relativa a 2009 na Parte II das Contas Anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2009, nos documentos da CE (DG Orçamento) «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira - exercício de 2009», bem como no relatório sobre a «Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2009».

Nota: O presente capítulo abrange igualmente o Instrumento (Especial) de Pré-adesão I(S)PA, as políticas de diálogo social e mobilidade e de igualdade dos géneros para os dois períodos que, rigorosamente falando, não fazem parte da política de Coesão. As despesas relativas ao Desenvolvimento Rural e Pescas são mencionadas nos domínios de intervenção 5 «Agricultura e desenvolvimento rural» e 11 «Pescas».

Fonte: Contas anuais de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas**Objectivos e instrumentos da política de Coesão**

4.2. A política de Coesão visa reforçar a coesão económica e social dentro da União Europeia, reduzindo as diferenças no nível de desenvolvimento entre várias regiões.

4.3. Os seguintes três fundos representam a grande maioria das despesas:

- a) o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) financia 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 (PME);
- b) o Fundo Social Europeu (FSE) concede 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 (FC) financia investimentos em infra-estruturas no domínio do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto per capita seja inferior a 90 % da média da UE.

4.4. A gestão das despesas no domínio da Coesão é partilhada com os Estados-Membros, que co financiam igualmente os projectos em causa. As despesas neste domínio são planeadas segundo «períodos de programação» plurianuais: os pagamentos dizem respeito a despesas incorridas durante o período de elegibilidade⁽¹⁾, pelo que podem continuar durante alguns anos depois de terminar o período de programação a que se referem. No presente capítulo, consideram-se os períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013.

4.5. As despesas são efectuadas por intermédio de um grande número de «programas operacionais» (PO)⁽²⁾ plurianuais destinados a cada Estado-Membro ou respectivas regiões. A Comissão aprova os PO com base nas propostas dos Estados-Membros, que seleccionam os projectos a incluir nos PO. Estes projectos são executados por diferentes tipos de promotores (pessoas singulares, associações, empresas privadas ou públicas, ou ainda organismos locais, regionais ou nacionais). No início dos programas, a Comissão efectua pagamentos a título de pré financiamento aos Estados-Membros. Os promotores apresentam pedidos às autoridades responsáveis nos Estados-Membros relativos aos custos elegíveis em que incorreram. O Estado-Membro solicita depois o reembolso à Comissão com base em declarações de despesas certificadas. Este é realizado sob a forma de pedidos de pagamento intermédios ou finais.

⁽¹⁾ Para o período de programação 2000-2006, o período de elegibilidade inicialmente terminava em 31 de Dezembro de 2008. No âmbito do pacote anti crise, foi alargado até 30 de Junho de 2009 para todos os Estados-Membros que o solicitaram à Comissão.

⁽²⁾ Um PO define as prioridades nacionais, regionais ou sectoriais para a atribuição dos fundos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.6. Em 2009, as despesas do FEDER, FC e FSE foram constituídas principalmente por pagamentos intermédios e finais (ver **quadro 4.1**). Relativamente ao período de programação 2007-2013, foram realizados pagamentos intermédios no valor de 14,1 mil milhões de euros e pré financiamentos no valor de 11,3 mil milhões de euros. Além disso, os pagamentos intermédios e finais relativos ao período 2000-2006 ascenderam a 8,4 mil milhões de euros.

Supervisão e controlo das despesas no domínio da Coesão

4.7. Os Estados-Membros são responsáveis pela execução do FEDER, do FSE e do FC. A gestão corrente e os controlos de primeiro nível destinados a evitar ou detectar e corrigir o reembolso incorrecto de despesas relativas aos projectos ou outras irregularidades são da competência das autoridades de gestão e dos organismos intermediários. As autoridades de certificação realizam controlos adicionais antes do envio dos pedidos de pagamento à Comissão.

4.8. Para o período de programação 2007-2013, as disposições em matéria de auditoria e de controlo foram reforçadas ⁽³⁾. Os Estados-Membros devem enviar à Comissão, para aprovação, um relatório e um parecer para cada PO. O relatório deve explicar se os sistemas de gestão e de controlo cumprem a regulamentação em vigor («relatório de avaliação da conformidade»). A autoridade de auditoria deve apresentar uma estratégia de auditoria nos nove meses seguintes à aprovação do programa. Além disso, a autoridade de auditoria é responsável por dar garantias razoáveis sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo do programa e, por conseguinte, sobre a regularidade das despesas certificadas ⁽⁴⁾. Para o efeito, envia à Comissão um relatório anual de controlo ⁽⁵⁾ acompanhado de um parecer anual.

4.9. Os Estados-Membros têm igualmente a principal responsabilidade pela correcção das despesas irregulares que detectam e pela comunicação desse facto à Comissão. Devem tomar medidas para recuperar ou retirar os pagamentos indevidos efectuados aos beneficiários das despesas no domínio da Coesão.

⁽³⁾ Ver 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).

⁽⁴⁾ Ver em especial o artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁵⁾ O relatório anual de controlo relativo a 2009 (que teve de ser apresentado até ao final de 2009) abrange os resultados das auditorias realizadas durante o período de Julho de 2008 a Junho de 2009. Engloba as auditorias de sistemas realizadas e a auditoria das operações, que incidem nas despesas declaradas à Comissão durante o período de Janeiro de 2007 a Dezembro de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.10. A Comissão supervisiona os Estados-Membros e procura garantir que os seus sistemas de gestão e de controlo funcionam devidamente. Se as auditorias efectuadas pela Comissão revelarem que os Estados-Membros não corrigiram as despesas irregulares ou que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, esta interromperá e/ou suspenderá os pagamentos ao Estado-Membro em causa ⁽⁶⁾. Caso o Estado-Membro não recupere ou retire as despesas irregulares (isto é, substitua as despesas excluídas por outras elegíveis) ou corrija as falhas detectadas no sistema, a Comissão poderá aplicar correcções financeiras, reduzindo em conformidade o financiamento da UE.

Riscos específicos para a regularidade

4.11. O quadro regulamentar do domínio da Coesão é complexo, exigindo a conformidade com várias políticas e regras da UE, como as relativas aos concursos públicos e aos auxílios estatais, bem como requisitos específicos das despesas desse domínio.

4.12. Existe um grande número de autoridades responsáveis pela execução das políticas de Coesão nos Estados-Membros (autoridades nacionais, regionais, organismos intermediários) e um número ainda maior de beneficiários e destinatários do apoio comunitário. Os agentes envolvidos na execução dos PO e dos projectos ao nível nacional ou regional podem não ter conhecimento das regras aplicáveis ou não ter a certeza sobre a sua correcta interpretação. Esta situação pode dar origem à elaboração de declarações incorrectas ou injustificadas.

4.13. No âmbito de um PO, os pagamentos aos beneficiários relativos a despesas incorridas durante o período de elegibilidade continuam geralmente para lá do período de programação, até todos os projectos estarem terminados e o programa ser encerrado. Uma vez que o período de elegibilidade relativo a 2000-2006 terminou em 2009, as autoridades nacionais podem ter sentido a pressão de gastar os fundos comunitários autorizados. Como o Tribunal já mencionou no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, esta situação aumenta o risco de reembolso de projectos inelegíveis pelo orçamento da UE quando as despesas consideradas inelegíveis são substituídas por novas despesas («retiradas») sem uma verificação ex ante eficaz pelo Estado-Membro antes do encerramento do programa ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ 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); artigos 91.º e 92.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁷⁾ Ver pontos 6.19 e 6.33 do Relatório Anual relativo a 2008.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.10. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por garantir a regularidade das despesas declaradas à Comissão. A Comissão exerce a sua função de supervisão através das suas próprias actividades de auditoria, tendo igualmente em consideração outras auditorias comunitárias ou nacionais, e ainda através da negociação de programas, da participação em comités de acompanhamento, de reuniões anuais com as autoridades de gestão e de auditoria, para além da orientação exaustiva que presta e dos seminários que organiza.

Com a execução do seu Plano de Acção para 2008 (COM/2008/97), a Comissão reforçou o trabalho de supervisão que leva a cabo.

Em 2009, a Comissão aprovou 7 decisões de suspensão e impôs correcções financeiras num montante total de 2,3 mil milhões de EUR.

4.11. A Comissão remete para o exercício de simplificação alargado do quadro regulamentar da coesão, lançado em 2008 e concluído em 2010, com requisitos específicos dos regulamentos sectoriais.

As eventuais deficiências no cumprimento das regras da UE em matéria de contratos públicos e auxílios estatais, a nível nacional, regional ou local, aquando da aplicação da legislação da União, não se prendem especificamente com a execução dos projectos de coesão.

4.12. O quadro regulamentar para 2007-2013 foi reforçado a fim de assegurar que os beneficiários se encontram informados de todas as condições específicas relativas ao financiamento, execução e apresentação de relatórios e que as autoridades responsáveis pela gestão se certificam de que os beneficiários estão habilitados para preencher esses requisitos antes da aprovação dos projectos.

Além disso, desde o início do período de programação que a Comissão facultou formação e orientação atempada e regular às autoridades competentes nos Estados-Membros. O Plano de Acção da Comissão aprovado em Fevereiro de 2008 (COM/2008/97) previa igualmente acções de formação específicas que se realizam com regularidade.

4.13. O quadro regulamentar para ambos os períodos, 2000-2006 e 2007-2013, prevê que os fundos afectados sejam utilizados no prazo de 2 ou 3 anos após terem sido autorizados, para evitar que sejam automaticamente anulados. Deste modo, garante-se que a despesa é autorizada e paga espaçadamente ao longo de todo o período, não se concentrando no último ano.

Além disso, a Comissão dedica especial atenção aos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, certificando-se de que são eficazes durante todo o período de execução até ao encerramento e impondo correcções financeiras caso se afigure necessário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.14. Para o período de programação 2007-2013, a aceitação pela Comissão das avaliações da conformidade elaboradas pelos Estados-Membros (que acompanham os relatórios de descrição dos sistemas de gestão e de controlo) e das estratégias de auditoria constitui o primeiro elemento essencial no quadro de controlo da política de Coesão. Enquanto não tiver aprovado as avaliações de conformidade, a Comissão não autoriza pagamentos intermédios ao programa em causa. Simultaneamente, os Estados-Membros podem começar a efectuar pagamentos aos beneficiários através de sistemas não aprovados enquanto aguardam a aprovação da Comissão. As despesas que ocorrem durante este período estão sujeitas a um risco de erro mais elevado.

Âmbito e método de auditoria

4.15. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. Na auditoria do domínio da Coesão, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- foi testada uma amostra de 180 pagamentos intermédios e finais. Destes pagamentos seleccionados de forma aleatória, 69 % dizem respeito a projectos do período de programação 2007-2013;
- os pagamentos a título de pré-financiamento não foram incluídos na amostra devido ao risco muito reduzido associado a este tipo de pagamentos.

4.16. A avaliação dos sistemas abrangeu os sistemas de gestão e de controlo relativos ao:

- cumprimento de determinadas disposições principais definidas no quadro regulamentar relativamente a 16 PO do período de programação 2007-2013 em 13 Estados-Membros;
- processamento e comunicação das recuperações e retiradas relativamente a quatro PO e uma iniciativa comunitária do período de programação 2000-2006 em seis Estados-Membros.

A Comissão acompanha activamente o risco identificado no relatório anual de 2008 do Tribunal, em especial no contexto do encerramento dos programas para 2000-2006.

4.14. *A Comissão executou os seus procedimentos de aprovação (relativos aos relatórios de avaliação da conformidade e às estratégias de auditoria nacionais) dentro dos prazos fixados. O risco identificado pelo Tribunal é inerente ao prazo regulamentar para apresentação desses relatórios de avaliação da conformidade e das estratégias de auditoria pelos Estados-Membros.*

A Comissão considera que se trata de um risco limitado, uma vez que o facto de ainda não ter aprovado determinados sistemas de gestão e de controlo não implica que estes, aprovados ao nível nacional, não preencham os requisitos e sejam ineficazes.

Estão a ser efectuados controlos destinados a limitar os riscos e as Direcções-Gerais do domínio dos fundos estruturais contemplaram esses riscos na sua estratégia de auditoria, destacando-os também perante as autoridades responsáveis pelas auditorias. Cada uma destas autoridades deve apresentar à Comissão conclusões dos resultados de auditorias de amostras representativas de operações, abrangendo as despesas declaradas em cada exercício e um parecer anual sobre a eficácia de funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo.

4.15.

- *A Comissão regista que o pré-financiamento, que, por definição, é praticamente isento de risco, representa um terço dos pagamentos que efectuou no âmbito da coesão em 2009 (ver quadro 4.1).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.17. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**.

4.18. Como em anos anteriores, um número elevado de pagamentos a projectos no domínio da Coesão estava afectado por erros. Em 2009, era o caso de 36 % ⁽⁸⁾ dos 180 projectos auditados.

4.19. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe acima dos 5 % ⁽⁹⁾.

4.20. Uma grande 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. Detectaram-se estes erros em 24 pagamentos a projectos auditados. As principais causas dos erros de elegibilidade foram a inclusão de custos que não são elegíveis para reembolso e falhas graves no cumprimento das regras aplicáveis aos concursos públicos (ver os exemplos seguintes).

⁽⁸⁾ Ver o **anexo 4.1**. Em 2008 e 2007, os valores correspondentes eram 43 % e 54 %, respectivamente.

⁽⁹⁾ As taxas de erro são calculadas com base numa amostra estatística representativa constituída a partir de pagamentos intermédios e finais para 2009 (23 mil milhões de euros) com um nível de confiança de 95 %, como indicado no **quadro 4.1**. Em 2009, o Tribunal estima que pelo menos 3 % das despesas certificadas pelos Estados Membros à Comissão no domínio da Coesão não deveriam ter sido reembolsados. Em 2008 (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 6.17) e 2007 (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 6.27) a taxa de erro situou-se nos 11 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.18. A Comissão regista uma tendência decrescente na frequência dos erros ocorridos nos últimos três anos, tendo caído de 54 % no relatório anual do Tribunal referente a 2007 para 36 % no presente ano, conforme indicado no anexo 4.1 do respectivo relatório do Tribunal.

A Comissão salienta ainda que não é possível quantificar 53 % dos erros. Em alguns casos, estes erros de conformidade não teriam qualquer repercussão sobre o reembolso das despesas, mesmo que fossem detectados antes de as despesas serem certificadas à Comissão.

4.19. Em 2009, o Tribunal calcula que pelo menos 3 % das despesas certificadas à Comissão não deveriam ter sido reembolsadas, em comparação com 11 % em 2008. Trata-se de uma importante melhoria, comparando com os anos anteriores (ver ponto 1.26). A Comissão considera que tal melhoria é o reflexo do reforço das disposições de controlo contidas no quadro regulamentar para 2007-2013 relativo à coesão, bem como um primeiro impacto do Plano de Acção da Comissão para 2008, que intensifica as suas funções de supervisão das acções estruturais. A Comissão está determinada a continuar a desenvolver esforços para diminuir ainda mais os erros.

A Comissão considera que, em 8 casos do FEDER afectados por erros quantificáveis, as autoridades nacionais já haviam aplicado correcções financeiras proporcionais antes de declararem as despesas à Comissão. Consequentemente, o orçamento da UE não sofreu qualquer impacto financeiro negativo (ver alínea d) da caixa abaixo).

4.20. A Comissão acompanha meticulosamente todos os erros que o Tribunal detecta, garantindo correcções adequadas sempre que necessário, tal como nos anos anteriores (ver anexo 4.4 do relatório do Tribunal).

As eventuais deficiências no cumprimento das regras em matéria de contratos públicos, a nível nacional, regional ou local, aquando da aplicação da legislação da UE, não se prendem especificamente com a execução dos projectos de coesão.

A Comissão levou em linha de conta esses erros ao efectuar a avaliação de risco nas suas auditorias. Tomou ainda outras medidas, tais como facultar formação especializada sobre procedimentos de contratos públicos em várias ocasiões e dar orientação às autoridades responsáveis pelos programas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplos de erros de elegibilidade

- a) Sobredeclaração de despesas de pessoal: no caso de um projecto do FSE destinado a apoiar cursos de formação profissional a alunos do ensino secundário, o beneficiário imputou incorrectamente vários custos indirectos (salários do pessoal, seguros, combustível, telefone e depreciação) ao projecto.
- b) Aplicação injustificada do procedimento de negociação: no caso de um projecto do FC, a adjudicação dos serviços relativos à preparação administrativa e ao planeamento técnico de um projecto de infra estruturas foi realizada através do procedimento de negociação. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou que não estavam reunidas as condições necessárias para que se pudesse utilizar esse procedimento.
- c) Adjudicação directa de um contrato: no caso de um projecto do FEDER de construção de estradas de acesso e iluminação nas entradas de um parque nacional, o beneficiário adjudicou directamente os trabalhos. Além disso, o empreiteiro facturou igualmente trabalhos que não estavam abrangidos pelo contrato. Devido à inexistência de um procedimento de concurso público, o Tribunal considera que os pagamentos relativos a este contrato são irregulares.
- d) Utilização ilegal dos critérios de adjudicação: no caso de dez projectos do FEDER destinados à construção de estradas, os proponentes que ofereciam um preço igual ou inferior à média não foram diferenciados, o que significa que a vantagem competitiva dos que ofereciam o preço mais baixo foi eliminada. Esta situação foi detectada pelos controlos internos dos programas e foram aplicadas correcções para compensar o impacto financeiro deste procedimento ilegal antes de se declararem as despesas à Comissão. Não obstante, deu origem à adjudicação de contratos co financiados pelo FEDER a proponentes que, em nove dos dez casos, não tinham apresentado a proposta com a melhor relação qualidade/preço.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão regista que nenhum dos erros da amostra auditada na área dos contratos públicos diz respeito ao FSE.

Exemplos de erros de elegibilidade

- a) A Comissão dará seguimento a esta questão e assegurará a necessária correcção. Para evitar esses erros, a Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a aplicarem cada vez mais os custos indirectos forfetários.
- b) A Comissão regista que o valor do contrato se encontrava acima do limiar especificado na Directiva da UE aplicável em matéria de contratos públicos e concorda que neste caso ocorreu um erro. O Estado-Membro também está de acordo e aplicará uma correcção financeira em conformidade com as orientações da Comissão.
- c) A Comissão regista que o valor do contrato se encontrava abaixo do limiar especificado na Directiva da UE aplicável em matéria de contratos públicos. A Comissão concorda que neste caso ocorreu um erro e aplicará uma correcção financeira em conformidade com as suas orientações.
- d) A Comissão regista que os valores dos contratos se encontravam todos abaixo dos limiares das Directivas da UE aplicáveis em matéria de contratos públicos.

A Comissão regista igualmente que, nos oito casos do FEDER afectados por erros quantificáveis, as autoridades nacionais já haviam aplicado correcções financeiras proporcionais antes de certificarem as despesas à Comissão. Consequentemente, o orçamento da UE não sofreu qualquer impacto financeiro negativo.

4.21. O incumprimento das regras aplicáveis aos concursos públicos representa, por si só, 43 % de todos os erros quantificáveis e constitui cerca de três quartos da taxa de erro estimada.

4.21. Recentemente, a Comissão deu início a uma avaliação retrospectiva da relevância, eficácia e eficiência do quadro legislativo de base da UE em matéria de contratos públicos. Essa avaliação incidirá principalmente sobre a análise da relação custo-eficácia dos procedimentos e regras dos contratos públicos. Incluirá igualmente uma descrição da execução feita pelos Estados-Membros, bem como da estrutura administrativa de que dispõem para executar a política em matéria de contratos públicos, incluindo a legislação da UE nesse domínio. Os resultados da avaliação estarão prontos até ao Verão de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.22. Dos pagamentos afectados por erros, 53 % continham erros não quantificáveis que, por conseguinte, não foram tidos em conta no cálculo da taxa de erro. Na sua maioria, tratava-se de outros erros de conformidade, relacionados sobretudo com insuficiências dos procedimentos de concurso e de celebração de contratos.

4.23. No caso de, pelo menos, 30 % dos erros detectados pelo Tribunal na amostra deste exercício, estavam disponíveis informações suficientes para permitir às autoridades do Estado-Membro responsáveis pela execução dos PO detectarem e corrigirem o erro antes de certificarem as despesas à Comissão.

OBSERVAÇÕES SOBRE OS SISTEMAS

4.24. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 4.2.**

Sistemas relativos à regularidade das operações

Estados-Membros

4.25. O Tribunal avaliou a conformidade de 16 sistemas de gestão e de controlo em 13 Estados-Membros com as principais disposições do quadro regulamentar [ver **anexo 4.2(1)**].

4.26. A auditoria do Tribunal revelou que, em 11 dos 16 PO auditados, as verificações efectuadas pelas autoridades de gestão estavam apenas parcialmente em conformidade com os requisitos regulamentares.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Além disso, uma task force inter-serviços da Comissão está a analisar os problemas mais comuns em matéria de contratos públicos que surgem no contexto da execução dos projectos de coesão.

A Comissão prosseguirá com as acções de formação das autoridades dos Estados-Membros sobre a aplicação correcta das regras relativas aos contratos públicos. Quando necessário, a Comissão continuará a auditar a aplicação das Directivas da UE em matéria de contratos públicos, realizando, em determinados casos, as suas próprias investigações ou solicitando às autoridades responsáveis pela auditoria dos Estados-Membros que as realizem em seu nome.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 4.20.

4.23. *A Comissão considera que, relativamente à maior parte dos restantes erros detectados pelo Tribunal, as autoridades nacionais não dispunham de informações suficientes para poder detectar os erros aquando da declaração das despesas à Comissão.*

4.25. *A Comissão regista que, de acordo com a avaliação do Tribunal, todos os 16 sistemas estão total ou parcialmente conformes, à luz dos principais requisitos testados.*

4.26. *Tal como o Tribunal, a Comissão considera que as verificações da gestão constituem controlos fundamentais para evitar irregularidades. Necessitam de melhorias, especialmente no caso de alguns programas, e a Comissão continuará a esforçar-se nesse sentido prestando aconselhamento e realizando acções de formação e auditorias específicas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.27. No caso da maioria dos PO auditados, o Tribunal constatou atrasos na execução da estratégia nacional de auditoria aprovada. A maior parte das autoridades de auditoria não realizou um número suficiente de auditorias aos pagamentos a tempo de serem incluídas no relatório anual de controlo relativo a 2009.

4.28. O Tribunal constatou igualmente diferenças significativas no que toca ao grau de realização dos trabalhos de auditoria relacionados com os sistemas no final de 2009. Vários Estados-Membros não realizaram auditorias dos sistemas antes de declarar as despesas à Comissão ⁽¹⁰⁾.

4.29. Em dois dos 16 PO auditados, considera-se que as autoridades de auditoria apenas cumpriram parcialmente o principal requisito regulamentar relativo às auditorias de sistemas.

Sistemas relativos às recuperações e correcções financeiras

Estados-Membros

4.30. O Tribunal avaliou os sistemas de processamento dos erros detectados pelos vários controlos ex post nacionais e de comunicação das recuperações e retiradas à Comissão. Esta avaliação incidiu em quatro PO e uma iniciativa comunitária em seis Estados-Membros ⁽¹¹⁾.

4.31. Como no ano anterior ⁽¹²⁾, o aspecto menos satisfatório dos sistemas auditados diz respeito à comunicação das correcções à Comissão [ver **anexo 4.2(2)**]. Em certos casos, as informações pertinentes não foram comunicadas e, noutros, não eram fiáveis ou não foram apresentadas de acordo com as instruções fornecidas pela Comissão. Assim, nestes casos, esta não dispõe de informações fiáveis relativas às recuperações e retiradas efectuadas pelos Estados-Membros. A Comissão constatou igualmente insuficiências neste aspecto ⁽¹³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.27.-4.28. Segundo o quadro regulamentar, as autoridades responsáveis pela auditoria só devem auditar as operações nos casos em que as despesas foram declaradas à Comissão até ao final do exercício que precedeu o ano da auditoria. Dos 16 programas auditados pelo Tribunal, apenas 2 declararam despesas em 2008.

4.29. A Comissão regista que, de acordo com a avaliação realizada pelo Tribunal, 14 das 16 autoridades responsáveis pela auditoria estão em perfeita conformidade com o requisito principal testado.

4.31. Embora a comunicação das correcções efectuada pelos Estados-Membros não seja totalmente satisfatória, em alguns casos a Comissão considera que os dados cumulativos relativos a 2009 que recebeu na primeira metade de 2010 revelam uma qualidade muito superior. Estes dados são publicados no quadro das contas anuais definitivas da Comissão. No quadro do seu Plano de Acção para 2008, a Comissão realizou auditorias semelhantes às do Tribunal aos sistemas de recuperações e retiradas de 19 Estados-Membros. Os restantes Estados-Membros serão auditados em 2010.

Para o período 2007-2013, existe um procedimento normalizado para apresentação de declarações de recuperação através do sistema informático SFC2007. A Comissão espera que este procedimento de comunicação melhore a qualidade da informação que lhe é disponibilizada. Os Estados-Membros devem também distinguir entre as correcções que decorrem dos seus próprios controlos e as que resultam das auditorias da UE.

⁽¹⁰⁾ Na maioria dos PO auditados, as primeiras despesas foram certificadas à Comissão apenas no segundo semestre de 2009.

⁽¹¹⁾ O Tribunal não avaliou se os Estados Membros eram eficazes na detecção dos erros.

⁽¹²⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 6.30.

⁽¹³⁾ COM(2010) 52, ponto 1.6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

4.32. O Tribunal avaliou os relatórios anuais de actividades relativos a 2009 e respectivas declarações dos Directores-Gerais da Política Regional e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades.

4.33. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 4.3**.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.34. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos intermédios e finais do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 no domínio da Coesão estavam afectados por erros materiais.

4.35. Pelo menos 30 % dos erros constatados poderia e deveria ter sido detectada e corrigida pelos Estados-Membros antes de certificarem as despesas à Comissão (ver ponto 4.23).

4.36. No caso dos sistemas auditados, o Tribunal conclui que:

- a) em 12 dos 16 PO auditados, constataram-se insuficiências relativas às verificações realizadas pelas autoridades de gestão e/ou às auditorias de sistemas executadas pelas autoridades de auditoria. Em geral, os sistemas de supervisão e de controlo do período de programação 2007-2013 estavam pelo menos parcialmente em conformidade com as principais disposições do quadro regulamentar auditadas (ver pontos 4.25-4.29);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.33. A Comissão congratula-se com a avaliação apresentada pelo Tribunal no anexo 4.3 e no ponto 1.28, a qual representa uma melhoria relativamente aos anos anteriores.

4.34. A Comissão regista que a taxa de erro deste exercício é consideravelmente mais reduzida que a dos exercícios anteriores e que a frequência dos erros na amostra do Tribunal continua a diminuir pelo terceiro ano consecutivo.

Para a Comissão, trata-se de uma indicação clara da eficácia do reforço das disposições de controlo do quadro regulamentar para 2007-2013, bem como do primeiro impacto do Plano de Acção de 2008 da Comissão na intensificação das suas funções de supervisão das acções estruturais. A Comissão continuará a desenvolver esforços contínuos no sentido de reduzir ao mínimo a taxa de erro.

4.35. A Comissão acompanha todos os casos em que se encontraram debilidades nos sistemas de gestão e de controlo, de modo a garantir o seu funcionamento eficaz.

A Comissão considera que, na maioria dos restantes erros detectados pelo Tribunal, as autoridades nacionais não dispunham de informação suficiente que lhes permitisse identificar esses erros ao declararem as despesas à Comissão.

4.36.

- a) A Comissão regista que, segundo a avaliação do Tribunal, todos os 16 sistemas auditados se apresentam total ou parcialmente conformes, o que constitui um resultado positivo para o período de programação 2007/2013.

A Comissão remete igualmente para as suas respostas aos pontos 4.26 e 4.29.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) os sistemas aplicados pelos Estados-Membros para registar e corrigir os erros de que tinham conhecimento para o período de programação 2000-2006 eram eficazes. Os sistemas de comunicação das recuperações e retiradas eram parcialmente eficazes, o que significa que a Comissão nem sempre recebe informações fiáveis sobre estas correcções financeiras por parte dos Estados-Membros (ver pontos 4.30 e 4.31).

4.37. O Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) incentive as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correcção antes da certificação das despesas à Comissão;
- b) se certifique de que a substituição de despesas inelegíveis por despesas novas (retiradas) não dá origem à declaração de novas despesas irregulares pelos Estados-Membros;
- c) garanta, através da sua supervisão, um funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de gestão e de controlo para o período de programação 2007-2013.

4.38. Relativamente às regras aplicáveis aos concursos públicos (ver ponto 4.21), o Tribunal incentiva a Comissão a acompanhar de perto a correcta aplicação das directivas da UE nesta matéria nos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) *A qualidade e a integralidade dos dados tem vindo a apresentar melhorias constantes devido aos esforços envidados pela Comissão ao abrigo do seu Plano de Acção de 2008. Em 2010, a Comissão concluirá as auditorias efectuadas no local aos sistemas de recuperação dos Estados-Membros e emitirá recomendações com vista a melhorar ainda mais a comunicação de informação por parte destes últimos.*

O quadro legislativo foi reforçado para o período 2007-2013 e permitirá uma apresentação normalizada da informação, o que aumentará a qualidade da informação que é disponibilizada à Comissão.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 4.31.

4.37.

- a) *A Comissão remete para as medidas que adoptou, ao abrigo do seu Plano de Acção aprovado em Fevereiro de 2008, com vista a melhorar as verificações de gestão e a certificação das despesas à Comissão. Reitera o seu compromisso de incentivar as autoridades nacionais prestando-lhes aconselhamento, formação e orientação e acompanhando de perto os resultados das auditorias nesse contexto.*
- b) *A Comissão está a realizar um seguimento activo dos riscos identificados no relatório anual de 2008 do Tribunal, em especial no contexto do encerramento dos programas para 2000-2006.*
- c) *A Comissão prosseguirá com os esforços que envidou ao abrigo do Plano de Acção de 2008 no sentido de melhorar os sistemas de gestão e de controlo nos Estados-Membros. Dará seguimento às conclusões do Tribunal e continuará a verificar o funcionamento desses sistemas, com base nos pareceres anuais de auditoria emitidos pelas autoridades competentes, bem como nas suas próprias auditorias.*

4.38. *A Comissão iniciou recentemente uma avaliação retrospectiva da relevância, eficácia e eficiência do quadro legislativo de base da UE em matéria de contratos públicos. Essa avaliação incidirá principalmente sobre a análise da relação custo-eficácia dos procedimentos e regras dos concursos públicos. Incluirá igualmente uma descrição da execução feita pelos Estados-Membros, bem como da estrutura administrativa de que dispõem para executar a política em matéria de contratos públicos, incluindo a legislação da UE nesse domínio. Os resultados da avaliação estarão concluídos até ao Verão de 2011. Além disso, uma task force inter-serviços da Comissão está a analisar os problemas mais comuns em matéria de contratos públicos que surgem no contexto da execução dos projectos de coesão.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.39. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 4.4.**

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão prosseguirá com as acções de formação das autoridades dos Estados-Membros sobre a aplicação correcta das regras relativas aos contratos públicos. Quando necessário, a Comissão continuará a auditar a aplicação das Directivas da UE em matéria de contratos públicos, realizando, em determinados casos, as suas próprias investigações ou solicitando às autoridades responsáveis pela auditoria dos Estados-Membros que as efectuem em seu nome.

4.39. Consultar as respostas da Comissão ao anexo 4.4.

ANEXO 4.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA COESÃO

		2009								2008	2007
		FSE		FEDER		FC		Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA											
Total das operações (das quais):		44		118		18		180		170	180
Pré-financiamentos		0		0		0		0		0	0
Pagamentos intermédios/finais		44		118		18		180		170	180
RESULTADOS DOS TESTES											
(em % e número de operações)											
Operações não afectadas por erros		75 % {33}		60 % {71}		67 % {12}		64 % {116}		57 %	46 %
Operações afectadas por erros		25 % {11}		40 % {47}		33 % {6}		36 % {64}		43 %	54 %
ANÁLISE DAS OPERAÇÕES AFFECTADAS POR ERROS											
(em % e número de operações)											
Análise das operações afectadas por erros (por tipo de erro)											
Erros não quantificáveis		0 % {0}		62 % {29}		83 % {5}		53 % {34}		38 %	35 %
Erros quantificáveis		100 % {11}		38 % {18}		17 % {1}		47 % {30}		62 %	65 %
incluindo:	Eligibilidade	64 % {7}		89 % {16}		100 % {1}		80 % {24}		91 %	79 %
	Realidade das operações	0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 %	13 %
	Exactidão	36 % {4}		11 % {2}		0 % {0}		20 % {6}		9 %	8 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS											
Taxa de erro mais provável:											
< 2 %											
2 % a 5 %											
> 5 %		X								X	X

Nota: As taxas de erro são calculadas com base numa amostra estatística representativa constituída por pagamentos intermédios e finais de 2009 (23 mil milhões de euros) com um nível de confiança de 95%.

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA COESÃO

1) Período de programação 2007-2013 – Sistemas relativos à regularidade das operações ao nível do Estado-Membro: conformidade com as principais disposições do quadro regulamentar

	Autoridade de gestão e organismo intermediário ⁽¹⁾	Autoridade de certificação ⁽²⁾	Autoridade de auditoria ⁽³⁾
FSE - Portugal - Açores Pró-Emprego			
FSE - Dinamarca - Mais e melhores empregos			
FEDER - Hungria - Desenvolvimento económico			
FEDER - Grécia - Competitividade e empreendedorismo			
FEDER - Alemanha - Saxónia-Anhalt Convergência			
FEDER - Alemanha - Lüneburger Heide			
FEDER - Estónia - Desenvolvimento do ambiente económico			
FSE - Polónia - Capital humano			
FSE - Portugal - Potencial humano			
FEDER - Suécia - Mellersta Norland			
FEDER - França - Pays de la Loire			
FSE - França - Competitividade regional e emprego			
FEDER - Lituânia - Crescimento económico			
FC - Hungria - Ambiente e energia			
FEDER - INTERREG Reino Unido/Irlanda			
FEDER - Espanha - Castilla-La Mancha			

Legenda

	Conforme
	Parcialmente conforme
	Não conforme
N/A	Não avaliado

Principais requisitos testados

- ⁽¹⁾ Verificações da gestão
⁽²⁾ Certificações fiáveis e fundamentadas
⁽³⁾ Auditoria dos sistemas adequada

2) Período de programação 2000-2006 – Sistemas relativos ao processamento e à comunicação de recuperações e retiradas ao nível do Estado-Membro

	Registo dos erros	Correcção dos erros	Registo das correcções	Comunicação das correcções à Comissão	Comunicação das irregularidades ao OLAF
FEDER - Grécia - Eixo rodoviário					
FEDER - Espanha - Sociedade da informação					
FEDER - Luxemburgo - Objectivo nº 2					
FEDER - INTERREG Alemanha/República Checa - Sistema da Alemanha					
FEDER - INTERREG Alemanha/República Checa - Sistema da República Checa					
FEDER - Polónia - Melhoria da competitividade					

Legenda

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

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA COESÃO

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
REGIO	com reservas	Em 2009, no total, foram afectados 138 PO, em comparação com 99 em 2008 e 185 em 2007. As Direcções-Gerais quantificaram o impacto dessas reservas em 183,7 milhões de euros (em comparação com 201 milhões de euros em 2008 e 726 milhões de euros em 2007). No caso da DG REGIO, as reservas foram quantificadas em 31,4 milhões de euros para o período 2000 2006 (0,44 % dos pagamentos intermédios e finais) e 65,2 milhões de euros para o período 2007 2013 (0,69 % dos pagamentos intermédios).	No domínio da Coesão, o Tribunal considera que a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades são elaborados de acordo com as orientações da Comissão aplicáveis. O Tribunal constata que as DG REGIO e EMPL emitiram reservas com um impacto quantificável para os dois períodos. No domínio de intervenção da Coesão, a escala das reservas está mais próxima das conclusões da auditoria do Tribunal do que nos anos anteriores.	A
EMPL	com reservas	No caso da DG EMPL, as reservas foram quantificadas em 11,9 milhões de euros para o período 2000 2006 (0,77 % dos pagamentos intermédios e finais) e 75,2 milhões de euros para o período 2007 2013 (1,77 % dos pagamentos intermédios).		

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA COESÃO

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1. Declaração de fiabilidade de 2006, 2007 e 2008: seguimento dado pela Comissão às observações do Tribunal			
Os testes do Tribunal durante os últimos três anos revelaram insuficiências e erros dos sistemas nas declarações de despesas de vários PO e projectos incluídos nas amostras auditadas. Todas estas constatações se referem ao período de programação 2000 2006.	A Comissão deu seguimento às auditorias realizadas pelo Tribunal. A Comissão aplicou correcções financeiras no valor de 191,6 milhões de euros, de 80 milhões de euros e de 0,2 milhões de euros, resultantes do seguimento dado às auditorias do Tribunal.	No caso das auditorias do Tribunal relativas ao exercício de 2006, a Comissão tomou medidas correctivas de acordo com as suas próprias regras e procedimentos em todos os casos examinados, mas no que respeita ao exercício de 2007 dois casos continuam em análise. Quanto às auditorias do Tribunal relativas ao exercício de 2008, os trabalhos de seguimento realizados pela Comissão continuam a decorrer.	<i>A Comissão congratula-se com a avaliação positiva que o Tribunal apresenta relativamente ao seguimento das suas conclusões de 2006, 2007 e 2008, bem como das auditorias que a Comissão realizou às operações em 2009, aplicando uma metodologia semelhante à do Tribunal.</i> <i>Trata-se do resultado de uma das medidas previstas no Plano de Acção de 2008 da Comissão para reforçar as suas funções de supervisão.</i>
2. Medidas da Comissão para reforçar a sua função de supervisão no âmbito da gestão partilhada das acções estruturais			
O Tribunal considerou os sistemas de controlo dos Estados Membros ineficazes ou parcialmente eficazes e constatou que a supervisão efectuada pela própria Comissão não é eficaz na prevenção de erros ao nível dos Estados Membros.	Nos últimos anos, a Comissão tomou várias medidas para reforçar a sua função de supervisão, como descrito no «Plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais» ⁽¹⁾. No final de 2008, 28 das 37 medidas foram dadas como terminadas. As restantes 9 foram integradas na estratégia conjunta de auditoria no domínio da Coesão ⁽²⁾ da Comissão. Além disso, em 2008, a Comissão adoptou regras de elegibilidade simplificadas para as despesas (como a utilização de regras nacionais de elegibilidade, de montantes fixos, de escalas normalizadas dos custos unitários e de custos indirectos numa base forfetária) que podem ser aplicadas ao período 2007 2013.	Auditoria das operações pela Comissão em 2009 Em 2009, os trabalhos de auditoria da Comissão destinaram-se, entre outros aspectos, a auditar uma amostra estatisticamente representativa de operações nos Estados Membros (aplicando uma metodologia semelhante à utilizada no âmbito do modelo de garantia do Tribunal) para avaliar a legalidade e regularidade das despesas certificadas declaradas à Comissão para o período de programação 2007 2013. O Tribunal analisou o método de auditoria da Comissão para este exame e reviu os documentos de trabalho relativos a uma amostra de processos de auditoria. O Tribunal considera que a metodologia aplicada pela Comissão era, em geral, adequada. Como indicado pela Comissão, estes resultados devem, contudo, ser interpretados com cuidado, tendo em conta as especificidades da população auditada.	<i>No relatório sobre o impacto do seu Plano de Acção (COM (2010) 52), a Comissão considera que os resultados das suas auditorias às operações em 2009 demonstram claramente que as disposições de controlo reforçadas do quadro regulamentar para 2007-2013, bem como as medidas preventivas que adoptou, começaram a mostrar resultados.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
		<i>Simplificação das regras de elegibilidade</i> A possibilidade de simplificar as regras nacionais de elegibilidade adoptada pela Comissão destina-se, em especial, a ajudar os beneficiários na sua declaração de custos de pessoal e indirectos. Em 2009, esta possibilidade existia apenas para o FSE. No final de 2009, 22 dos 27 Estados Membros tinham aplicado alguma forma de simplificação. A eficácia dessas simplificações apenas poderá ser avaliada nos próximos anos.	

⁽¹⁾ Ver COM(2008) 97, aprovado em 19 de Fevereiro de 2008, e o relatório final de execução COM(2009) 42/3.

⁽²⁾ Ver o documento Joint Audit Strategy for Structural Actions 2009 2011 (Estratégia conjunta de auditoria para as acções estruturais 2009 2011), de Abril de 2009, primeira versão C(2004) 3115 e actualizado anualmente, da DG Política Regional, DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, DG Assuntos Marítimos e Pesca e DG Agricultura e Desenvolvimento Rural.

CAPÍTULO 5

Investigação, Energia e Transportes

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.17
Características específicas do grupo de políticas	5.2-5.16
Objectivos das políticas	5.2-5.5
Instrumentos das políticas	5.6-5.14
Riscos relativos à regularidade dos pagamentos	5.15-5.16
Âmbito e método de auditoria	5.17
Regularidade das operações	5.18-5.22
Eficácia dos sistemas	5.23-5.42
Sistemas relativos à regularidade das operações	5.25-5.40
Controlos documentais <i>ex ante</i> das declarações de custos	5.25-5.27
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos no âmbito do 6.º PQ	5.28-5.31
Certificação <i>ex ante</i> dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ	5.32-5.36
Estratégia de auditoria <i>ex post</i> da Comissão	5.37-5.40
Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras	5.41-5.42
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	5.43-5.44
Conclusões e recomendações	5.45-5.53
Empresas comuns da UE	5.54-5.57

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

5.1. 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 e 10-Investigação Directa. O **quadro 5.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas em 2009.

Quadro 5.1 — Investigação, Energia e Transportes — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orça- mento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
6	Energia e Transportes	Despesas administrativas (1)	143	Centralizada directa
		Transportes interiores, aéreos e marítimos	875	Centralizada directa
		Redes Transeuropeias (RTE)	839	Centralizada directa
		Energias convencionais e renováveis	67	Centralizada directa
		Energia nuclear	129	Centralizada directa/Centralizada indi- recta/Descentralizada e conjunta
		Investigação relativa à energia e transportes (7.º PQ)	131	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (5.º PQ e 6.º PQ)	68	Centralizada directa
		Segurança e protecção dos utentes de energia e transportes	1	Centralizada directa
		2 253		
8	Investigação	Despesas administrativas (1)	300	Centralizada directa
		7.º PQ	2 817	Centralizada directa
		ITER: Fusão	267	Centralizada indirecta
		Conclusão de programas-quadro anteriores (5.º PQ e 6.º PQ)	1 388	Centralizada directa
		CECA - IET	54	Centralizada directa
				4 826
9	Sociedade de Informação e Meios de Co- municação	Despesas administrativas (1)	134	Centralizada directa
		7.º PQ	698	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (PQ)	314	Centralizada directa
		Meios de Comunicação	105	Centralizada directa
		PIC e outros	124	Centralizada directa
				1 375

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
10	Investigação directa	Pessoal, custos de funcionamento e investimentos	321	Centralizada directa
		7.º PQ	40	Centralizada directa
		Obrigações históricas resultantes das actividades nucleares	19	Centralizada directa
		Conclusão de programas-quadro anteriores (5.º PQ e 6.º PQ)	30	Centralizada directa
			410	
Total das despesas administrativas (¹)			898	
Total PQ			5 486	
Total RTE			839	
Total Outras			1 641	
Total das despesas operacionais (incluindo):			7 966	
— adiantamentos (²)			4 543	
— pagamentos intermédios/finais (³)			3 423	
Total dos pagamentos do exercício			8 864	
Total das autorizações do exercício			11 876	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

⁽²⁾ Os adiantamentos ao abrigo do 7.º Programa-Quadro (2007-2013) ascenderam a 2 101 milhões de euros.

⁽³⁾ Os pagamentos intermédios/finais ao abrigo do 7.º Programa-Quadro (2007-2013) e do 6.º Programa-Quadro (2002-2006) ascenderam a 1 585 milhões de euros e 1 800 milhões de euros respectivamente.

Fonte: Contas Anuais da União Europeia 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas*Objectivos das políticas*

5.2. 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 tendentes a assegurar serviços competitivos, sustentáveis, seguros e garantidos no domínio dos transportes e da energia.

5.3. A política de investigação procura fomentar o investimento na investigação e a transição para a economia do conhecimento a fim de reforçar a competitividade da UE. Visa também reforçar a base científica e técnica do Espaço Europeu de Investigação (EEI), aumentar a excelência da investigação na Europa, bem como a abertura e capacidade de atracção do EEI e ainda maximizar os benefícios da cooperação internacional.

5.4. As políticas em matéria de sociedade da informação e meios de comunicação têm como objectivo a criação de um espaço único inovador, aberto e competitivo para os serviços da sociedade de informação e dos meios de comunicação, que permite continuar a liderar a transição para as redes e a Internet do futuro. Procuram aumentar a intensidade e a eficácia dos investimentos da UE na investigação e implantação das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), além de resolver o problema da actual fragmentação do mercado único no domínio da economia digital. As políticas aspiram também à criação de uma sociedade da informação europeia inclusiva, que promova o crescimento e o emprego de um modo compatível com o desenvolvimento sustentável e que dê prioridade à melhoria dos serviços públicos e da qualidade de vida.

5.5. 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, assim como assegurar um programa a longo prazo de desactivação de centrais nucleares e de gestão de resíduos nucleares.

Instrumentos das políticas

5.6. A maior parte das despesas relativas a este grupo de políticas é executada pela Comissão na modalidade de gestão centralizada directa e, cada vez mais, de gestão centralizada indirecta através de agências e empresas comuns. Os fundos destinados às actividades de desactivação no sector da energia nuclear são sujeitos a gestão conjunta com o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Investigação

5.7. Cerca de 70 % 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 regimes de financiamento para apoiar várias áreas temáticas e tipos de projectos. A Comissão efectua geralmente os pagamentos aos beneficiários sem a intervenção das autoridades nacionais, regionais ou locais dos Estados-Membros.

5.8. Os beneficiários podem ser institutos de investigação, universidades, administrações públicas, empresas ou particulares. Os beneficiários ou parceiros trabalham geralmente formando consórcios em vários Estados-Membros, Estados associados ou países terceiros, com base numa convenção de subvenção com a Comissão. No âmbito do 7.º PQ, cada projecto conta com a participação de, em média, seis parceiros, embora o número possa variar entre 1 e 64 consoante o regime de financiamento. Os parceiros podem participar em vários projectos.

5.9. Em relação ao 7.º PQ até ao final de 2009, o montante das subvenções concedidas oscilava entre cerca de 7 500 euros para investigadores individuais e 93 milhões de euros para grandes projectos realizados em colaboração. Embora existam mais de 12 000 beneficiários, os 250 mais importantes recebem cerca de 50 % do total da contribuição da UE.

5.10. Desde meados de 2009, algumas partes do 7.º PQ são geridas pela Agência de Execução para a Investigação e pela Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação. Além disso, em finais de 2009, encontravam-se a operar quatro empresas comuns neste domínio, com uma contribuição total da UE para o exercício de 288 milhões de euros⁽¹⁾. As empresas comuns gerem fundos concedidos pela UE e por outros parceiros públicos e privados destinados a iniciativas específicas no domínio da investigação.

Energia e Transportes

5.11. A outra categoria importante de despesas em 2009 (cerca de 11 % do total) é a dos grandes projectos no domínio da energia e dos transportes no âmbito do programa das redes transeuropeias (RTE). Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas podem igualmente ser empresas públicas ou privadas. Os projectos são habitualmente complexos no plano técnico, revestindo-se a maioria de um carácter transnacional.

5.12. Em 2009, existiam 404 projectos em curso no domínio dos transportes (RTE-T) com uma subvenção média de 18,05 milhões de euros e 49 projectos em curso no domínio da energia (RTE-E) com uma subvenção média de 1,53 milhões de euros.

⁽¹⁾ Empresa Comum para o Desenvolvimento da Energia de Fusão (gestão da contribuição da Euratom para a instalação de fusão nuclear ITER), Empresa Comum «Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores» (melhoria da eficiência e eficácia do desenvolvimento de medicamentos inovadores), Empresa Comum «Clean Sky» (desenvolvimento de tecnologias limpas de transporte aéreo) e Empresa Comum Artemis (desenvolvimento de sistemas informáticos incorporados).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.7. Os Programas-Quadro de Investigação implicam projectos complexos a nível técnico e financeiro. O contexto de controlo caracteriza-se por um elevado número de beneficiários, em que cada um opera os seus próprios sistemas de controlo.

Dada a complexidade gerada pelo actual quadro legislativo e contratual para a gestão dos projectos, tanto no caso dos beneficiários como da Comissão, esta última adoptou medidas de simplificação para a execução do 7.º PQ.

5.10. A maioria das despesas é administrada directamente pela Comissão, mas o 7.º PQ permite igualmente uma execução orçamental em regime de gestão centralizada indirecta – ou seja, a Comissão confia as tarefas de execução a agências de execução, empresas comuns instituídas pela UE e «iniciativas no quadro do artigo 185.º», estruturas criadas com o objectivo de executar os programas de investigação assumidos por vários Estados-Membros em conjunto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.13. O programa RTE-T é gerido pela Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes e parte das despesas com a energia e os transportes é gerida pela Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação. A Empresa Comum SESAR gere a fase de desenvolvimento do projecto da UE para a modernização da gestão do tráfego aéreo europeu, com um orçamento de 157 milhões de euros em 2009.

Outros pagamentos

5.14. Outros pagamentos efectuados em 2009 incluem adiantamentos pagos pela Comissão no âmbito de acordos com a Agência Espacial Europeia (AEE) para a execução do sistema de navegação por satélite Galileo, contribuições para programas de desactivação de centrais nucleares e outras despesas específicas, como pagamentos ao abrigo de acordos com o Banco Europeu de Investimento (BEI) para o Fundo de Garantia de Empréstimos relativo a projectos RTE-T e o Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos do 7.º PQ.

Riscos relativos à regularidade dos pagamentos

5.15. Tanto nos projectos de inovação como nos de transportes e energia, as subvenções são pagas por parcelas: um adiantamento após a conclusão do processo de selecção e aquando da assinatura da convenção de subvenção ou da decisão de financiamento, seguido de pagamentos intermédios e finais que reembolsam as despesas elegíveis apresentadas pelos beneficiários nas suas declarações de custos periódicas. Nesta fase do ciclo de programação, cerca de metade dos pagamentos da investigação são adiantamentos destinados a projectos do 7.º PQ. Os restantes são pagamentos intermédios e finais para projectos do 6.º PQ e pagamentos intermédios para projectos do 7.º PQ.

5.16. Relativamente aos pagamentos intermédios e finais, o principal risco é a possibilidade de os beneficiários incluírem custos ilegíveis nas suas declarações de custos, que podem não ser detectados e corrigidos pelos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão antes do reembolso dos custos declarados. O risco é agravado pela complexidade das regras para o cálculo dos custos elegíveis, nomeadamente os inúmeros critérios de elegibilidade e a exigência de os beneficiários afectarem aos projectos despesas de pessoal e custos indirectos, ao mesmo tempo que se deduzem diversas despesas consideradas ilegíveis para co-financiamento pela UE. As condições de pagamento de adiantamentos são menos complexas, dado que esses pagamentos são accionados pela assinatura da convenção de subvenção ou da decisão de financiamento. No entanto, em anos anteriores os adiantamentos apresentavam erros, apesar de serem geralmente não quantificáveis e de dizerem respeito a insuficiências processuais, como atrasos nos pagamentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.16. A Comissão concorda com o Tribunal. Com efeito, a complexidade das regras dá azo a muitos erros e declarações com custos ilegíveis. A Comunicação da Comissão sobre a simplificação da execução dos programas-quadro de investigação ⁽¹⁾ propõe medidas para evitar esses riscos. Uma vez que essas propostas só terão aplicação no próximo programa-quadro e considerando a necessidade de abordar os problemas decorrentes dos intrincados requisitos de elegibilidade impostos aos beneficiários de subvenções, a Comissão aprovou, em 26 de Maio de 2010, uma Comunicação ⁽²⁾ dirigida às outras instituições, na qual propõe um nível de risco de erro tolerável nesta área entre 2 % e 5 %. Esse nível é definido tomando em consideração a relação custo-eficácia dos controlos e um nível aceitável de erro residual que se justifique à luz desses custos.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 de 29.4.2010.

⁽²⁾ COM(2010) 261 de 26.5.2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

5.17. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No que se refere à auditoria do grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- foi testada uma amostra de 150 operações, composta por 86 adiantamentos e 64 pagamentos intermédios e finais,
- a avaliação dos sistemas centrou-se nos pagamentos da investigação e incidiu sobre:
 - controlos documentais *ex ante* de declarações de custos apresentadas pelos beneficiários,
 - certificados de auditoria relativos a declarações de custos emitidos por auditores independentes,
 - certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários,
 - auditorias financeiras *ex post* relativas aos projectos,
 - execução das recuperações e correcções financeiras.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.18. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. A taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal situa-se entre 2 % e 5 %.

5.19. O Tribunal constatou que, no total, 36 operações da amostra de 150 apresentavam erros. Em 23 casos, os erros referem-se ao reembolso de custos inelegíveis ou incorrectamente declarados nos pagamentos intermédios e finais a projectos de investigação. A origem de erros mais comum continua a ser o reembolso de despesas sobredeclaradas de pessoal e de custos indirectos. Os dois exemplos que se seguem demonstram essa situação.

Exemplo 1: Despesas de pessoal

O Tribunal apurou que o beneficiário auditado registou 17 pessoas/mês na sua declaração à Comissão, mas que o montante declarado equivalia realmente a 42 pessoas/mês de trabalho para o beneficiário. O Tribunal não encontrou quaisquer elementos comprovativos que permitam relacionar o montante adicional de despesas de pessoal imputadas ao projecto. Além disso, a declaração incluía despesas de deslocação que não tinham qualquer relação com o projecto. O erro ascendeu a 73 000 euros, ou seja, 50 % dos custos declarados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.19.**Exemplo 1**

A Comissão concorda com as conclusões do Tribunal e o processo de recuperação está em curso.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 2: Custos indirectos

De acordo com a convenção de subvenção normalizada, os custos indirectos devem ser reais e necessários para a execução do projecto e devem ser justificados pelo sistema contabilístico do beneficiário como incorridos em relação directa com os custos directos elegíveis do projecto. O Tribunal concluiu que as contas do beneficiário auditado não relacionavam directamente os custos com projectos específicos. Por conseguinte, embora as contas demonstrassem que o beneficiário tinha incorrido em custos indirectos relacionados com a execução do projecto, não foi possível reconciliar o montante real directamente relacionado com o projecto. Tendo igualmente em consideração custos directos não elegíveis constatados, o Tribunal considerou que existia um erro no montante de 62 000 euros, ou seja, 10 % do total dos custos declarados.

5.20. Os testes das operações efectuados pelo Tribunal com base na amostra incluíram 13 pagamentos intermédios a projectos do 7.º PQ. O Tribunal detectou erros de natureza semelhante aos que afectaram os projectos do 6.º PQ em seis casos.

5.21. Globalmente, as constatações quanto à regularidade das operações estão em consonância com os resultados das auditorias da Comissão e com as reservas relativamente 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.

5.22. Quanto às 44 operações testadas que não se referiam a pagamentos no domínio da investigação (28 adiantamentos e 16 pagamentos intermédios e finais), o Tribunal detectou erros em seis casos. Estes casos incluíam um projecto RTE-T em que as regras em matéria de adjudicação de contratos não tinham sido correctamente aplicadas e um outro projecto RTE-T em que foi pedido, e reembolsado, o pagamento de despesas contraídas fora do âmbito da decisão de financiamento.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

5.23. Os resultados do exame dos sistemas efectuado pelo Tribunal são resumidos no **anexo 5.2**. O Tribunal constatou que os sistemas foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações.

5.24. As constatações que se apresentam em seguida centram-se principalmente nos controlos dos pagamentos intermédios e finais no domínio da investigação.

Sistemas relativos à regularidade das operações*Controlos documentais ex ante das declarações de custos*

5.25. 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.

5.20. Nesta fase do ciclo de programação e considerando o número reduzido de pagamentos intermédios do 7.º PQ incluídos na amostra do Tribunal, torna-se prematuro retirar conclusões quanto à frequência e ao valor dos erros no 7.º PQ em comparação com o 6.º PQ.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.26. Apesar de muitos erros poderem apenas ser detectados através de controlos aos beneficiários, os controlos documentais devem permitir a detecção de deficiências básicas nas declarações de custos.

5.27. O Tribunal testou o funcionamento dos controlos relativamente a todas as 150 operações. Os resultados dos testes efectuados pelo Tribunal indicam que os controlos funcionam geralmente conforme previsto, embora, em quatro casos, devessem ter detectado anomalias nas declarações de custos, como taxas de despesas gerais incorrectas, o que não aconteceu.

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos no âmbito do 6.º PQ

5.28. No âmbito do 6.º PQ, as convenções de subvenção estipulam geralmente que 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 que dispõe de uma garantia razoável de que os custos declarados cumprem os requisitos de elegibilidade.

5.29. 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 da UE solicitada por um parceiro for superior a 750 000 euros em relação a um período de declaração específico.

5.30. Relativamente às 30 operações auditadas ao nível dos beneficiários para as quais tinha sido fornecido um certificado ⁽²⁾, o Tribunal comparou os resultados dos seus próprios testes com o certificado em causa. Em 13 casos (43 %), todos relativos ao 6.º PQ, 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.

5.31. Esta constatação corrobora os resultados do exercício anterior ⁽³⁾, bem como as observações apresentadas no capítulo 8 ⁽⁴⁾, e confirma a necessidade de melhorar a fiabilidade deste controlo.

⁽²⁾ 27 do 6.º PQ, 1 do 7.º PQ, 1 do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço e 1 do Programa MEDIA 2007.

⁽³⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 7.21 a 7.24.

⁽⁴⁾ Capítulo 8, pontos 8.19 e 8.20.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.31. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal relativamente à correcção dos certificados de auditoria do 6.º PQ, os quais não garantiram toda a segurança adicional inicialmente prevista. No entanto, a Comissão continua a defender que esse instrumento contribuiu significativamente para evitar erros, diminuindo assim em muito as taxas de erro das auditorias no 6.º PQ comparativamente ao 5.º PQ.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Certificação ex ante dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ

5.32. Tal como o Tribunal observou em 2008, a Comissão procurou simplificar o sistema de certificados de auditoria no âmbito do 7.º PQ introduzindo a certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários.

5.33. Esta medida destina-se a ser aplicada aos beneficiários das subvenções múltiplas, cujos sistemas contabilísticos consigam proporcionar uma garantia razoável de que os seus métodos de cálculo dos custos estão em conformidade com as disposições da convenção de subvenção. Os beneficiários poderão obter a certificação dos métodos que utilizam para calcular os custos indirectos e de pessoal e os custos médios de pessoal.

5.34. Em finais de Maio de 2010, dos potenciais 650 beneficiários elegíveis para solicitar a certificação *ex ante* dos seus métodos de cálculo dos custos, apenas 25 a tinham efectivamente obtido. Os pedidos de 16 beneficiários tinham sido recusados, mas outros tinham preferido não apresentar pedido, face à possibilidade de a referida certificação não lhes ser concedida.

5.35. A Comissão reconheceu que os critérios de aceitabilidade⁽⁵⁾ que estipulou para a obtenção da certificação dos métodos de cálculo dos custos são demasiado restritivos para a maior parte dos beneficiários⁽⁶⁾. Efectivamente, não correspondem a práticas contabilísticas comuns no sector (como a utilização de custos médios de pessoal por centro de custos) e em organizações de investigação.

A Comissão adoptou medidas correctivas para melhorar a qualidade dos certificados de auditoria do 7.º PQ. A certificação de auditoria do 7.º PQ assenta em «procedimentos acordados», os quais requerem que o auditor responsável pela certificação aplique procedimentos pré-definidos e comunique os factos apurados nessa base. Esta abordagem deve permitir menos erros de interpretação das regras de elegibilidade por parte dos auditores do que no 6.º PQ.

A Comissão continuará a avaliar a fiabilidade dos certificados de auditoria durante as auditorias financeiras que realiza.

Consultar também a resposta ao ponto 5.49.

5.32.-5.33. A certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários só é obrigatória para aqueles que pretendam aplicar custos médios de pessoal nas suas declarações de custos, sendo facultativa para os restantes beneficiários.

Além disso, os beneficiários continuam a ter de apresentar um certificado para o pagamento definitivo que abrange todos os períodos, caso o total da contribuição requerida ultrapasse 375 000 EUR. Na prática, a certificação *ex ante* reduz efectivamente os encargos administrativos dos beneficiários e ajuda a poupar substancialmente nas despesas de auditoria.

Consultar também a resposta ao ponto 5.36.

5.34.-5.35. Na sua Comunicação sobre a simplificação, a Comissão propõe que se leve em consideração as eventuais metodologias de cálculo de custos médios de pessoal que façam parte das práticas contabilísticas habituais dos beneficiários, incluindo uma abordagem baseada no centro de custos, desde que assente nos custos efectivos com o pessoal contabilizados e que exclua qualquer duplicação de financiamento dos mesmos custos noutras categorias.

As regras de participação do 7.º PQ autorizam os custos médios de pessoal enquanto excepção à regra geral dos custos efectivos, desde que se trate da prática contabilística habitual do beneficiário e que os custos médios não divirjam significativamente dos custos efectivos. Os critérios definidos pela Comissão visam dar garantias razoáveis de que a aplicação da metodologia de um beneficiário não originará uma diferença significativa entre os custos médios apresentados e os custos efectivos. Na perspectiva da Comissão, estes critérios representam o melhor equilíbrio possível entre os objectivos de simplificação e de prestação de contas no âmbito do quadro regulamentar vigente.

⁽⁵⁾ Decisão da Comissão adoptada em 23 de Junho de 2009 [C (2009) 4705].

⁽⁶⁾ COM(2010) 187 de 24 de Abril de 2010 – Simplificar a execução dos programas-quadro de investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.36. As principais regras de financiamento do 6.º PQ – e os riscos para a regularidade das despesas que lhes estão associados – foram transpostas para o 7.º PQ. Nesta fase, os riscos podem ter aumentado, uma vez que o número de certificados de auditoria exigidos sofreu uma redução significativa, ao mesmo tempo que o sistema de certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos, que deve substituir em grande medida os certificados de auditoria, não está a funcionar conforme previsto.

Estratégia de auditoria ex post da Comissão

5.37. 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 ou 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.

5.38. Em 2009, as DG da Comissão do domínio da investigação (DG RTD, DG INFSO, DG TREN e DG ENTR) entraram no terceiro ano de aplicação da estratégia comum em matéria de auditoria *ex post* para o 6.º PQ e lançaram também as primeiras auditorias no âmbito da estratégia de auditoria *ex post* para o 7.º PQ. As estratégias visam avaliar a regularidade das despesas no âmbito da investigação e fornecer uma base para a adopção de medidas correctivas e de recuperação.

5.39. Em 2009, a cobertura das despesas pelas auditorias *ex post* continuou a aumentar e as DG do domínio da investigação atingiram o número pretendido de auditorias para o exercício (**gráfico 5.1**). O número de auditorias concluídas aumentou de 1 084 no final de 2008 para 1 905 no final de 2009.

5.40. As DG do domínio da investigação continuaram a envidar esforços para garantir uma abordagem coerente e uma coordenação eficiente através de comissões e grupos de trabalho conjuntos. Prevê-se que a introdução de novas ferramentas informáticas em 2009 promova ainda mais uma coordenação eficaz. A integração da Agência de Execução para a Investigação e da Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação nas actividades de auditoria, juntamente com a divisão da DG Energia e Transportes em duas direcções-gerais (7) exigem o reforço dos esforços de coordenação.

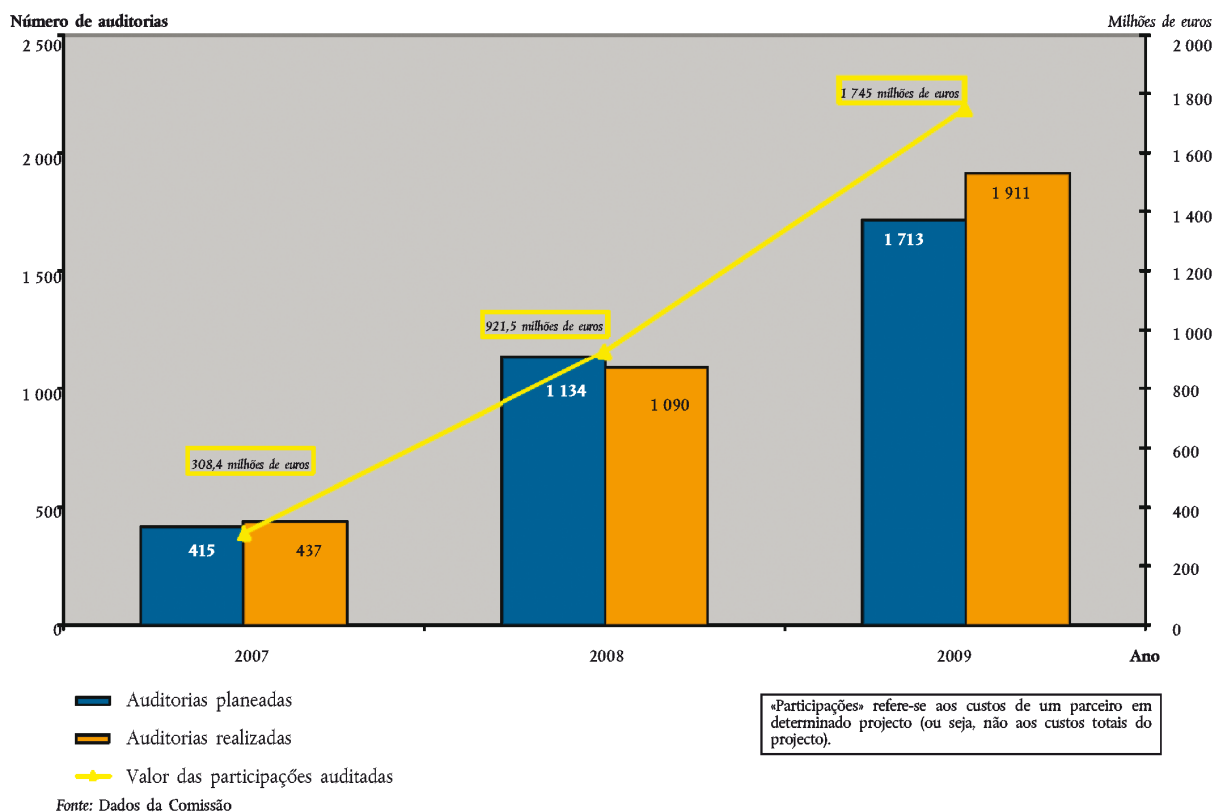
(7) Em Fevereiro de 2010, a DG TREN foi dividida em DG Mobilidade e Transportes (DG MOVE) e DG Energia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.36. A intensidade da apresentação de certificados de auditoria ao abrigo do 7.º PQ sofreu uma redução com vista a diminuir o ónus administrativo a suportar pelos participantes. Todavia, ainda se exige uma certificação das demonstrações financeiras (CDF) aos beneficiários que obtiveram a certificação da respectiva metodologia de cálculo de custos, dado que esta apenas isenta o beneficiário da obrigação de apresentar uma CDF intercalar. Se o total da contribuição requerida ultrapassar 375 000 EUR, torna-se necessário apresentar uma CDF relativa ao último período declarado. Muitos dos beneficiários retiraram ensinamentos das campanhas intensivas de auditoria do 6.º PQ e a Comissão espera que, consequentemente, possam vir a aplicar práticas melhoradas de contabilidade dos custos dos projectos.

No momento actual, não se pode concluir que haverá um aumento da taxa global de erros, uma vez que os riscos identificados podem ser contrabalançados por outras medidas.

5.40. A Comissão congratula-se com a avaliação positiva dos progressos realizados. Está perfeitamente ciente dos níveis de coordenação necessários e actua em conformidade.

Gráfico 5.1 — Aplicação da estratégia comum da Comissão em matéria de auditorias *ex post* ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Os valores anteriormente publicados para 2007 e 2008 foram ajustados devido a uma alteração dos critérios de relato.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Sistemas relacionados com recuperações e correcções financeiras

5.41. Em 2008, o Tribunal constatou a existência de atrasos significativos na aplicação das correcções financeiras na sequência de auditorias *ex post*. Apesar de a Comissão ter aumentado consideravelmente o montante dos custos inelegíveis recuperados em 2009, os montantes ainda por recuperar registaram um aumento semelhante e quase triplicaram, atingindo 31,5 milhões de euros (**gráfico 5.2**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.41. Serão desenvolvidos esforços adicionais para melhorar a execução atempada dos resultados das auditorias.

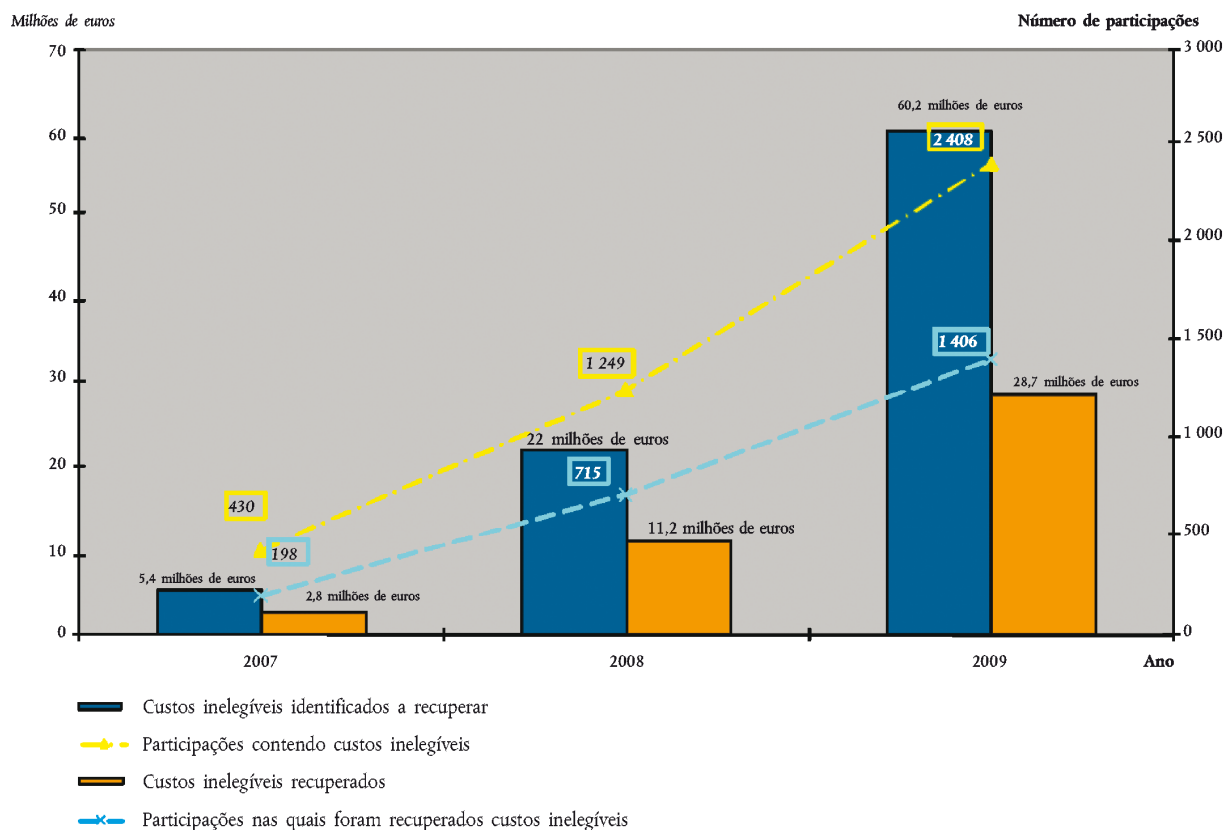
O processo de recuperação no quadro da execução da estratégia de auditoria foi igualmente submetido a medidas de simplificação ⁽³⁾ para reduzir o ónus que recai tanto sobre a Comissão como sobre os beneficiários.

O desempenho do processo de recuperação evoluiu consideravelmente em 2009.

A execução da maioria das correcções financeiras efectua-se deduzindo ao pagamento seguinte o montante em dívida, o que constitui o método de recuperação mais eficaz em termos de custos. Uma vez que os pagamentos, regra geral, se realizam anualmente, ocorre assim um interregno no processo de recuperação.

O acréscimo de auditorias multiplicou o número de projectos que necessitam de correcções e ajustamentos.

⁽³⁾ SEC(2009) 1720 de 15.12.2009.

Gráfico 5.2 — Aplicação de correcções financeiras na sequência de auditorias ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Os valores anteriormente publicados para 2007 e 2008 foram ajustados devido a uma alteração dos critérios de relato.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.42. O Tribunal observou, no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 ⁽⁸⁾, que a Comissão não tinha aplicado qualquer sanção, apesar de uma das principais medidas correctivas introduzidas no início do 6.º PQ em 2002 ter sido um sistema de sanções alargado ⁽⁹⁾. Em 2009, a Comissão tomou medidas correctivas e todas as DG do domínio da investigação, com excepção da DG TREN, aplicaram sanções. No final de 2009, a Comissão já tinha aplicado sanções em 34 casos, num montante de 514 330 euros.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

5.43. O Tribunal analisou os relatórios anuais de actividades e as declarações dos Directores-Gerais da DG RTD, DG INFSO e DG TREN.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.42. Desde a sua criação em meados de Fevereiro de 2010, as DG MOVE e ENER impõem indemnizações de modo idêntico às outras DG do domínio da investigação.

⁽⁸⁾ Ponto 7.39.

⁽⁹⁾ Artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 2321/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 355 de 30.12.2002, p. 23).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.44. Os resultados do exame destas tomadas de posição são resumidos no **anexo 5.3**. O Tribunal considera que as declarações dos Directores-Gerais e os relatórios anuais de actividades fornecem uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.45. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 do grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes foram afectados por erros materiais.

5.46. 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 foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

5.47. Estes resultados estão em consonância com os de anos anteriores. A origem mais comum de erros neste grupo de políticas continua a ser o reembolso de despesas sobredeclarádas de pessoal e de custos indirectos aos projectos de investigação.

5.48. Neste contexto, o Tribunal reconheceu no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 ⁽¹⁰⁾ a redução do nível de erro neste grupo de políticas, ao longo dos últimos anos, devido ao reforço dos sistemas de controlo interno e às alterações destinadas a simplificar as regras de financiamento dos projectos no domínio da investigação. O Tribunal regista que esta tendência prosseguiu em 2009. No entanto, existe o risco de que o efeito positivo das alterações possa não se manter no âmbito do 7.º PQ, especialmente devido a dificuldades na aplicação da certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários (ver pontos 5.20 e 5.36).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.44. A Comissão congratula-se com a avaliação positiva do Tribunal relativamente a todos os relatórios anuais de actividades abordados neste capítulo.

5.45. A Comissão salienta que a conclusão do Tribunal relativa à taxa de erro está em consonância com a do ano passado e que a taxa de erro mais provável para os domínios de intervenção abordados neste capítulo se encontra entre 2 % e 5 %.

As conclusões da Comissão corroboram este resultado. Em 26 de Maio, a Comissão aprovou uma Comunicação ⁽⁴⁾ em que propôs um nível de risco de erro tolerável dentro do mesmo intervalo (2 %-5 %). Na óptica da Comissão, uma taxa de erro DAS que se situe no meio deste intervalo é aceitável e justificada. Acima deste nível, serão tomadas medidas adicionais destinadas a reduzir a taxa de erro através de controlos acrescidos que visem as principais causas de erro e atendam à natureza plurianual das despesas. Esta taxa deve englobar todos os programas-quadro de investigação.

Este nível pode ser revisto à luz das principais evoluções do quadro de controlo susceptíveis de ter repercussões na taxa de erro DAS, em especial as medidas de simplificação que vigorarão no próximo programa-quadro.

5.48. A Comissão congratula-se com a tendência positiva registada pelo Tribunal. Salienta que as mudanças introduzidas nos requisitos da certificação das auditorias visam simplificar e facilitar a participação dos beneficiários.

Além disso, apesar de reconhecer o sucesso limitado da certificação *ex ante* da metodologia, toda a gama de controlos internos em vigor, incluindo a estratégia de auditoria do 7.º PQ, garantirá as condições adequadas a uma sólida gestão financeira.

⁽¹⁰⁾ Ponto 7.42.

⁽⁴⁾ COM(2010) 261 de 26.5.2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.49. O Tribunal incentiva a Comissão a continuar a enviar esforços para garantir uma rigorosa aplicação de sistemas de controlo eficazes. No contexto do actual quadro jurídico, a Comissão deve:

- a) garantir que os auditores independentes que certificaram incorrectamente declarações de custos tomem conhecimento dos critérios de elegibilidade para os custos declarados;
- b) rever o funcionamento do sistema de certificação dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários;
- c) reduzir o atraso na recuperação dos montantes indevidamente pagos, aplicando sanções sempre que necessário.

5.50. Os PQ no âmbito da investigação transformaram-se em mecanismos de financiamento complexos para os quais a Comissão desenvolveu sistemas de gestão e de controlo igualmente pesados. Apesar de o princípio subjacente dever continuar a ser o da responsabilização adequada pela utilização dos fundos da UE, é evidente que existe ainda margem para uma maior simplificação das regras de financiamento de projectos neste domínio.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.49. O principal objectivo da Comissão consiste em cumprir com eficácia os objectivos da política de investigação, ao mesmo tempo que assegura a solidez do controlo da respectiva execução orçamental.

- a) Faz parte da política da Comissão transmitir activamente aos beneficiários as conclusões das auditorias ex post, para garantir – sempre que necessário – o aperfeiçoamento do trabalho dos auditores que emitem os certificados de auditoria. Para esse efeito, solicita-se a todos os beneficiários, durante o processo da auditoria, que comuniquem as conclusões relevantes da mesma ao auditor responsável pela certificação. A Comissão observa, porém, que o principal motivo dos comentários do Tribunal não se prende tanto com a estrutura ou o conceito do certificado de auditoria, mas antes com a relativa complexidade das regras, devidamente mencionada pelo Tribunal no ponto 5.16. Esta complexidade subjacente repercute-se no trabalho realizado pelos auditores externos que os beneficiários incumbem de emitir certificados de auditoria. No caso do 7.º PQ, espera-se que, com a confiança depositada nos procedimentos acordados, diminua substancialmente o número de erros que decorrem dessas falhas de interpretação.
- b) A certificação da metodologia (CM) destina-se apenas aos beneficiários de múltiplas subvenções. Os critérios de elegibilidade da CM foram revistos em Novembro de 2008 e publicados no guia das questões financeiras do 7.º PQ.

A Comissão adoptou medidas recentes para tornar mais atraente a certificação ex ante das metodologias de cálculo de custos dos beneficiários. A Comissão manifestou as suas opiniões nessa matéria na sua Comunicação sobre a simplificação, de 24 de Abril de 2010, bem como na sua proposta de reapreciação trienal do Regulamento Financeiro e respectivas normas de execução, aprovada em 28 de Maio de 2010. Poder-se-ia obter uma simplificação genuína admitindo as metodologias que se utilizam na prática contabilística habitual, desde que se baseiem nos custos efectivos de pessoal contabilizados.

- c) A Comissão manterá os esforços para melhorar a execução atempada dos resultados das auditorias e continuará a aplicar as suas orientações relativas à imposição de indemnizações. Além disso, a Comunicação sobre a simplificação do processo de recuperação, aprovada em 15 de Dezembro de 2009, prevê medidas destinadas a melhorar o desempenho desse processo.

5.50. A Comissão concorda plenamente, e remete para as orientações desenvolvidas nas suas recentes comunicações sobre «Simplificar a execução dos programas-quadro de investigação» e «Mais controlos ou menos controlos? Assegurar o equilíbrio certo entre os custos administrativos do controlo e o risco de erros».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.51. Assim, o Tribunal congratula-se com a recente comunicação da Comissão ⁽¹¹⁾, que apresenta novas possibilidades de simplificação das regras e procedimentos de financiamento de projectos no domínio da investigação para o 7.º PQ e para futuros PQ. A comunicação da Comissão deve constituir a base de debates a realizar com todas as partes interessadas, dando lugar a uma análise exaustiva dos sistemas de gestão e de controlo do financiamento da UE neste domínio.

5.52. A simplificação e a clarificação das regras e procedimentos poderão não apenas reduzir as possibilidades de erro e aumentar a garantia quanto à regularidade das despesas, mas ainda facilitar a participação de investigadores nos PQ e a realização dos objectivos da UE em matéria de política de investigação.

5.53. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 5.4**.

EMPRESAS COMUNS DA UE

5.54. As auditorias das empresas comuns da UE são objecto de relatórios anuais específicos publicados separadamente.

5.55. O Tribunal emitiu opiniões sem reservas sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes em relação a todas as empresas comuns no grupo de políticas Investigação, Energia e Transportes em 2009 (ver pontos 5.10 e 5.13).

5.56. Apesar de as opiniões de auditoria relativas às empresas comuns terem sido sem reservas, o Tribunal salientou, em ênfase, a necessidade de estas estabelecerem sistemas de controlo interno sólidos e abrangentes.

5.57. O Tribunal emitiu também pareceres sobre os regulamentos financeiros das Empresas Comuns para o Desenvolvimento da Energia de Fusão e SESAR ⁽¹²⁾. O Tribunal formulou várias ênfases tendo em vista o reforço do quadro financeiro das empresas comuns e a garantia da coerência com o Regulamento Financeiro geral da UE e o Regulamento Financeiro Quadro dos organismos da UE. O Tribunal sublinhou ainda que a regulamentação financeira adoptada pelas empresas comuns não prevê as disposições adequadas no que diz respeito às competências do Serviço de Auditoria Interna da Comissão para efectuar auditorias às referidas empresas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.51. *Estas medidas de simplificação farão sentir todo o seu impacto principalmente no próximo programa-quadro. Até à execução dessas propostas, a Comissão terá de abordar os problemas originados pelas complicadas regras de elegibilidade que se aplicam aos beneficiários de subvenções. Em 26 de Maio de 2010, a Comissão aprovou uma Comunicação onde propõe um risco de erro tolerável nesta área compreendido entre 2 % e 5 % ⁽⁵⁾. O nível de risco tolerável define-se tomando em consideração a relação custo-eficácia dos controlos e um nível aceitável de erro residual que se justifique à luz desses custos.*

5.56. *A Comissão acompanha a execução dos planos de acção concebidos pelas empresas comuns com vista à aplicação integral dos seus sistemas de controlo interno.*

5.57. *Tal como o Tribunal, a Comissão considera que o seu Serviço de Auditoria Interna deveria exercer, sobre os organismos instituídos pela UE que disponham de personalidade jurídica e recebam contribuições do orçamento nos termos do artigo 185.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro Geral, poderes idênticos aos que exerce sobre os serviços da Comissão.*

⁽¹¹⁾ COM(2010) 187.

⁽¹²⁾ Parecer n.º 4/2008 sobre o regulamento financeiro da Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão (*Fusion for Energy*) e Parecer n.º 2/2010 sobre a regulamentação financeira da Empresa Comum SESAR.

⁽⁵⁾ COM(2010) 261.

ANEXO 5.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

		2009					2008	2007
		6.º PQ		7.º PQ		TEN		
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA								
Total das operações (das quais):		35	71	16	28	150	180	
Adiantamentos		0	58	9	19	86	59	
Pagamentos intermédios/finais		35	13	7	9	64	121	
RESULTADOS DOS TESTES								
(em % e número de operações)								
Operações não afectadas por erros		49 % {17}	85 % {60}	81 % {13}	86 % {24}	76 % {114}	78 %	52 %
Operações afectadas por erros		51 % {18}	15 % {11}	19 % {3}	14 % {4}	24 % {36}	22 %	48 %
ANÁLISE DAS OPERAÇÕES AFECTADAS POR ERROS								
(em % e número de operações)								
Análise por tipo de despesas								
Adiantamentos		0 % {0}	36 % {4}	0 % {0}	50 % {2}	17 % {6}	3 %	9 %
Pagamentos intermédios/finais/outros		100 % {18}	64 % {7}	100 % {3}	50 % {2}	83 % {30}	97 %	91 %
Análise por tipo de erros								
Erros não quantificáveis		22 % {4}	27 % {3}	33 % {1}	25 % {1}	25 % {9}	27 %	29 %
Erros quantificáveis		78 % {14}	73 % {8}	67 % {2}	75 % {3}	75 % {27}	73 %	71 %
incluindo:	Elegibilidade	21 % {3}	63 % {5}	0 % {0}	0 % {0}	30 % {8}	58 %	77 %
	Realidade das operações	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 %	3 %
	Exactidão	79 % {11}	37 % {3}	100 % {2}	100 % {3}	70 % {19}	42 %	20 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS								
Taxa de erro mais provável:								
< 2 %								
2 % a 5 %		X					X	X
> 5 %								

ANEXO 5.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa	Controlos documentais antes do pagamento	Certificados de auditoria	Auditorias financeiras ex post	Aplicação de correcções financeiras	Avaliação global
Programas-quadro de investigação					

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007

Legenda

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

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
RTD	Com uma reserva	Taxa de erro residual relativa à exactidão das declarações de custos no Sexto Programa-Quadro de Investigação (6.º PQ)	A reserva baseia-se na taxa de erro residual relativa às declarações de custos no âmbito do 6.º PQ, avaliada pela DG RTD como superior a 2 %. A reserva está de acordo com as constatações do Tribunal de que os sistemas de supervisão e de controlo relativos aos pagamentos no domínio da investigação são parcialmente eficazes e de que as despesas estão sujeitas a erros materiais. Apesar de o montante em risco relativo às declarações de custos no âmbito do 7.º PQ ser avaliado como não material em 2009 e de, por conseguinte, não terem sido emitidas reservas, a DG RTD chama a atenção no seu relatório anual de actividades para a possibilidade de ocorrência de erros materiais nas declarações de custos no âmbito do 7.º PQ a partir de 2010.	A
INFSO	Com uma reserva	Taxa de erro residual relativa à exactidão das declarações de custos no Sexto Programa-Quadro de Investigação (6.º PQ)	A reserva baseia-se na taxa de erro residual relativa às declarações de custos no âmbito do 6.º PQ, avaliada pela DG INFSO como superior a 2 %. A reserva está de acordo com as constatações do Tribunal de que os sistemas de supervisão e de controlo relativos aos pagamentos no domínio da investigação são parcialmente eficazes e de que as despesas estão sujeitas a erros materiais. O montante em risco relativo às declarações de custos no âmbito do 7.º PQ foi avaliado pela DG INFSO como não material e, por conseguinte, não foram emitidas reservas. No entanto, o Tribunal constatou a possibilidade de ocorrência de erros materiais nas declarações de custos no âmbito do 7.º PQ a partir de 2010.	A
TREN	Com uma reserva	Taxa de erro residual relativa à exactidão das declarações de custos no Sexto Programa-Quadro de Investigação (6.º PQ)	A reserva baseia-se na taxa de erro residual relativa às declarações de custos no âmbito do 6.º PQ, avaliada pela DG TREN como superior a 2 %. A reserva está de acordo com as constatações do Tribunal de que os sistemas de supervisão e de controlo relativos aos pagamentos no domínio da investigação são parcialmente eficazes e de que as despesas estão sujeitas a erros materiais. O montante em risco relativo às declarações de custos no âmbito do 7.º PQ foi avaliado pela DG INFSO como não material e, por conseguinte, não foram emitidas reservas. No entanto, o Tribunal constatou a possibilidade de ocorrência de erros materiais nas declarações de custos no âmbito do 7.º PQ a partir de 2010.	A

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1. Declarações de fiabilidade relativas aos exercícios de 2007 e 2008: nível significativo de erros nos pagamentos			
Em 2007 e 2008, o Tribunal detectou erros substantivos em 83 das operações auditadas. Os tipos de erros mais frequentes foram os seguintes: sobredeclaração de custos elegíveis com pessoal e indirectos; declaração de outros custos não elegíveis; documentos inadequados como justificação de despesas declaradas; declaração de montantes orçamentados em vez de custos reais e declaração de custos não imputáveis ao projecto. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, pontos 7.14 a 7.15; Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 7.11 a 7.15).	Em 12 casos, a Comissão concluiu não serem necessárias quaisquer medidas correctivas específicas para corrigir os erros identificados pelo Tribunal. Em 56 casos, a Comissão aplicou correcções financeiras. Em 14 casos, a Comissão deu início a medidas correctivas que ainda estão por concluir. Num caso, ainda não se deu início às medidas correctivas.	Apesar de, em cinco casos, se terem registado atrasos significativos na aplicação de medidas correctivas, a Comissão tomou, em geral, as medidas adequadas em tempo útil para dar seguimento às observações do Tribunal.	
2. Atrasos nos pagamentos efectuados pela Comissão			
A Comissão registou atrasos indevidos nos pagamentos aos beneficiários, apesar de, em 2008, o Tribunal ter observado que a Comissão tinha efectuado progressos consideráveis na redução dos atrasos nos pagamentos. 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 %). Em 2009, o Tribunal identificou pagamentos tardios em 10 dos 150 pagamentos auditados (ou seja, 7 %). (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, anexo 7.2; Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 7.16).	A Comissão melhorou o acompanhamento dos prazos, adaptou os seus instrumentos informáticos e racionalizou os procedimentos. A gestão administrativa dos pagamentos tem vindo, gradualmente, a ser delegada nas agências de execução para a investigação.	A Comissão manteve a melhoria do desempenho constatada em 2008. Apesar de se terem verificado melhorias significativas no que respeita aos pagamentos aos peritos, é necessário envidar mais esforços para reduzir os atrasos nos pagamentos relativos às subvenções para a investigação (30 % registaram atrasos em 2009).	<i>A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal reconhecer os progressos registados até à data. A Comissão está empenhada em manter os esforços com vista a melhorar ainda mais o seu desempenho.</i>

CAPÍTULO 6

Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.17
Características específicas do grupo de políticas	6.2-6.16
EuropeAid	6.3-6.7
DG RELEX	6.8-6.11
DG ELARG	6.12-6.14
DG ECHO	6.15-6.16
Âmbito e método de auditoria	6.17
Regularidade das operações	6.18-6.21
Eficácia dos sistemas	6.22-6.46
EuropeAid	6.23
DG RELEX	6.24-6.30
DG ELARG	6.31-6.40
DG ECHO	6.41-6.46
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	6.47-6.50
Conclusões e recomendações	6.51-6.55
Seguimento do Relatório Especial n.º 3/2006 relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão Europeia em resposta ao tsunami	6.56-6.67
Introdução	6.56-6.58
Seguimento das recomendações	6.59-6.66
Conclusões	6.67
Seguimento do Relatório especial n.º 6/2006 relativo aos aspectos ambientais da cooperação para o desenvolvimento da Comissão	6.68-6.88
Introdução	6.68-6.70
Seguimento das recomendações	6.71-6.86
Conclusões	6.87-6.88

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

6.1. 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 6.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas do exercício de 2009.

Quadro 6.1 — Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
19	Relações externas	Despesas administrativas	415	Centralizada directa
		Relações multilaterais, cooperação com países terceiros nos domínios da migração e do asilo e questões gerais das relações externas	60	Centralizada directa
		Política Externa e de Segurança Comum	316	Centralizada indirecta ⁽¹⁾ / Conjunta
		Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	123	Centralizada directa
		Relações e cooperação com países terceiros industrializados	16	Centralizada directa
		Resposta às crises e ameaças globais à segurança	215	Centralizada directa
		Política Europeia de Vizinhança e relações com a Rússia	1 469	Centralizada directa / Descentralizada
		Relações com a América Latina	308	Centralizada directa / Descentralizada
		Relações com a Ásia, Ásia Central e Países do Médio Oriente	727	Centralizada directa / Descentralizada / Conjunta
		Estratégia política e coordenação	24	Centralizada directa
			3 673	
21	Desenvolvimento e relações com os países ACP	Despesas administrativas	349	Centralizada directa
		Segurança alimentar	673	Centralizada directa
		Agentes não estatais no desenvolvimento	181	Centralizada directa
		Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia	81	Centralizada directa
		Desenvolvimento humano e social	113	Centralizada directa / Conjunta
		Cooperação geográfica com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)	256	Centralizada directa / Descentralizada / Conjunta
		Outras acções de cooperação para o desenvolvimento e programas <i>ad hoc</i>	30	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação	15	Centralizada directa
			1 698	

⁽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.

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
22	Alargamento	Despesas administrativas	91	Centralizada directa
		Processo e estratégia de alargamento	1 165	Centralizada directa / indirecta / Descentralizada
		Apoio financeiro pós-adesão	43	Centralizada directa / Descentralizada
		Estratégia de informação e comunicação	9	Centralizada directa
			1 308	
23	Ajuda humanitária	Despesas administrativas	28	Centralizada directa
		Ajuda humanitária	772	Centralizada directa / Conjunta
			800	
Total das despesas administrativas (2)			883	
Total das despesas operacionais, por tipo:			6 596	
— adiantamentos			4 079	
- pagamentos intermédios/finais			2 517	
Total dos pagamentos do exercício			7 479	
Total das autorizações do exercício			8 463	

(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 9.

Fonte: Contas anuais de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

6.2. 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).

EuropeAid

6.3. As despesas executadas pelo EuropeAid abrangem os seguintes domínios:

- ajuda financeira e técnica a favor dos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia e cooperação económica com estes países;
- política europeia de vizinhança, incluindo a parceria estratégica com a Rússia;
- 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.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.4. A maioria das despesas é objecto de uma gestão centralizada directa pela Comissão nos seus serviços centrais ou nas delegações da UE ⁽²⁾ nos países terceiros em causa. A ajuda fornecida por intermédio de organizações internacionais é objecto de uma gestão conjunta.

6.5. A maioria dos pagamentos consiste em adiantamentos ou em pagamentos intermédios, ao passo que os pagamentos finais não representam mais de 20 % das despesas do exercício.

6.6. Regra geral, os pagamentos finais estão sujeitos a um nível mais elevado de riscos que afectam a regularidade do que os adiantamentos e os pagamentos intermédios. Normalmente, estes últimos apenas têm de obedecer a um determinado número de condições, ao passo que os pagamentos finais estão geralmente dependentes da apresentação e validação de todas as despesas efectivamente incorridas com o projecto na sua globalidade.

6.7. Os projectos de desenvolvimento estão dispersos por mais de 150 países e os organismos de execução são muito diferentes em termos de dimensão e de experiência. A fim de serem elegíveis para beneficiar de apoio da UE, os projectos devem obedecer a regras complexas, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos.

DG RELEX

6.8. As despesas geridas pela DG RELEX prendem-se essencialmente com medidas executadas a título da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), do Instrumento de Estabilidade e do Instrumento dos Países Industrializados. Os principais objectivos visados estão relacionados com a manutenção da paz, a prevenção de conflitos, o reforço da segurança internacional e a promoção dos interesses da UE junto dos principais parceiros industrializados e de elevado rendimento nos domínios da política externa, da integração económica e no que respeita às questões globais.

6.9. Aplicam-se as seguintes modalidades de gestão:

- a) gestão centralizada indirecta ou gestão conjunta com organizações internacionais, no que respeita 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);
- c) gestão centralizada directa e gestão conjunta no que toca à resposta às crises e ameaças globais à segurança (Instrumento de Estabilidade). Os projectos são executados pelos serviços centrais ou pelas delegações.

6.8. *A maioria das acções no âmbito do Instrumento de Estabilidade (IE) envolve a resposta a situações de crise ou crise emergente, bem como o reforço das capacidades antes e após situações de crise.*

⁽²⁾ Após a entrada em vigor do Tratado UE com as alterações nele introduzidas pelo Tratado de Lisboa, as Delegações da Comissão passaram a designar-se Delegações da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.10. No caso da PESC, as despesas estão relacionadas principalmente com o funcionamento da Política Europeia de Segurança e Defesa, através de missões civis estabelecidas em vários países e territórios geralmente sujeitos a elevados riscos e instabilidade no plano político. O mesmo se aplica no caso do Instrumento de Estabilidade.

6.11. Tal como no caso do EuropeAid, a maioria das despesas geridas pela DG RELEX é executada com base em adiantamentos ou pagamentos intermédios. Em geral, estes últimos estão dependentes da apresentação de provas, baseadas nas despesas incorridas, de que foi alcançado um determinado nível de execução do projecto, ao passo que os pagamentos finais estão dependentes da apresentação e validação de todas as despesas efectivamente incorridas com o projecto na sua globalidade.

DG ELARG

6.12. 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 ⁽³⁾ e da assistência financeira de pré-adesão a favor da Turquia.

6.13. Uma parte significativa das despesas é executada com base em pagamentos efectuados directamente às autoridades nacionais dos países beneficiários. Regra geral, a primeira transferência de fundos é efectuada após a assinatura dos programas nacionais em causa. A libertação das parcelas subsequentes está dependente da aprovação de uma declaração em que conste que uma determinada percentagem dos fundos anteriormente transferidos já foi aplicada e que as despesas incorridas são elegíveis para beneficiar de financiamento da UE.

6.14. Os pagamentos são geralmente efectuados com base nas modalidades de gestão centralizada directa 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*.

DG ECHO

6.15. A DG ECHO é responsável pela execução das despesas relacionadas com a ajuda humanitária prestada pela UE nos termos do Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho ⁽⁴⁾, que são geridas a nível dos serviços centrais. Cerca de metade das dotações autorizadas são concedidas a ONG (gestão centralizada directa), sendo a outra metade a favor das Nações Unidas ou de outras organizações internacionais (gestão conjunta).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.10. Nos casos em que a instabilidade política conduz a um nível de risco acrescido, foram adoptadas medidas destinadas a limitar os riscos, tais como missões de controlo *ex post*, realizadas pelos serviços centrais ou pelas delegações, além de auditorias externas obrigatórias organizadas pelos beneficiários por força dos seus requisitos contratuais.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ JO L 163 de 2.7.1996, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.16. Os adiantamentos e os pagamentos intermédios representam uma parte significativa das despesas totais. Em virtude da sua natureza, comportam um menor nível de riscos que afectam a regularidade do que os pagamentos finais. Normalmente, apenas têm de obedecer a um número limitado de condições, ao passo que os pagamentos finais estão dependentes da apresentação e validação de todas as despesas efectivamente incorridas com o projecto na sua globalidade.

Âmbito e método de auditoria

6.17. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No caso da auditoria ao domínio de intervenção Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento, são de salientar os seguintes aspectos específicos:

- a) foi testada uma amostra de 180 operações, que incluía 83 adiantamentos, 48 pagamentos intermédios e 49 pagamentos finais;
- b) foi efectuada uma avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão nos seus serviços centrais e nas delegações, incluindo:
 - i) controlos *ex ante*,
 - ii) acompanhamento e supervisão,
 - iii) auditorias externas ⁽⁵⁾,
 - iv) auditoria interna.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.18. De entre as operações afectadas por erros, 26 % (seis de 23) foram afectados por erros quantificáveis e os restantes 74 % (17 de 23) por erros não quantificáveis. O Tribunal estima que o erro mais provável no domínio auditado se situe entre 2 % e 5 % (**anexo 6.1**).

6.19. Dos erros identificados, os mais significativos dizem respeito a:

- a) erros de elegibilidade quantificáveis (por exemplo, incumprimento das condições essenciais exigidas, despesas incorridas fora do período de elegibilidade, inclusão de despesas não elegíveis nas declarações de custos dos projectos e irregularidades nos procedimentos de concurso e adjudicação de contratos aplicados pelos organismos de execução);
- b) erros não quantificáveis (por exemplo, irregularidades nos procedimentos de adjudicação de contratos, incumprimento dos critérios de adjudicação definidos nas respectivas decisões de financiamento, ausência de uma pista de auditoria adequada).

6.17.

- a) A Comissão constata que foi incluído um número bastante maior de pagamentos finais na amostra de 2009 do que em anos anteriores.

6.18. A Comissão congratula-se com o aumento na «frequência» de operações que o Tribunal considera serem perfeitamente «regulares» (87 %) em comparação com os dados de 2008 e 2007.

⁽⁵⁾ Controlos *ex post* no caso da DG RELEX.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.20. Em geral, a maioria dos erros identificados são não quantificáveis e foram detectados a nível das delegações da UE.

6.21. Alguns dos erros detectados ocorreram em pagamentos intermédios e, por conseguinte, serão sujeitos a verificações posteriores no âmbito do processo de controlo interno. Contudo, o Tribunal constatou erros em alguns pagamentos finais que não tinham sido detectados pelos controlos da Comissão.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

6.22. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 6.2**. Na sua avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo, o Tribunal concluiu que esses sistemas são parcialmente eficazes.

EuropeAid

6.23. Conforme consta no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (relatório sobre os FED), na avaliação sobre os sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid, o Tribunal considerou que esses sistemas são parcialmente eficazes.

DG RELEX

6.24. De um modo geral, os sistemas de supervisão e de controlo da DG RELEX foram avaliados como sendo parcialmente eficazes.

6.25. A avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo da DG RELEX incluiu um seguimento da avaliação destes sistemas efectuada em anos anteriores e um exame dos resultados dos trabalhos de auditoria interna.

Controlos ex ante

6.26. Os procedimentos de controlo *ex ante* na DG RELEX foram reforçados em 2009 com a introdução de novos procedimentos e listas de controlo, mas só nos próximos anos será possível avaliar a eficácia destas alterações. O Tribunal observa, porém, que determinadas insuficiências anteriormente detectadas ainda não foram corrigidas (por exemplo, a inexistência de avaliação *ex ante* das missões no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, como previsto no artigo 56.º do Regulamento Financeiro).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.20. As delegações da UE são responsáveis pela grande maioria dos pagamentos da «carteira de ajudas externas» da Comissão. No que respeita ao EuropeAid, 79 % das dotações do actual orçamento da UE (autorizações por liquidar) foi gerido pelas delegações em 2009.

6.21. A Comissão considera que as medidas de detecção e correcção empreendidas antes dos pagamentos finais (por exemplo, apresentação de relatórios, auditorias externas, verificações de despesas e controlo das operações por funcionários da Comissão) são eficazes. Além disso, as eventuais irregularidades ainda podem ser corrigidas *ex post*, através de auditorias *ex post* e cobranças adequadas. No entanto, não será realista pensar que os controlos podem reduzir o nível de risco de erro financeiro para «zero».

6.22. A Comissão considera que os sistemas de supervisão e controlo plurianuais para os grupos de políticas da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento são eficazes e têm melhorado de forma significativa ano após ano, tal como reflectido no aumento da percentagem dos pagamentos perfeitamente regulares identificados pelo Tribunal na sua amostra.

6.23. A Comissão acolhe positivamente a observação do Tribunal de que o «EuropeAid instituiu uma estratégia de controlo global» e de que «em 2009, [o EuropeAid] continuou a melhorar significativamente a concepção e a aplicação dos seus sistemas de supervisão e controlo» (ver ponto 54 do Relatório Anual de 2009 sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento).

6.24. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias recentemente introduzidas.

6.26. A nova proposta de reapreciação do Regulamento Financeiro inclui o reconhecimento de que as avaliações estabelecidas no artigo 56.º apenas podem ser realizadas de forma progressiva, devido às características específicas destas missões, que são criadas de forma *ad hoc* e *ex nihilo*.

As listas de controlo para efeitos de adjudicação de contratos no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foram finalizadas e estão já a ser utilizadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Acompanhamento e Supervisão

6.27. O Tribunal detectou insuficiências persistentes no que respeita à componente «acompanhamento e supervisão» do sistema de controlo interno, embora tenha constatado melhorias a nível do encerramento de contratos antigos cujas actividades já se encontravam concluídas (Mecanismo de Reacção Rápida). No final do exercício, estavam por encerrar 16 processos no âmbito do Mecanismo de Reacção Rápida e, em relação a 20 contratos no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) cujo prazo de execução já havia expirado (na maioria dos casos em 2008), ainda não tinha sido recebido um relatório final.

Controlos ex post

6.28. No que respeita aos controlos *ex post*, o Director-Geral incluiu na sua Declaração de Fiabilidade uma reserva significativa quanto à eficácia dos mesmos no que se refere aos orçamentos operacionais para a Política Externa e de Segurança Comum e o Instrumento de Estabilidade, baseada nas insuficiências identificadas pelo Tribunal em 2008 e pela auditoria interna (ver igualmente o ponto 6.49).

6.29. Não obstante, o Tribunal reconhece que, comparativamente a 2008, se constata melhorias no funcionamento do sistema de controlos *ex post*. Foi desenvolvida e aplicada uma estratégia de controlo *ex post* e foi efectuado um número acrescido desses controlos. A eficácia destas alterações só poderá ser avaliada nos próximos anos.

Auditoria interna

6.30. A função de auditoria interna foi avaliada como sendo geralmente eficaz. Em 2009, a estrutura de auditoria interna (EAI) funcionou na sua plena capacidade, tendo realizado auditorias relativas a questões relevantes e úteis.

DG ELARG**Controlos ex ante**

6.31. Os controlos *ex ante* foram considerados parcialmente eficazes. O nível material de erros detectado pelo Tribunal nos procedimentos de concurso geridos pelas Agências de Pagamento Nacionais (ver ponto 6.19 a)) não foi evitado nem detectado e corrigido pelos controlos *ex ante* efectuados pelas delegações da UE.

6.32. O Tribunal identificou algumas insuficiências na criação e no funcionamento do sistema de execução descentralizada no caso da Croácia e da Turquia, entre as quais:

6.27. A Comissão adoptou, já em 2009, medidas tendentes ao encerramento de processos antigos [no âmbito do Mecanismo de Reacção Rápida (MRR) e da PESC]. Estes esforços prosseguirão em 2010.

6.28. O Director-Geral das Relações Externas (DG RELEX) estabeleceu um Plano de Acção para o seguimento da reserva emitida no Relatório anual de actividade de 2009 e para a melhoria da qualidade da fiabilidade para 2010.

6.29. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias introduzidas, processo que se manteve em 2010. As medidas adoptadas no corrente ano incluem uma nova metodologia para os controlos *in loco*, acções de formação e uma reformulação das orientações para a documentação dos resultados dos controlos *ex post*.

6.31. A Comissão considera que os controlos *ex ante* realizados nos serviços centrais e nas delegações da UE são eficazes. Tal como o Tribunal reconheceu, a Comissão prosseguiu a melhoria dos seus sistemas internos e concluiu o conjunto de instruções. No Relatório Anual de 2008, os controlos *ex ante* foram considerados eficazes.

6.32. Em 2009, a DG ELARG continuou a assegurar o cumprimento das condições da delegação (parcial) de competências de gestão pelas autoridades nacionais da Croácia e da Turquia, tendo mantido a realização dos controlos *ex ante* pela delegação a fim de minimizar os riscos.

Além disso, os testes das operações substanciais efectuados pelo Tribunal não revelaram insuficiências significativas, para além da inexistência de uma pista de auditoria para explicar completamente as decisões adoptadas pelas delegações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a) a necessidade de orientações mais específicas no que respeita ao procedimento de «delegação de competências de gestão» ⁽⁶⁾ de forma a definir melhor as funções dos vários agentes da Comissão no processo;
- b) as provas dos controlos realizados pela delegação e apresentados ao chefe da delegação para a aprovação operacional dos pedidos de fundos são insuficientes.

6.33. Foram igualmente detectadas insuficiências na gestão centralizada por parte da Comissão, incluindo casos de documentação insuficiente e regras não cumpridas devidamente.

6.34. No final de 2009, não se encontravam concluídas todas as instruções necessárias para efeitos de encerramento e apuramento dos programas PHARE e CARDS (incluindo a utilização de correcções forfetárias). Entretanto, a DG ELARG reduziu, mas não eliminou, a acumulação de declarações finais relativas ao PHARE e ao Mecanismo de Transição nos novos Estados-Membros, continuando a verificar-se atrasos substanciais (de até cinco anos).

Acompanhamento e supervisão

6.35. O acompanhamento e a supervisão foram considerados eficazes. Não obstante, o Tribunal constatou que ainda não foram totalmente corrigidas algumas insuficiências já identificadas em anos anteriores.

6.36. Entre estas inclui-se a necessidade de verificação suficiente da qualidade dos dados introduzidos nos sistemas de informação de gestão (CRIS, i-Perseus), como o comprovam os erros de codificação detectados durante os testes de operações efectuados pelo Tribunal.

6.37. Acresce que o Tribunal constatou que, na gestão descentralizada, os resultados das visitas de acompanhamento efectuadas pelas delegações da UE aos beneficiários nem sempre são registados de uma forma que permita uma análise e um seguimento eficazes dos mesmos.

⁽⁶⁾ Delegação de competências de gestão pela Comissão no quadro do processo de descentralização.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) Com um número crescente de países a solicitar a delegação de competências de gestão, a DG ELARG actualizou a sua nota de orientação interna de 2008 para ter em conta a experiência adquirida com as delegações de competências de gestão em 2008 e emitiu novas orientações para 2009 a todos os intervenientes envolvidos no processo. Está actualmente a ser elaborado um documento intitulado *Conferral of Management guidance* (Orientações sobre a delegação de competências de gestão) a tempo dos pedidos que irão ser recebidos nos próximos anos.
- b) o papel do Chefe de Delegação na aprovação de pedidos de financiamento está claramente especificado nas notas de instrução internas emitidas pela DG ELARG. Os controlos a efectuar, de acordo com as suas instruções, constituirão a base necessária para a aprovação de um pedido de financiamento específico.

6.33. Os argumentos apresentados pelo Tribunal referem-se, basicamente, a melhorias possíveis da pista de auditoria, mas não a erros materiais na aplicação das normas. A maioria foi resolvida no início de 2010 através de instruções internas e notas de esclarecimento.

6.34. Desde a alteração do Regulamento Financeiro e das normas de execução, em 2003, a DG ELARG tem vindo a aplicar um procedimento de apuramento de contas, tal como exigido pelo Regulamento Financeiro alterado. Este procedimento tem sido actualizado regularmente e é agora substituído por uma Política para apuramento de contas na gestão descentralizada Programa Phare e Instrumento de Transição substancialmente mais consolidada, adoptada em Junho de 2010, que descreve mais pormenorizadamente a forma como as correcções forfetárias para insuficiências do sistema podem ser aplicáveis sempre que necessário (tais como o apuramento de contas de programas ao abrigo de uma gestão descentralizada alargada).

Só em 2009, a DG Alargamento encerrou 375 declarações finais, ou seja, um número muito superior aos novos programas lançados. Existem ainda alguns casos para os quais o procedimento contraditório ainda irá demorar algum tempo, pelo que o encerramento pode levar ainda alguns anos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Controlos ex post

6.38. A função de controlos *ex post* foi avaliada como sendo geralmente eficaz.

6.39. Em 2009, a DG ELARG desenvolveu uma estratégia específica para introduzir auditorias *ex post* aos projectos objecto de gestão centralizada. A nova estratégia só será aplicada a partir de 2010.

Auditoria interna

6.40. A função de auditoria interna foi avaliada como sendo geralmente eficaz. Em 2009, a EAI funcionou na sua plena capacidade, tendo realizado auditorias relativas a questões relevantes e úteis.

DG ECHO**Controlos ex ante**

6.41. Os controlos *ex ante* foram avaliados como sendo geralmente eficazes.

6.42. Na opinião do Tribunal, os circuitos financeiros existentes estão suficientemente bem concebidos para detectar e corrigir erros cometidos por parceiros. Todavia, constatou que as insuficiências identificadas durante as auditorias regulares aos sistemas dos parceiros nem sempre são tratadas por estes em tempo oportuno, nem são tidas em conta durante a revisão anual da acreditação dos parceiros, o que reduz a confiança que a Comissão pode depositar na eficácia dos sistemas de controlo interno dos parceiros para evitar erros e irregularidades.

6.43. Além disso, o carácter genérico dos objectivos incluídos nas decisões de financiamento subjacentes aos contratos dificulta uma avaliação fundamentada das propostas apresentadas. Acresce que a documentação das avaliações efectuadas não permite uma comparação geral das propostas apresentadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.38. A Comissão considera que os controlos *ex post* para a gestão descentralizada são totalmente eficazes. Aceita que a função de controlo *ex post* para a gestão centralizada ainda não foi integralmente lançada.

Estas novas auditorias *ex post* realizadas por uma unidade horizontal distinta e abordadas nesta secção destinam-se apenas a prestar ao gestor orçamental delegado uma garantia suplementar, para além dos requisitos impostos pelo Regulamento Financeiro.

6.39. Esta nova estratégia proporciona uma garantia adicional, que não é exigida pelo Regulamento Financeiro.

6.42. Os resultados da auditoria estão disponíveis para avaliações de parceiros e são nelas utilizados. A acreditação dos parceiros recebe também dados dos projectos de acompanhamento realizados e tem em consideração, nomeadamente, os aspectos operacionais, financeiros e jurídicos do parceiro. A avaliação e as auditorias resultam frequentemente em recomendações aos parceiros no sentido de melhorarem os seus sistemas de controlo interno. Por conseguinte, vários relatórios de auditoria conduziram directamente a alterações no estatuto atribuído aos sistemas de controlo dos parceiros. O actual sistema de auditorias e avaliação dos parceiros instituído pela DG ECHO resultou num sistema de controlo que proporciona uma perspectiva equilibrada e eficaz dos sistemas de controlo interno dos parceiros e contribui para a prevenção de erros e irregularidades.

6.43. Embora sejam perfeitamente suficientes para a adopção de uma decisão de financiamento, os objectivos estabelecidos nas decisões de financiamento para ajuda humanitária devem ser considerados em conjunto com as informações pormenorizadas sobre as necessidades identificadas, a estratégia proposta e os elementos necessários para uma resposta convincente, incluídos no documento de apoio à decisão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Acompanhamento e supervisão

6.44. Em termos globais, os sistemas de acompanhamento e supervisão foram considerados geralmente eficazes. Contudo, o Tribunal constata que a Comissão não controla em que medida os «Centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária» ⁽⁷⁾ são utilizados pelos parceiros de acordos-quadro de parceria, não obstante a importância desses centros para reduzir o risco de erros nos procedimentos de adjudicação de contratos.

Auditoria externa

6.45. A actividade de auditoria *ex post* foi avaliada com sendo eficaz. O Tribunal confirmou que os progressos realizados em 2008 continuaram, embora ainda seja possível introduzir melhorias no que toca à consolidação relativa ao seguimento dos resultados da auditoria, nomeadamente os que dão origem à recuperação de despesas não elegíveis.

Auditoria interna

6.46. A função de auditoria interna foi avaliada com sendo geralmente eficaz. Em 2009, a EAI funcionou na sua plena capacidade, tendo realizado auditorias relativas a questões relevantes e úteis.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

6.47. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 6.3**.

6.48. O Tribunal reconhece as melhorias introduzidas por todas as DG associadas ao grupo de políticas na qualidade das informações prestadas nos seus relatórios anuais de actividades.

No que respeita à complexidade das situações de crise, à grande diversidade de necessidades e à disponibilidade de outros doadores, as necessidades pormenorizadas, que deverão ser abordadas em conjunto com a resposta especificada, estão definidas nas propostas apresentadas pelos parceiros da DG ECHO em conformidade com a decisão de financiamento da Comissão. A Comissão considera que os procedimentos de selecção dos projectos instituídos pela DG ECHO reflectem as especificidades da ajuda humanitária e proporcionam um nível elevado de garantia no que respeita à qualidade da ajuda disponibilizada pelos parceiros da DG ECHO. Todavia, a Comissão aceita que a documentação da avaliação das propostas pode ser melhorada, racionalizada e normalizada.

6.44. A Comissão congratula-se com a conclusão global do Tribunal.

Em relação aos Centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária, a Comissão acolhe positivamente o reconhecimento da sua utilidade global.

6.45. A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal e reafirma o seu empenho em continuar a melhorar os seus procedimentos de seguimento.

6.48. A Comissão realizou um inquérito, a fim de identificar os factores de êxito que influenciam a qualidade dos relatórios anuais de actividade. Em resposta aos factores identificados, foram aplicadas várias medidas com o objectivo de melhorar a qualidade dos elementos probatórios apresentados em apoio da fiabilidade e a legibilidade dos relatórios. A Comissão congratula-se assim com a avaliação positiva do Tribunal em relação aos relatórios anuais de actividade e continuará a trabalhar no sentido de os melhorar enquanto fonte probatória para a DAS (declaração de fiabilidade).

⁽⁷⁾ Organizações sem fins lucrativos especializadas na gestão técnica e comercial de fornecimentos e serviços necessários à execução de acções humanitárias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.49. O Tribunal concorda com as apreciações dos directores-gerais da DG RELEX (uma reserva relacionada com os controlos *ex post* relativos ao orçamento operacional da PESC e do Instrumento de Estabilidade) e da DG ELARG e DG ECHO (sem reservas).

6.50. Os resultados do exame da tomada de posição do Director-Geral do EuropeAid estão incluídos no relatório sobre os FED. O Tribunal considera que, na sua declaração e no seu relatório anual de actividades, o Director-Geral faz uma apreciação parcialmente justa da gestão financeira no que toca à regularidade das operações.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.51. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 para o grupo de políticas Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento estavam afectados por erros materiais.

6.52. 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, de um modo geral, parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

6.53. Devem ser tidas em consideração as seguintes recomendações:

- a) a DG RELEX deve consolidar a sua metodologia de controlo *ex post* e seguir prontamente as recomendações do auditor interno a esse respeito;
- b) a DG RELEX deve dedicar recursos suficientes à análise e ao encerramento dos contratos no âmbito do antigo Mecanismo de Reacção Rápida e da PESC cujo prazo de execução já caducou;
- c) a DG ELARG deve fornecer orientações mais específicas no que respeita ao procedimento de «delegação de competências de gestão» de forma a definir melhor as funções dos vários agentes da Comissão no processo;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.50. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter concluído que o Relatório Anual de Actividade do EuropeAid é «claro e informativo, nomeadamente devido a um maior recurso a indicadores quantitativos» (ver ponto 50 do Relatório FED). A Comissão considera que os indicadores quantitativos e qualitativos estabelecidos nos quatro pilares de «fiabilidade» do Relatório Anual de Actividade do EuropeAid fornecem o elemento probatório necessário para apoiar a declaração de fiabilidade razoável do Director-Geral e constituem uma avaliação correcta em matéria da regularidade das operações, no quadro da gestão financeira do EuropeAid.

6.52. A Comissão concebeu os seus controlos no sentido de abranger a totalidade do ciclo de vida dos seus projectos plurianuais. Considera que estes sistemas de supervisão e controlo para os grupos de políticas da Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento são eficazes e têm melhorado de forma significativa ano após ano, tal como reflectido no aumento da percentagem de pagamentos perfeitamente regulares identificados pelo Tribunal na sua amostra. As recomendações feitas pelo Tribunal nos últimos anos foram já implementadas e muitas dessas melhorias foram reconhecidas pelo Tribunal, o que fez com que elementos significativos dos principais sistemas de controlo fossem considerados «eficazes».

6.53.

- a) A Comissão aceita a recomendação do Tribunal e gostaria de especificar que já está a adoptar medidas para se conformar com todas as recomendações recebidas em matéria de controlos *ex post* na DG RELEX.
- b) A Comissão concorda com o Tribunal e gostaria de salientar que foram já envidados esforços consideráveis em 2009 com vista a suprimir os atrasos verificados em projectos antigos a encerrar. Com efeito, 75 % de todos os contratos no âmbito do Mecanismo de Reacção Rápida em aberto no início de 2009 foram encerrados até ao final do ano. Estes esforços prosseguirão em 2010.
- c) Com um número crescente de países a solicitar a «delegação de competências de gestão», a DG ELARG actualizou a sua nota de orientação interna de 2008 para ter em conta a experiência adquirida com as delegações de competências de gestão conferidas nesse ano e disponibilizar em 2009 um aconselhamento suplementar a todos os intervenientes envolvidos no processo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) a DG ELARG deve rever as suas listas de controlo interno, a fim de documentar todas as verificações efectuadas;
- e) a DG ELARG deve adoptar medidas destinadas a melhorar a qualidade dos dados introduzidos nos seus sistemas de informação de gestão (por exemplo, análise regular e verificação da qualidade dos dados);
- f) a DG ELARG deve desenvolver e introduzir mecanismos que facilitem a análise e o seguimento dos resultados das missões de acompanhamento levadas a cabo;
- g) a DG ELARG deve continuar a dedicar recursos suficientes à análise das declarações finais pendentes apresentadas no âmbito do PHARE e do Mecanismo de Transição nos novos Estados-Membros;
- h) a DG ECHO deve melhorar a documentação relativa às avaliações de propostas de acções de ajuda humanitária (por exemplo, através da introdução de relatórios de avaliação normalizados);
- i) a DG ECHO deve definir e introduzir um mecanismo de recolha e análise de dados relativos à utilização, pelos seus parceiros, dos «Centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária».

6.54. As recomendações relativas ao EuropeAid estão incluídas no relatório sobre os FED.

6.55. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 6.4**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) A Comissão já tomou as medidas necessárias para assegurar que os controlos efectuados pelos funcionários nas secções operações e finanças e contratos sejam documentados com maior precisão.
- e) Existem controlos regulares sobre a qualidade dos dados no sistema CRIS, em especial antes da extracção de informações pertinentes para o Relatório Anual de Actividade. A ferramenta informática de gestão onde os dados são introduzidos contém igualmente controlos da qualidade dos dados. Além disso, a Comissão tem dado uma grande importância à formação de utilizadores do sistema CRIS.
- g) Os encerramentos têm sido uma prioridade da DG ELARG desde 2007. Só em 2009, esta Direcção-Geral encerrou 375 declarações finais.
- h) A Comissão já está a trabalhar no sentido de melhorar e harmonizar a documentação centralizada das suas avaliações de propostas. A introdução de um relatório de avaliação normalizado é uma das opções consideradas.
- i) Embora a sugestão do Tribunal seja útil, as prioridades actuais e as limitações de recursos não permitem que esta recomendação seja seguida num futuro próximo.

6.54. Em resposta às recomendações do Tribunal, o EuropeAid irá:

- considerar metodologias possíveis para definir um indicador relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais;
- avaliar a relação custo-eficácia dos seus controlos no âmbito da revisão do risco de erro tolerável;
- finalizar e divulgar um conjunto de instrumentos de gestão financeira para os organismos de execução;
- prosseguir os seus esforços no sentido de assegurar o registo adequado e atempado das informações de auditorias;
- empenhar-se na melhoria dos sistemas de tecnologias da informação que apoiam os seus trabalhos de auditoria;
- melhorar a concepção e análise dos critérios de pagamento relativos ao apoio orçamental através de orientações revistas e processos de «análise pelos pares» (Grupo de Apoio à Qualidade);
- implementar um quadro revisto para a elaboração de relatórios e o acompanhamento da gestão das finanças públicas para pagamentos relativos ao apoio orçamental.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL
N.º 3/2006 RELATIVO À AJUDA HUMANITÁRIA
PRESTADA PELA COMISSÃO EUROPEIA
EM RESPOSTA AO TSUNAMI****Introdução**

6.56. Em 2006, o Tribunal de Contas publicou o Relatório Especial n.º 3/2006 relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão Europeia em resposta ao tsunami provocado pelo tremor de terra que, em 26 de Dezembro de 2004, ocorreu ao largo da costa ocidental do Norte de Sumatra. A auditoria incluiu a ajuda de emergência e obras de reabilitação a curto prazo empreendidas pela Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO) ⁽⁸⁾.

6.57. Nesse relatório, o Tribunal elaborou diversas recomendações, que foram efectivamente adoptadas na totalidade pelo Conselho e pelo Parlamento. As recomendações do Tribunal iam no sentido de a Comissão:

- a) ponderar de que forma poderia ajudar os governos dos países afectados a efectuarem uma coordenação mais eficaz dos doadores, de forma a garantirem que é dada resposta às necessidades;
- b) clarificar os papéis da DG ECHO e da DG Ambiente (mecanismo de protecção civil), a fim de garantir uma abordagem coerente;
- c) prever um prazo mais alargado para as operações de emergência (por exemplo, nove meses em vez de seis meses), para garantir tempo suficiente à sua execução;
- d) reforçar o seu sistema de acompanhamento a fim de incluir os seguintes elementos: informações escritas enviadas aos parceiros após as visitas de acompanhamento, desenvolvimento das informações comparativas dos custos, uma melhor explicação das disposições de execução e informações sobre o que foi efectuado e respectiva localização;
- e) ter em conta as dificuldades de acesso à documentação dos projectos executados pelas agências das Nações Unidas (ONU) no Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo.

6.58. Nas suas respostas ao relatório do Tribunal, o Conselho exortou a Comissão a apoiar o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UNOCHA) na sua função coordenadora e o Parlamento insistiu na importância de estabelecer a interligação entre a ajuda humanitária a curto prazo e as acções de reabilitação e reconstrução a mais longo prazo.

⁽⁸⁾ As acções a mais longo prazo empreendidas pela Comissão neste domínio foram analisadas pelo Tribunal de Contas no Relatório Especial n.º 6/2008 relativo à ajuda à recuperação concedida pela Comissão Europeia no seguimento do maremoto e do furacão Mitch.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Seguimento das recomendações

6.59. Em 2007, na sequência de uma proposta da Comissão Europeia sobre o «Consenso europeu em matéria de ajuda humanitária» (o Consenso), foi emitida uma declaração conjunta ⁽⁹⁾ a fim de impulsionar a coordenação e a promoção das melhores práticas entre os Estados-Membros e a Comissão. Em 2008, a Comissão elaborou um plano de acção que foi anexado ao Consenso.

6.60. A Comissão apoia o papel fundamental do UNOCHA na coordenação da resposta humanitária. A DG ECHO é membro do Grupo de Apoio dos Doadores do OCHA e, no período 2007-2009, a Comissão celebrou 43 contratos no domínio da cooperação com o OCHA, num montante total de aproximadamente 30 milhões de euros.

6.61. A Comissão visa coordenar as modalidades de ajuda da UE com as dos Estados-Membros, através do Grupo da Ajuda Humanitária e da Ajuda Alimentar (COHAFA) do Conselho e do Comité da Ajuda Humanitária (CAH). A Comissão melhorou igualmente a utilização do «sistema dos 14 pontos» para registo do financiamento da ajuda humanitária da UE e, em 2009, a DG ECHO encomendou um estudo geral sobre o sistema de coordenação dos doadores de ajuda humanitária no terreno ⁽¹⁰⁾.

6.62. Prosseguindo esta linha, em 2008 e 2009, a DG ECHO partilhou com os Estados-Membros da UE e o Parlamento Europeu cerca de 250 relatórios de situação, redigidos pelo pessoal no terreno e descrevendo a situação humanitária local durante a ocorrência de uma crise num determinado país ou região.

6.63. Em resposta à recomendação do Tribunal, em 2009 a Comissão anunciou a migração do Centro de Vigilância e Informação no domínio da Protecção Civil da DG Ambiente para a DG ECHO, com efeitos a partir de Fevereiro de 2010.

6.64. A Comissão privilegiou a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (IERD), em vez do prolongamento das operações de emergência que, em sua opinião, exigiriam uma alteração significativa na concepção e no quadro legislativo da política de acção externa da UE no seu todo. Neste contexto, o quadro regulamentar foi melhorado e a Comissão tomou medidas para reforçar a cooperação entre os serviços humanitários e de desenvolvimento e outros agentes no domínio da assistência, sobretudo no terreno e em situações de crise e de fragilidade dos Estados.

⁽⁹⁾ Conselho Europeu, Declaração Conjunta — O Consenso europeu em matéria de ajuda humanitária (JO C 25 de 30.1.2008).

⁽¹⁰⁾ Spaak, M. e Otto, R., *Study on the mapping of donor coordination (Humanitarian Aid) at the field level*, Channel research, Julho de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.65. A Comissão pretendia resolver as insuficiências identificadas no sistema de acompanhamento, principalmente através de uma aplicação mais rigorosa dos seus procedimentos de controlo interno bem como da revisão das orientações de acompanhamento. Foi adoptada uma abordagem mais concreta para o desenvolvimento de um sistema de informações comparativas dos custos. A DG ECHO está a trabalhar num sistema global de custos unitários comparáveis, que se espera vir a incluir uma massa crítica de dados reais sobre custos unitários. No entanto, prevê-se que o sistema COR («Cost Observed for Results», ou Custos observados à luz dos resultados), como é designado, só será utilizado na plataforma de tecnologia da informação Hope/e-tool a partir de 2012.

6.66. O Tribunal analisou o problema do acesso à documentação dos projectos executados pelas agências da ONU no seu Relatório Especial n.º 15/2009 ⁽¹¹⁾.

Conclusões

6.67. A Comissão teve em conta as recomendações do Tribunal e das Autoridades de Quitação, embora ainda esteja por concluir a realização de algumas melhorias concretas no sistema de acompanhamento. Mais especificamente:

- a) a Comissão procurou assegurar que a coordenação dos doadores seja mais eficaz, através do Consenso e do plano de acção, do apoio ao UNOCHA e da sua permanente interacção com os Estados-Membros. A revisão intercalar do plano de acção do Consenso, prevista para 2010, deverá mostrar de forma sistemática como a Comissão tira o máximo proveito das cinco vantagens comparativas enunciadas no Consenso, no que se refere à coordenação e complementaridade dos doadores humanitários;
- b) espera-se que a migração do Centro de Vigilância e Informação para a DG ECHO permita resolver de forma adequada a questão da coerência de abordagem entre os dois serviços da CE;
- c) os novos instrumentos de financiamento introduzidos em 2007, nomeadamente o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e o Instrumento de Estabilidade, dotam a Comissão das ferramentas necessárias para dar resposta ao desafio da IERD através da aplicação de uma combinação de políticas nos Estados que estão a sair de uma crise;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.65. A concepção do modelo dos Custos dos Resultados Observados (COR) terá início em 2011, logo que tenha sido integrado numa ferramenta informática (Hope/e-tool). Após a fase de testes e introdução de dados, prevê-se que a utilização do modelo possa ter início em 2012.

6.66. A Comissão deu todo o seu apoio aos pedidos do Tribunal para a obtenção dos necessários documentos justificativos por parte das organizações das Nações Unidas e este princípio está claramente estipulado no Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo. Sempre que a Comissão for informada pelo Tribunal de dificuldades a este respeito, poderá abordar os seus parceiros nas Nações Unidas a fim de encontrar uma solução e assegurar que o Tribunal recebe as informações solicitadas.

6.67.

- a) A revisão intercalar do plano de acção Consenso por parte da Comissão está em curso e os resultados finais estarão disponíveis até ao final de 2010.
- b) A integração do Centro de Informação e Vigilância já deu origem a sinergias, tais como a disponibilização de informações em tempo real aquando do desencadeamento de catástrofes naturais e outras e uma cooperação mais estreita entre os peritos técnicos da DG ECHO no terreno e os peritos dos Estados-Membros destacados para actividades de protecção civil.
- c) A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido o contributo dos novos instrumentos para o processo de transição. A fim de reforçar estes esforços, a Comissão criou um grupo interserviços para a transição, a fim de promover uma visão partilhada, abordagens coordenadas e posições comuns sobre políticas para «situações de transição» que envolvem instrumentos humanitários, de desenvolvimento e de estabilização. O objectivo consiste em melhorar a política e a aplicação de programas no terreno e contribuir para o debate político internacional sobre situações de transição.

⁽¹¹⁾ Relatório Especial n.º 15/2009 sobre a Assistência da UE executada através de organizações das Nações Unidas: tomada de decisões e acompanhamento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) embora o desenvolvimento do sistema COR constitua um exercício rigoroso e promissor, o seu desempenho e os seus resultados só poderão ser avaliados quando o sistema se encontrar em plena execução.

SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 6/2006 RELATIVO AOS ASPECTOS AMBIENTAIS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA COMISSÃO

Introdução

6.68. Em 2006, o Tribunal publicou o Relatório Especial n.º 6/2006 relativo aos aspectos ambientais da cooperação para o desenvolvimento da Comissão ⁽¹²⁾. A auditoria examinou quer os programas ambientais financiados pela Comissão quer a forma como esta procedeu à integração da dimensão ambiental em todas as suas acções de cooperação para o desenvolvimento.

6.69. As 15 recomendações do Tribunal à Comissão, que mereceram o apoio do Conselho e do Parlamento, incidiam em três domínios principais, a saber: estabelecimento de uma estratégia global para o ambiente e acompanhamento da sua execução, melhoria da eficácia da integração ambiental e melhoria da eficácia dos projectos ambientais.

6.70. Além disso, o Parlamento convidou a Comissão a recorrer mais à experiência reconhecida das administrações nacionais que gerem programas nacionais de cooperação para o desenvolvimento e às empresas privadas com experiência provada como parceiros das administrações nacionais em matéria de gestão de projectos ambientais ⁽¹³⁾.

Seguimento das recomendações

6.71. No seguimento do Relatório Especial do Tribunal, os serviços da Comissão deram prioridade à elaboração de uma nova estratégia ambiental abrangente e, no final de 2006, já haviam elaborado um projecto de estratégia. Contudo, alterações nas prioridades da Comissão atrasaram a prossecução dos trabalhos em torno da estratégia, pelo que só em Abril de 2009 foram apresentados os elementos para o desenvolvimento da nova estratégia, num documento de trabalho dos serviços da Comissão ⁽¹⁴⁾. O Conselho acolheu favoravelmente este documento e, em Junho de 2009, convidou a Comissão a elaborar um documento de estratégia global da UE para 2011. Em Março de 2010, a Comissão e os Estados-Membros estavam numa fase inicial do desenvolvimento do programa de trabalho para a elaboração da nova estratégia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) A Comissão concorda com esta declaração do Tribunal e tenciona apresentar os primeiros resultados até ao final de 2011.

6.71. O atraso na preparação da estratégia deveu-se a uma alteração de prioridades, segundo a qual a estratégia ambiental já não deveria ser emitida numa comunicação individual, mas como um anexo a uma comunicação mais abrangente sobre a integração de todas as questões transversais (não apenas os aspectos ambientais), cuja adopção estava prevista para o final de 2008. Esta abordagem foi proposta com o objectivo de reduzir o número de comunicações da Comissão. No entanto, esta nova abordagem acabou por ser abandonada, devido às dificuldades em reunir diferentes domínios temáticos num único documento e ao reconhecimento da necessidade de uma abordagem mais centrada no ambiente. Em Setembro de 2009, realizou-se uma reunião com os Estados-Membros (e a sociedade civil) para iniciar a preparação conjunta da nova estratégia.

⁽¹²⁾ JO C 235 de 29.9.2006, p. 1.

⁽¹³⁾ N.º 233 da resolução do Parlamento sobre a quitação relativa ao exercício de 2005 (JO L 187 de 15.7.2008, p. 50).

⁽¹⁴⁾ Melhorar a integração do ambiente na cooperação para o desenvolvimento, SEC(2009) 555 de 21.4.2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.72. Em Setembro de 2006, a Comissão definiu um quadro operacional para a elaboração da sua nova estratégia ambiental, através da criação de um grupo interserviços liderado pela DG Desenvolvimento e composto por representantes das Direcções-Gerais competentes. Em 2006, a Comissão solicitou assistência técnica para identificar possíveis indicadores de desempenho da integração ambiental a utilizar na nova estratégia ambiental. Uma avaliação completa do desempenho da integração ambiental da Comissão acabou por ser realizada pelos serviços de assistência técnica pela primeira vez em 2009 segundo os indicadores e a metodologia desenvolvidos.

6.73. A Comissão não realizou qualquer estudo específico a fim de avaliar a sua capacidade interna para executar a sua estratégia ambiental. A abordagem da Comissão em relação ao reforço de capacidades traduziu-se sobretudo no seu substancial programa de formação e na emissão de orientações mais pormenorizadas para o seu pessoal. Além disso, verificaram-se aumentos limitados de pessoal em unidades importantes dos serviços centrais da Comissão, sobretudo a fim de desenvolver o trabalho relativo às alterações climáticas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

6.74. No final de 2006, foram emitidas orientações destinadas ao pessoal da Comissão sobre a integração da dimensão ambiental na ajuda ao desenvolvimento, que foram posteriormente actualizadas, em 2009, para melhor ter em conta a questão das alterações climáticas. Contudo, uma avaliação efectuada em 2009 por consultores do EuropeAid constatou que era possível melhorar a integração dos aspectos ambientais na fase de elaboração do projecto em aproximadamente 50 % dos projectos examinados.

6.75. Um número significativo de elementos dos serviços da Comissão recebeu formação sobre a dimensão ambiental da cooperação para o desenvolvimento e a Comissão investiu fundos substanciais para este objectivo. Desde 2009, esta formação tornou-se obrigatória para os funcionários operacionais do EuropeAid, embora não da DG Desenvolvimento e da DG Relações Externas.

6.76. A Comissão ainda não levou a cabo uma avaliação geral da sua ajuda no domínio do ambiente que inclua quer os programas quer a integração da dimensão ambiental. Também está ainda por criar uma base de dados central de todos os projectos ambientais avaliados, considerados individualmente. Embora a dimensão ambiental do sistema de acompanhamento de projectos da Comissão tenha sido ampliada, não foi efectuada qualquer avaliação destes relatórios de acompanhamento do ponto de vista do ambiente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.72. Foram estabelecidos os principais indicadores quantitativos em relação à estratégia de integração ambiental existente (tal como solicitado pelo Tribunal), os quais têm sido acompanhados desde 2006. Esses indicadores dizem respeito à aplicação de ferramentas, tais como os perfis ambientais na preparação de estratégias nacionais e regionais e avaliações ambientais relacionadas com os programas e projectos, o número de acções de formação disponibilizadas e o número de funcionários formados. No que respeita aos indicadores qualitativos para avaliação da integração ambiental na elaboração de projectos, estes foram definidos e aplicados num primeiro projecto-piloto ex post, cuja avaliação foi realizada em 2009.

6.73. No âmbito da política de «crescimento zero» em matéria de pessoal da Comissão, tal como o Tribunal reconheceu, o EuropeAid centrou os seus esforços no reforço das competências dos funcionários não especializados em detrimento de uma análise específica da sua capacidade interna. O EuropeAid tem vindo a aplicar esta abordagem de forma coerente durante o período de referência.

6.74. A revisão ex post (ELARG) fez parte de um processo que visa uma melhoria contínua na fase de elaboração do projecto.

6.75. As acções de formação em matéria de integração ambiental são agora obrigatórias para todo o pessoal operacional do EuropeAid, tanto para os funcionários que trabalham nos serviços centrais como para os que partem para as delegações. Este foi um dos cursos de formação que registou maior participação em 2009, com mais de 400 participantes. Um vasto programa de seminários de formação tem vindo a ser executado desde 2005, incluindo cerca de 50 seminários regionais realizados em países cooperantes e um grande número de acções que tiveram lugar nos serviços centrais.

6.76. Está prevista para 2011 uma avaliação da integração ambiental na cooperação para o desenvolvimento. Neste momento, está a ser desenvolvida uma base de dados central das avaliações de projectos individuais, que estará em funcionamento em 2011. Foram elaborados relatórios de avaliação do acompanhamento orientado para os resultados (ROM) centrados em projectos ambientais realizados na América Latina em 2005 e 2009. As avaliações por país da cooperação CE abordaram os aspectos ambientais como parte das questões transversais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.77. A Comissão tomou medidas para melhorar a identificação de projectos relacionados com o ambiente, mas continua a não conseguir avaliar com exactidão o montante das despesas relativas ao ambiente. No caso de projectos relevantes em matéria de clima, introduziu um sistema para fazer estimativas aproximadas das despesas, mas o mesmo não se verificou em relação a outros domínios, como a biodiversidade e a desertificação.

6.78. Foram elaborados perfis ambientais de país para praticamente todos os documentos de estratégia por país, aos quais foram anexados, e nesses mesmos documentos figura uma secção específica relativa ao ambiente. No entanto, a qualidade dos perfis ambientais de país é variável e a sua influência nos documentos de estratégia por país no seu todo ainda é, de um modo geral, limitada. As orientações para a revisão intercalar dos documentos de estratégia por país, que estava a decorrer no momento em que se realizou o presente exercício de acompanhamento, pretendem aumentar a atenção prestada ao ambiente nesses documentos e conferiram uma prioridade especial à inclusão das questões relacionadas com as alterações climáticas nesses documentos revistos.

6.79. A Comissão definiu orientações para a integração das questões ambientais nas operações de ajuda orçamental. Na prática, porém, continua a verificar-se que só raramente a condicionalidade e os indicadores ambientais são incluídos nos programas de ajuda orçamental e apenas num pequeno número de casos foi realizada a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

6.80. Embora as orientações da Comissão tenham definido procedimentos específicos para a avaliação ambiental de todos os projectos, o EuropeAid deixou ao critério das delegações a decisão sobre a criação, ou não, de pontos focais ambientais para controlar estes procedimentos. Devido a limitações de pessoal, os próprios peritos ambientais do EuropeAid não se podem ocupar da avaliação da análise ambiental de todas as propostas de projectos.

6.81. A Comissão elaborou igualmente orientações sobre a realização da AAE durante a fase de formulação dos projectos, bem como sobre o seguimento das recomendações das AAE. Contudo, segundo a avaliação do EuropeAid de 2009 referida no ponto 6.77, nem sempre é cumprida a exigência de levar a cabo uma AAE.

6.82. No caso do Programa Temático para o Ambiente ⁽¹⁵⁾, as delegações têm um papel acrescido na avaliação das propostas de projectos. No que respeita aos projectos no âmbito dos documentos de estratégia por país, o Manual de Integração do Ambiente contém orientações destinadas a assegurar que as condições locais são tidas em conta na concepção dos projectos.

⁽¹⁵⁾ Programa Temático «Ambiente e Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, incluindo a Energia» (ENRTP).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.77. O EuropeAid melhorou a sua capacidade para identificar e controlar as despesas relativas a projectos ambientais, mas continua a ser uma tarefa muito complexa calcular os montantes precisos afectados aos objectivos ambientais no âmbito de acções que se destinam essencialmente a outros objectivos políticos. Estão a decorrer conversações com o CAD da OCDE sobre a melhor forma de transformar em dados financeiros os dados qualitativos baseados nos «marcadores do Rio».

6.78. A qualidade dos Perfis Ambientais por País (PAP) e a sua influência nos Documentos Estratégicos por País (DEP) ainda é variável, mas alguns perfis ambientais dos países estão a ser actualizados com base nas orientações para a integração ambiental e de modo a abordar da melhor forma as questões associadas às alterações climáticas; por outro lado, as orientações para a revisão intercalar conduziram a uma tomada em consideração mais adequada das questões relativas ao ambiente e às alterações climáticas nos documentos estratégicos por país, em especial nos países abrangidos pelo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento.

6.79. Serão emitidas novas orientações sobre o apoio orçamental em 2011, que incluirão novas orientações sobre questões transversais. No entanto, não obstante a inclusão de indicadores ambientais específicos, o diálogo político sobre questões ambientais tem lugar em muitos países no âmbito dos Quadros Comuns de Doadores que acompanham as operações de apoio do orçamental geral. Para que possam ser eficazes, as avaliações ambientais estratégicas exigem a tomada em consideração do contexto local e o empenhamento dos países parceiros, pelo que não podem ser impostas.

6.81. O EuropeAid elaborou notas de informação e documentos de orientação que fazem referência ao apoio à gestão de recursos naturais a nível das comunidades, entre outros aspectos. Vários programas CE promoveram iniciativas em matéria de gestão de recursos naturais a nível local. O Programa Temático para o ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia, faz referência específica ao trabalho com as comunidades locais, o que foi tido em consideração nos convites à apresentação de notas sucintas que tivessem em conta a «garantia da propriedade e dos direitos das comunidades locais, incluindo das populações indígenas» no âmbito da gestão da floresta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.83. Como parte do processo de simplificação da gestão financeira da Comissão, foram introduzidas alterações no Regulamento Financeiro e no Guia Prático com vista a tornar mais fácil e mais célere a aplicação dos procedimentos de adjudicação de contratos.

6.84. A necessidade de um maior empenho em ajudar as comunidades locais a encontrar meios sustentáveis de utilizar os recursos naturais vem referida nas orientações em matéria ambiental do EuropeAid, mas não foram fornecidas quaisquer instruções específicas sobre o modo de o fazer.

6.85. A Comissão não realizou qualquer avaliação global sobre a eficácia dos diferentes instrumentos de ajuda no apoio ao ambiente. O EuropeAid, porém, está a concluir um estudo sobre o desenvolvimento de abordagens sectoriais, bem como a analisar a possibilidade de criar fundos fiduciários da UE suscetíveis de serem utilizados para apoiar o ambiente.

6.86. A Comissão tem continuado a recorrer à experiência dos Estados-Membros e de empresas privadas para executar os seus programas no domínio do ambiente e tem aumentado as possibilidades de participação do sector privado no ENRTP.

Conclusões

6.87. A Comissão registou progressos significativos na execução das recomendações abrangentes do Tribunal. Esta situação verificou-se, em especial, no que respeita ao desenvolvimento de capacidades internas através da formação e das orientações destinadas ao pessoal. Contudo, uma avaliação do EuropeAid realizada em 2009 identificou insuficiências na execução de alguns dos novos procedimentos de integração da dimensão ambiental.

6.88. Vários são os domínios em que se impõe a realização de esforços acrescidos para assegurar a plena aplicação das recomendações. Uma nova estratégia ambiental exaustiva ainda está a ser desenvolvida mas terá de estar concluída em 2011, a fim de ser utilizada no próximo exercício de programação. Esta estratégia deverá ser apoiada por trabalhos adicionais em matéria de indicadores de desempenho ambiental e por uma avaliação geral da eficácia da integração da dimensão ambiental e dos programas no domínio do ambiente, incluindo o papel dos diferentes instrumentos. Impõe-se igualmente prestar uma maior atenção à integração das questões ambientais nos programas de ajuda orçamental.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.84. O EuropeAid elaborou várias notas de informação para promover o desenvolvimento sustentável, com destaque para abordagens a nível da comunidade. Além disso, o Programa Temático para o Ambiente faz referência específica ao trabalho com as comunidades locais, o que, entre outros aspectos, foi tido em consideração nos convites à apresentação de notas sucintas que tivessem em conta a «garantia da propriedade e dos direitos das comunidades locais, incluindo das populações indígenas» no âmbito da gestão da floresta.

6.85. O estudo CE sobre as abordagens sectoriais em matéria de ambiente e recursos naturais foi agora concluído, em estreita cooperação com várias agências de desenvolvimento da UE, e estão em curso alguns programas de apoio a políticas sectoriais neste domínio. Estas iniciativas constituem um passo em frente face ao passado. A criação de fundos fiduciários da União Europeia passará a ser possível nos termos da proposta de reapreciação do Regulamento Financeiro e foram implementados Acordos de Transferência a fim de permitir as contribuições dos Estados-Membros para a Aliança Global contra as Alterações Climáticas (AGAC) gerida pela CE. Os mecanismos de financiamento inovadores para o ambiente incluem igualmente a criação de parcerias público-privadas e a combinação de subvenções e empréstimos.

6.86. A Comissão continuou a utilizar a capacidade técnica das empresas privadas e dos Estados-Membros na execução da sua estratégia ambiental.

6.87. A Comissão congratula-se com o reconhecimento dos progressos significativos alcançados na integração das questões ambientais na carteira de ajudas externas da Comissão. A revisão *ex post* (que constituiu um exercício-piloto) fez parte de um processo que visa uma melhoria contínua. Este processo incluiu a revisão dos procedimentos de análise pelos pares (Grupo de Apoio à Qualidade), introduzindo indicações claras para a abordagem dos aspectos ambientais na elaboração de propostas de projecto.

6.88. A Comissão e os Estados-Membros estão a trabalhar em conjunto no sentido de apresentar um primeiro projecto de estratégia ambiental no início de 2011, para adopção no segundo semestre desse ano.

A Comissão tenciona ainda desenvolver indicadores para acompanhar a eficácia de uma nova estratégia ambiental e avaliar a integração do aspecto ambiental nas suas operações. Está prevista uma avaliação global da integração ambiental na cooperação para o desenvolvimento para 2011. Se os resultados da avaliação forem disponibilizados a tempo, serão tidos em conta na definição da nova estratégia da UE. Estão previstas novas orientações sobre o apoio orçamental para 2011, que incluirão novas orientações sobre questões transversais. No desenvolvimento deste trabalho, a Comissão continuará a procurar uma coordenação e harmonização estreitas com os Estados-Membros, em apoio ao programa de reforço da eficácia da ajuda.

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

			2009								2008	2007		
			EuropeAid		RELEX		ELARG		ECHO				Total	
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA														
Total de operações testadas (por tipo):			117		11		38		14		180		180	145
Adiantamentos			57		2		13		11		83		71	46
Pagamentos intermédios/finais			60		9		25		3		97		109	99
RESULTADOS DOS TESTES														
(em % e número de operações)														
Operações não afectadas por erros			90 % {105}		91 % {10}		79 % {30}		86 % {12}		87 % {157}		73 %	74 %
Operações afectadas por erros			10 % {12}		9 % {1}		21 % {8}		14 % {2}		13 % {23}		27 %	26 %
ANÁLISE DAS OPERAÇÕES AFECTADAS POR ERROS														
(em % e número de operações)														
Análise por tipo de despesa														
Adiantamentos			33 % {4}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		17 % {4}		19 %	19 %
Pagamentos intermédios/finais			67 % {8}		100 % {1}		100 % {8}		100 % {2}		83 % {19}		81 %	81 %
Análise por tipo de erro														
Erros não quantificáveis			67 % {8}		100 % {1}		88 % {7}		50 % {1}		74 % {17}		60 %	73 %
Erros quantificáveis			33 % {4}		0 % {0}		12 % {1}		50 % {1}		26 % {6}		40 %	27 %
incluindo	Elegibilidade		100 % {4}		n.a. {0}		100 % {1}		100 % {1}		100 % {6}		79 %	100 %
	Realidade das operações		0 % {0}		n.a. {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		21 %	0 %
	Exactidão		0 % {0}		n.a. {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 % {0}		0 %	0 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS														
Taxa de erro mais provável:														
< 2 %														
2 % a 5 %			X									X	X	
> 5 %														

ANEXO 6.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa		Controlos internos principais (Comissão)				Avaliação global
		Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditoria externa	Auditoria interna	
EuropeAid ⁽¹⁾	Serviços centrais					
	Delegações				N/A	
DG RELEX				(²)		
DG ELARG				(²)		
DG ECHO						

⁽¹⁾ Esta avaliação corresponde à publicada nos relatórios sobre os FED.

⁽²⁾ Controlos *ex post*.

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007

Legenda:

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

ANEXO 6.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DA DOMÍNIO AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
EuropeAid	sem reservas	N/A	O EuropeAid instaurou uma estratégia de controlo abrangente e continuou a introduzir melhorias significativas na concepção e execução dos seus sistemas de supervisão e de controlo. Contudo, a auditoria do Tribunal constatou que subsistem insuficiências em determinados controlos e que os pagamentos estavam afectados por erros materiais.	B
RELEX	com reservas	Insuficiências significativas no que respeita à capacidade dos controlos que atenuam o risco para apresentar garantias quanto às despesas geridas pelas missões PESC e insuficiências importantes no que respeita à capacidade dos controlos <i>ex post</i> para oferecer garantias adicionais para complementar outros elementos do sistema de controlo.	As importantes deficiências verificadas relativamente aos controlos <i>ex post</i> dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados pela DG RELEX para assegurar a regularidade das operações continuam por resolver.	A
ELARG	sem reservas	N/A		A
ECHO	sem reservas	N/A		A

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal
Relações externas e desenvolvimento		
<i>1. Acompanhamento e apoio às organizações responsáveis pela execução dos projectos financiados pela UE</i>		
Verificaram-se insuficiências relativamente aos controlos <i>ex ante</i> , incluindo um controlo e um apoio insuficientes às organizações responsáveis pela execução dos projectos financiados pela UE. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 8.22 e 8.35)	Preparação de um conjunto de instrumentos de gestão financeira destinados às organizações de execução.	Consultar o relatório sobre os FED, Anexo 4, linha 2.
<i>2. Pagamentos a título da ajuda orçamental</i>		
Relativamente aos controlos <i>ex ante</i> , verificaram-se insuficiências no caso dos pagamentos a título da ajuda orçamental, concretamente nos procedimentos para verificar se as condições de pagamento são respeitadas. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 8.22)	Sensibilização generalizada dos serviços da Comissão para a necessidade de assegurar uma abordagem mais estruturada e formal quando da avaliação dos pagamentos a título da ajuda orçamental, incluindo o reforço do papel de verificação dos serviços de finanças e contratos no processo de aprovação de pagamentos.	Consultar o relatório sobre os FED, Anexo 4, linha 9.
<i>3. Sistema de auditorias externas</i>		
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. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 8.23 e 8.24)	As reformas introduzidas desde 2007 na metodologia de auditoria aplicada foram complementadas por uma revisão substancial da metodologia do plano anual de auditoria.	Consultar o relatório sobre os FED, Anexo 4, linha 3.
<i>4. Processo de gestão do risco</i>		
Considerou-se que o processo de gestão do risco era parcialmente eficaz. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 8.23)	Esforços permanentes de sensibilização para o processo de gestão do risco.	Considerou-se o processo de gestão do risco como geralmente eficaz.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal
5. <i>Controlos ex post</i>		
Detectaram-se insuficiências importantes relativas aos controlos <i>ex post</i> dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados pela DG RELEX para garantir a regularidade das operações. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 8.25)	Acompanhamento de perto da execução dos planos anuais de controlos <i>ex post</i> .	Não obstante os esforços e os progressos efectuados, permanecem por resolver insuficiências importantes.
Alargamento		
6. <i>EAI</i>		
Verificou-se que o programa plurianual da EAI não estava suficientemente desenvolvido. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 8.27)	Em 2009, a EAI desenvolveu um programa plurianual das suas actividades.	O Tribunal considera que a DG ELARG respondeu devidamente a esta observação.
7. <i>Controlos ex post dos projectos geridos de forma centralizada</i>		
Verificou-se que a DG ELARG não dispunha de uma estratégia específica para os controlos <i>ex post</i> dos projectos que são geridos de forma centralizada. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 8.27)	Em 2009, a DG ELARG desenvolveu a estratégia para os controlos <i>ex post</i> dos projectos geridos de forma centralizada.	O Tribunal congratula-se com a iniciativa da DG ELARG, mas a nova estratégia será posta em prática apenas em 2010 e terá ainda de provar a sua eficácia.
8. <i>Potenciais irregularidades na gestão dos fundos Phare por duas agências na Bulgária</i>		
Verificou-se que persistem insuficiências importantes relativas a potenciais irregularidades na gestão dos fundos do programa Phare por duas agências de execução na Bulgária. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, Ponto 8.28)	Em 2009, na sequência de medidas correctivas por parte das autoridades búlgaras, a DG ELARG levantou a suspensão dos pagamentos à Bulgária.	A DG ELARG continua a ter de dedicar particular atenção ao seguimento da execução dos fundos pós-adesão na Bulgária.
Ajuda humanitária		
9. <i>EAI</i>		
Em 2008, a EAI não pôde ainda funcionar de modo a tirar plenamente partido da sua capacidade, devido à transferência de actividades da EAI do EuropeAid. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, Ponto 8.29)	Em 2009, a EAI foi dotada dos recursos de pessoal necessários e está a executar um programa de trabalho anual completo.	A EAI da DG ECHO está a funcionar adequadamente e a apresentar garantias ao Director-Geral da DG ECHO.

CAPÍTULO 7

Educação e Cidadania

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.8
Características específicas do grupo de políticas	7.2-7.5
Âmbito e método de auditoria	7.6-7.8
Regularidade das operações	7.9-7.13
Eficácia dos sistemas	7.14-7.16
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	7.17
Conclusões e recomendações	7.18-7.21

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente à Educação e Cidadania, que inclui os domínios de intervenção 15-Educação e Cultura, 16-Comunicação e 18-Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. O **quadro 7.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e os pagamentos em 2009.

Quadro 7.1 — Educação e Cidadania — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orça- mento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
15	Educação e Cultura	Despesas administrativas	118	Centralizada directa
		Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo	1 154	Centralizada indirecta
		Desenvolvimento da cooperação cultural na Europa	52	Centralizada indirecta
		Incentivo e promoção da cooperação no domínio da juventude e dos desportos	144	Centralizada indirecta
		Promoção da cidadania europeia	28	Centralizada indirecta
			1 496	
16	Comunicação	Despesas administrativas	109	Centralizada directa
		Comunicação e meios de comunicação social	35	Centralizada directa
		Comunicação ao nível local	39	Centralizada directa
		Instrumentos de análise e de comunicação	21	Centralizada directa
			204	
18	Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça	Despesas administrativas	64	Centralizada directa
		Solidariedade - Fronteiras externas, política de vistos e livre circulação de pessoas	270	Partilhada/Centralizada directa
		Fluxos migratórios - políticas comuns de imigração e asilo	254	Partilhada/Centralizada directa
		Direitos fundamentais e cidadania	34	Centralizada directa
		Segurança e protecção das liberdades	52	Centralizada directa
		Justiça penal e justiça civil	50	Centralizada directa
		Prevenção e informação em matéria de droga	16	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação	4	Centralizada directa
			744	
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾			291	
Total das despesas operacionais (das quais):			2 153	
— adiantamentos			1 881	
— pagamentos intermédios / finais			272	
Total dos pagamentos do exercício			2 444	
Total das autorizações do exercício			2 788	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.
 Fonte: Contas anuais de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Características específicas do grupo de políticas

7.2. Os três títulos orçamentais do presente grupo de políticas são geridos quase exclusivamente pelas três Direcções-Gerais (DG) correspondentes da Comissão, a saber a Direcção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) para o título orçamental 15, a Direcção-Geral da Comunicação (DG COMM) para o título orçamental 16 e a 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 neste 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 (EACEA), 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.

7.3. A ajuda concedida pela UE nos domínios da Educação e 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 educação e formação, mas também por outras organizações sem fins lucrativos, empresas privadas e administrações públicas. Os beneficiários finais das acções de mobilidade 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 principalmente com os Estados-Membros.

7.4. Os financiamentos neste grupo de políticas incluem principalmente os adiantamentos concedidos às agências da UE e às agências nacionais tradicionais, para além de contribuições trimestrais para os seus custos de funcionamento. Os pagamentos às agências nacionais 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 constata que foram desembolsados 70 % dos fundos já adiantados. Estes adiantamentos acumulam-se normalmente até atingirem 100 % do montante máximo autorizado. Dado que as condições impostas ao pagamento de adiantamentos são limitadas, o risco de erro é muito reduzido. O risco de erro dos pagamentos intermédios e finais é considerado mais elevado que o dos adiantamentos. Os pagamentos intermédios e finais baseiam-se nos custos efectivos a reembolsar, pelo que existe o risco de serem incluídos nas declarações de custos dos beneficiários custos inelegíveis, sobredeclarados ou injustificados e de não serem detectados pela entidade gestora ou pela Comissão.

7.4. No domínio de intervenção Educação e Cultura, a Comissão criou o seu sistema de supervisão e de controlo com base no princípio de auditoria única, com controlos de primeiro nível realizados pelas agências nacionais, controlos secundários efectuados pelas autoridades nacionais e controlos de supervisão a nível da Comissão.

A fim de reduzir o risco de inclusão de despesas não elegíveis nos pagamentos finais, a DG EAC alargou a utilização de montantes únicos ou subvenções a taxa fixa no quadro da actual geração de programas.

Foram instituídos controlos ao nível das agências nacionais, nomeadamente controlos *in loco*, controlos documentais e auditorias com requisitos mínimos, baseadas na avaliação do risco.

⁽¹⁾ As que têm uma relação contratual com a Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.5. As agências nacionais estabelecem convenções de subvenção com os organismos participantes ⁽²⁾ e utilizam os adiantamentos que receberam da Comissão para atribuir a estes organismos 80 % a 100 % desses adiantamentos, em função do tipo de programa. Estes projectos são concluídos num período máximo de três anos, dando lugar a relatórios finais e procedimentos de encerramento entre a agência nacional e os beneficiários. A agência nacional apresenta à Comissão um relatório anual contendo os relatórios financeiros de todas as convenções ainda em aberto entre a agência e a Comissão. Após o encerramento de todos os projectos financiados a partir do orçamento de determinado exercício, a agência nacional apresenta um relatório final consolidado à Comissão, que faz parte do respectivo relatório anual. A Comissão encerra a convenção com a agência aprovando o relatório, calculando o saldo final e procedendo à liquidação do pagamento ou à recuperação.

Âmbito e método de auditoria

7.6. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No que se refere à auditoria do domínio da Educação e Cidadania, são de salientar os seguintes pontos específicos:

- a) foi testada uma amostra de 120 encerramentos de programas e projectos ao nível da Comissão, 78 dos quais diziam respeito a programas e projectos para o período de 2000 a 2006;
- b) foi testada separadamente uma amostra de 30 adiantamentos pagos em 2009;
- c) a avaliação dos sistemas incidiu em sistemas de encerramento de programas e projectos efectuados pela Comissão;
- d) foram avaliados os relatórios anuais de actividades das DG EAC e JLS, bem como as declarações que os acompanham.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.5. Os relatórios anuais das agências nacionais proporcionam à Comissão numa base anual uma visão completa do nível de execução do programa e da gestão e controlos da responsabilidade das agências nacionais.

As informações contidas nos relatórios anuais das agências nacionais são certificadas todos os anos pelas autoridades nacionais do Estado-Membro em causa, no âmbito da declaração de fiabilidade apresentada à Comissão.

7.6.

- a) A actual geração de programas, para o período 2007-2013, baseada em normas simplificadas e recorrendo de forma alargada ao financiamento por montantes únicos deve reduzir os riscos associados aos pagamentos finais.

⁽²⁾ 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

7.7. No que se refere à DAS 2009, a auditoria do Tribunal incidiu nas despesas subjacentes incorridas e aprovadas pela Comissão e incluiu visitas locais a beneficiários finais como guardas de fronteira nos Estados-Membros, centros de refugiados, bem como institutos culturais e universidades que efectuam pagamentos a estudantes e professores, de modo a avaliar a correcção dos cálculos e a conformidade com as regras e regulamentos aplicáveis às despesas. A auditoria de uma amostra de operações subjacentes aos encerramentos fornece uma visão muito mais completa da gestão financeira, ao nível da Comissão e dos Estados-Membros neste grupo de políticas, do que a que seria obtida examinando um grande número de adiantamentos, cujo risco de erro é muito reduzido (como comprovam as anteriores auditorias do Tribunal, quando do encerramento, torna-se evidente se as despesas foram incorridas segundo as condições do regime em causa). Deste modo, o método de auditoria difere do do ano anterior, não sendo portanto os resultados directamente comparáveis.

7.8. Devido ao procedimento de encerramento em várias fases, as despesas subjacentes ao nível dos beneficiários finais apenas podem ser consideradas para aprovação pela Comissão vários anos após a assinatura dos contratos iniciais. Na amostra dos processos de liquidação da Comissão efectuados em 2009, muitas das operações subjacentes referem-se a projectos iniciados em 2004 e 2005. Trata-se, portanto, de projectos relativos ao período de programação 2000-2006. Em relação às despesas do período de 2007-2013, foram introduzidas novas regras de financiamento e sistemas de controlo. Os encerramentos correspondentes ocorrerão em anos posteriores.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.9. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 7.1**.

7.10. Os adiantamentos constituem 87 % dos pagamentos totais efectuados no grupo de políticas Educação e Cidadania. O Tribunal examinou uma amostra aleatória de 30 adiantamentos pagos durante o ano de 2009. O valor cumulado desses adiantamentos foi de 410 milhões de euros, equivalentes a 22 % das despesas totais contabilizadas nas contas a título de adiantamentos. Os adiantamentos foram considerados isentos de erros materiais.

7.11. O Tribunal constatou que a taxa de erro dos encerramentos se situava entre 2 % e 5 %.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.7. A Comissão salienta que a amostra recolhida pelo Tribunal para efeitos da DAS de 2009 consiste em 120 pagamentos de encerramento dos processos e 30 adiantamentos, enquanto 87 % dos pagamentos totais para o domínio de intervenção consistem em adiantamentos (ver quadro 7.1).

7.8. A Comissão chama a atenção para o facto de o actual sistema de gestão e controlo depender da estabilidade da rede de agências nacionais, que são objecto de um controlo rigoroso, tanto a nível nacional como da UE. Por conseguinte, o encerramento das contas das convenções de financiamento celebradas entre as agências e a Comissão não é um factor de risco especial, na medida em que existe um sistema sólido de relatórios anuais, que permitem à Comissão acompanhar a execução anual do orçamento das agências. Em caso de problemas detectados durante esta avaliação anual, a Comissão pode e intervém efectivamente junto da agência nacional e da autoridade nacional, muito antes do encerramento da convenção de financiamento em causa (ver respostas à avaliação financeira no quadro da carta das conclusões de avaliação no final do controlo documental anual).

7.9. O aparente agravamento da proporção de operações afectadas por erros em 2009 deve-se a uma abordagem diferente por parte do Tribunal, que se centra sobretudo nos encerramentos.

7.10. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal não ter encontrado erros a nível dos adiantamentos.

7.11. A Comissão observa que a taxa de erro dos encerramentos é ligeiramente superior a 2 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.12. O Tribunal constatou que 29 dos 120 encerramentos auditados (24 %) foram afectados por erros quantificáveis. O tipo mais comum de erros quantificáveis detectados consistiu em erros de elegibilidade; ver o exemplo c). Exemplos de erros quantificáveis:

- a) *Pagamentos efectuados a estudantes por períodos de mobilidade com uma duração incorrecta (exactidão)*

Em 7 das 36 operações do programa Sócrates II da DG EAC auditadas (20 %), a maioria das quais eram pagamentos efectuados a universidades que desembolsam fundos para períodos de estudo Erasmus, foram detectados casos em que os estudantes receberam pagamentos por estadias mais prolongadas do que as realmente efectuadas;

- b) *Custos não comprovados por facturas ou provas de pagamento (realidade das operações)*

No caso de um projecto do programa Daphne II ⁽³⁾ da DG JLS, os custos declarados incluíam despesas de viagem e estadia injustificadas. Os erros detectados representavam 10 % dos custos declarados;

- c) *Declaração de custos inelegíveis (elegibilidade)*

No que se refere à auditoria de um projecto de intercâmbio juvenil no âmbito do programa Juventude em Acção da DG EAC, 27 dos 48 participantes ultrapassavam a idade máxima permitida, sem qualquer justificação, o que ocasionou custos inelegíveis relativos a viagens, vistos e outras actividades no montante de 12 460 euros (37 % dos custos declarados). Em relação a outros projectos onde foram detectados erros, auditados no âmbito do mesmo programa Juventude em Acção da DG EAC, as taxas de erro oscilavam entre 1 % e 13 %.

7.13. Para além disso, 38 operações (32 %) foram afectadas por erros não quantificáveis, alguns dos quais indicam insuficiências dos sistemas ao nível da Comissão. Por exemplo, verificaram-se cinco casos de aprovação tardia de relatórios finais pela Comissão: um na DG JLS, um na EACEA e três na DG EAC, com atrasos que variam entre 87 dias e mais de dois anos em relação ao prazo.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

7.14. No que se refere ao domínio da Educação e Cidadania, os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 7.2**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.12. A Comissão irá tomar medidas de seguimento em relação aos erros detectados pelo Tribunal e, se necessário, os montantes pagos indevidamente serão recuperados.

- a) A Comissão sublinha que as observações do Tribunal dizem respeito às operações Sócrates II, que abrangem as subvenções concedidas aos estabelecimentos de ensino superior para os anos lectivos de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007. Com a introdução do programa de aprendizagem ao longo da vida, a Comissão intensificou as orientações e o apoio às agências nacionais, a fim de assegurar uma gestão eficaz dos fundos da UE, tanto no plano das agências nacionais como no dos beneficiários, e a criação de uma pista de auditoria adequada a todos os níveis.

- b) A Comissão irá acompanhar e proceder à cobrança dos montantes pagos indevidamente no âmbito do processo Daphne.

- c) No âmbito do anterior programa «Juventude», auditado pelo Tribunal, os critérios de elegibilidade proporcionavam uma certa flexibilidade. Os critérios de elegibilidade tornaram-se mais rigorosos no quadro do actual programa «Juventude em acção». Uma vez que este antigo processo deixou de se justificar, a Comissão procederá à recuperação dos fundos em questão.

7.13. Os períodos de aprovação são objecto de um relatório periódico dirigido aos quadros superiores. A Comissão reconhece os atrasos no encerramento dos referidos relatórios finais, mas gostaria de sublinhar que tal não tem incidência nos beneficiários finais do programa. A fim de corrigir esta situação, um grupo de trabalho específico em cada serviço foi encarregado de encerrar esses processos, tendo sido alteradas as regras de comunicação dos programas.

⁽³⁾ Programa de combate à violência exercida contra as crianças, os adolescentes e as mulheres.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.15. A auditoria dos sistemas do Tribunal incidiu em sistemas ao nível da Comissão, relativos aos encerramentos efectuados em 2009 (na sua maior parte com base nas regras de 2000-2006, ver ponto 7.8). Tratava-se de apurar se a Comissão dispunha de uma base sólida para os encerramentos/liquidações finais, verificando, entre outros elementos, se avaliara completamente os relatórios finais, incluindo os aspectos financeiros e não financeiros, se o montante de pagamentos/recuperações fora correctamente determinado e o pré-financiamento correctamente apurado e se se verificava uma adequada separação de funções.

7.16. O Tribunal afirmou no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 que o sistema para o novo período, tal como concebido e se for devidamente aplicado, poderá constituir no futuro uma base adequada para a garantia. No entanto, na DG EAC, em 2009 os sistemas de supervisão e de controlo ao nível da Comissão não permitiram detectar e corrigir um número significativo de erros nos encerramentos realizados nesse ano. No caso da DG JLS, o Tribunal detectou erros em operações que tinham sido efectuadas antes da realização dos pagamentos correspondentes. Por exemplo, três operações da amostra relativas à criação, ao funcionamento e aos serviços de apoio da Unidade Central do Sistema de Correspondências Biométricas (BMS) e da Unidade Central de Salvaguarda do BMS relativa ao Sistema de Informação sobre Vistos, foram imputadas a uma autorização incorrecta.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

7.17. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 7.3**.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.18. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os encerramentos relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 no domínio da Educação e Cidadania foram afectados por erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.15. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal não ter apresentado quaisquer conclusões significativas com base nas suas auditorias dos sistemas, nomeadamente no que diz respeito à apreciação da Comissão dos relatórios finais, da determinação dos pagamentos e das recuperações e apuramentos de pré-financiamentos, bem como de uma separação adequada das funções. Em relação aos sistemas de controlo, a Comissão considera-os eficazes.

7.16. As normas simplificadas e o recurso de forma alargada ao financiamento por montantes únicos, na actual geração de programas (2007-2013), deve reduzir futuramente os riscos associados aos pagamentos finais — ver resposta ao ponto 7.6 a). Actualmente, a DG EAC está a realizar um estudo sobre o custo dos controlos. Enquanto se aguarda a conclusão desse estudo, a Comissão considera que não seria economicamente eficiente reforçar os controlos, tendo em conta a baixa taxa de erro detectada.

O exemplo do Tribunal relativo à JLS diz respeito a correcções/regularizações destinadas a compensar um erro anterior.

7.17. No que diz respeito à JLS, o Director-Geral decidiu não incluir as reservas relativas aos dois «riscos de reputação» referidos pelo Tribunal (CEPOL e contratos públicos relativos ao mecanismo Schengen da Bulgária) no relatório anual de actividades de 2009, dado a análise aprofundada da situação específica ter levado a concluir que os critérios fixados nas orientações gerais para a inclusão das reservas não foram cumpridos. Em conformidade com as instruções permanentes para os relatórios anuais de actividade de 2009, os riscos de reputação não podem dar origem a reservas (tem de ocorrer um «acontecimento» que dê origem a uma reserva, o qual deverá satisfazer certos critérios). A Comissão considera que, em 2009, não ocorreu um tal acontecimento na JLS.

Além disso, a situação era semelhante por ocasião do relatório anual de actividades de 2008.

7.18. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal não ter detectado erros a nível dos adiantamentos, que representaram 87 % do montante total das despesas operacionais relacionadas com Educação e Cidadania em 2009 (ver quadro 7.1).

A Comissão observa que a taxa de erro nos encerramentos dos processos é ligeiramente superior a 2 %. A Comissão irá tomar medidas de seguimento em relação aos erros que afectam os pagamentos de encerramento detectados pelo Tribunal e, se necessário, os montantes pagos indevidamente serão recuperados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.19. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo no domínio da Educação e Cidadania foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos encerramentos efectuados em 2009. Tal como explicado no ponto 7.8, o processo de encerramento em várias fases aplicado pela Comissão indica que esses encerramentos se referem a operações subjacentes que datam de 2004/2005 mas apenas foram aprovadas pela Comissão em 2009.

7.20. O Tribunal recomenda que a Comissão continue a reforçar os seus controlos dos encerramentos, de modo a garantir a detecção e correcção dos erros e a evitar a repetição de erros previamente identificados.

7.21. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 7.4**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.19-7.20. *A Comissão considera que os sistemas de supervisão e de controlo instituídos para o período 2007-2013 criaram um quadro sólido.*

Os reflexos do aperfeiçoamento dos sistemas no domínio da Educação e Cultura introduzidos em 2009 (orientações actualizadas para as autoridades nacionais, bem como reforço dos controlos no local) não se fizeram sentir, dado que o Tribunal centra a sua atenção nos pagamentos de encerramento relativos às acções da anterior geração de programas, que não estavam cobertos pelo sistema actual (especialmente no âmbito das acções auditadas relativas aos anos lectivos 2004/2005 e 2005/2006).

A Comissão chama a atenção para o facto de o encerramento, em 2009, de projectos de 2004/2005 ser um procedimento habitual. O maior destes projectos terminou em 2008, tendo sido apresentado para encerramento pelas agências nacionais no relatório anual de 2008, recebido pela Comissão em 2009.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA ⁽¹⁾

	2009								2008	2007	
	15 Educação e Cultura		16 Comunicação		18 Espaço de Liberdade, de Segurança e de Jus- tiça		Total				
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA											
Total das operações (das quais):	92		13		45		150		150		
Adiantamentos	20		1		9		30		95		
Encerramentos	72		12		36		120		55		
RESULTADOS DOS TESTES											
(em % e número de operações)											
Operações não afectadas por erros	58 %	{53}	100 %	{13}	82 %	{37}	69 %	{103}	90 %	79 %	
Operações afectadas por erros	42 %	{39}	0 %	{0}	18 %	{8}	31 %	{47}	10 %	21 %	
ANÁLISE DAS OPERAÇÕES AFECTADAS POR ERROS											
(em % e número de operações)											
Análise por tipo de despesa											
Adiantamentos	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	60 %	35 %	
Encerramentos	100 %	{39}	0 %	{0}	100 %	{8}	100 %	{47}	40 %	65 %	
Análise por tipo de erro											
Erros não quantificáveis	33 %	{13}	0 %	{0}	67 %	{5}	38 %	{18}	73 %	68 %	
Erros quantificáveis	67 %	{26}	0 %	{0}	33 %	{3}	62 %	{29}	27 %	32 %	
relativos a:	Elegibilidade	50 %	{13}	0 %	{0}	100 %	{3}	55 %	{16}	50 %	80 %
	Realidade das operações	15 %	{4}	0 %	{0}	0 %	{0}	14 %	{4}	25 %	0 %
	Exactidão	35 %	{9}	0 %	{0}	0 %	{0}	31 %	{9}	25 %	20 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS											
Taxa de erro mais provável dos encerramentos:											
< 2 %									X		
2 % a 5 %	X									X	
> 5 %											

⁽¹⁾ Como explicado no ponto 7.7, o método de auditoria em 2009 difere do utilizado em 2008 e 2007, não sendo portanto os resultados de 2009 directamente comparáveis com os de 2008 e 2007. Além disso, convém salientar que, em 2007 e 2008, a amostra do Tribunal era composta por pagamentos intermédios/finais e por adiantamentos, ao passo que em 2009 a amostra era composta por encerramentos e adiantamentos. Por conseguinte, os «encerramentos» constantes da primeira coluna correspondem, em 2007 e 2008, a «pagamentos intermédios/finais».

ANEXO 7.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa	Avaliação global
DG EAC	
DG JLS	
DG COMM	

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007
	(¹)	(²)	(³)

(¹) Sistemas auditados: encerramento dos pagamentos e liquidações pela Comissão.

(²) Sistemas auditados: gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida nas autoridades nacionais, nas agências nacionais e na Comissão.

(³) Sistemas auditados: avaliações efectuadas pela Comissão à declaração de fiabilidade *ex ante* do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e Fundo Europeu para os Refugiados II, controlos *ex ante* da Comissão aos pagamentos, controlos/auditorias *ex post* da Comissão.

Legenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
EAC	com reserva	Verifica-se uma taxa de erro demasiado elevada na pequena parte de despesas globais sujeitas a gestão centralizada directa, devido à falta de documentos justificativos das declarações de custos, em relação a projectos que datam do período de programação anterior.		A
JLS	com reservas	Perdas de reputação devidas a atrasos na conclusão do projecto SIS II. Perdas de reputação devidas a um atraso na conclusão do projecto VIS. Risco financeiro correspondente à taxa de erro residual (2,15 %) na população não auditada de subvenções nos programas sujeitos à actividade EBA 1804 - Direitos fundamentais e cidadania.	Dois riscos de reputação incluídos no RAA de 2008 continuaram presentes em 2009 mas a DG não os considerou suficientes para justificar reservas. Em primeiro lugar, embora tenham sido tomadas medidas para fazer face às deficiências verificadas nos sistemas da Academia Europeia de Polícia (CEPOL), essas medidas não entrarão em vigor antes de 2010. Em segundo lugar, o RAA de 2009 explica que se mantêm insuficiências nos procedimentos de concurso relativos ao Mecanismo Schengen na Bulgária.	

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1. Insuficiências nos sistemas em vigor nos Estados-Membros em relação ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida			
O Tribunal detectou as seguintes insuficiências nos sistemas em vigor nos Estados-Membros em relação ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida: — no que se refere aos controlos primários, 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; também não havia registos das excepções nem uma política de tesouraria que garantisse o depósito de fundos em contas que vençam juros; — apresentação tardia dos relatórios anuais à Comissão por parte das agências nacionais; — no que se refere aos controlos secundários, a auditoria do Tribunal constatou que as autoridades nacionais tinham adoptado métodos de qualidade variável para obter uma base para as declarações de fiabilidade <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> e que havia diferenças quanto ao nível de informações divulgadas por estas autoridades sobre os procedimentos aplicados; — foram enviadas pelas autoridades nacionais à Comissão, antes do prazo de 30 de Abril de 2008, apenas 10 das 40 declarações <i>ex post</i> para 2007. A taxa de conformidade não tinha melhorado até Março de 2009. As declarações <i>ex post</i> para 2008 deviam ser enviadas até 30 de Abril de 2009 mas só seis declarações foram recebidas a tempo;	Em conformidade com o RAA de 2009 da DG EAC, as constatações do Tribunal relativas aos controlos primários são seguidas individualmente durante a avaliação das declarações anuais de fiabilidade e controladas durante as visitas no local. O seguimento individual é completado por seminários de formação, bem como pela troca de informações e comunicação permanentes com as agências nacionais. Em relação à apresentação tardia dos relatórios anuais pelas agências nacionais e das declarações anuais <i>ex post</i> enviadas pelas autoridades nacionais à Comissão, o RAA 2009 da DG EAC refere que os formulários de relatório e as orientações correspondentes foram publicados em Dezembro de 2009, de modo a garantir que tanto as agências como as autoridades nacionais terão mais tempo para os preencher e para os necessários controlos de supervisão, tendo em conta o prazo de apresentação de 30/4/2010. Além disso, os formulários de relatórios financeiros foram substancialmente simplificados, de modo a reduzir o risco de informações erróneas e incoerências entre os relatórios financeiros e os relatórios sobre os controlos primários.	O Tribunal reconhece as alterações nos procedimentos, mas nesta fase o impacto das acções descritas no RAA 2009 não pode ser avaliado. Em 2009, foram recebidos dentro dos prazos nove declarações e relatórios (23 % do total) de agências nacionais (foram recebidas mais três cópias electrónicas até 6 de Maio). A comparação com 2008 (seis declarações recebidas dentro dos prazos) apenas revela progressos reduzidos em termos de actualidade das declarações e relatórios. As orientações actualizadas para as autoridades nacionais tomam em conta os problemas assinalados nas constatações do Tribunal. Contudo, dado que essas orientações apenas serão implementadas pelos Estados-Membros em 2010, não é possível nesta fase avaliar o seu impacto para os controlos secundários efectuados pelas autoridades nacionais.	A DG EAC criou um sistema de garantia permanente. A análise das declarações de fiabilidade anuais constitui apenas um dos elementos em que a Comissão baseia a sua fiabilidade global. Além disso, as visitas de controlo e as verificações através da supervisão são realizadas pela DG EAC e por um auditor externo. Tal permite que a Comissão verifique os resultados dos seus controlos documentais das declarações de fiabilidade anuais e que acompanhe potenciais casos problemáticos. A Comissão congratula-se com a análise do Tribunal, segundo a qual as orientações actualizadas têm em conta as suas recomendações do exercício anterior.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
— embora as orientações relativas às agências nacionais tenham sido bem elaboradas, tanto em termos legislativos, 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 indicando com precisão as responsabilidades, não existe qualquer orientação normativa suficientemente pormenorizada que preveja procedimentos específicos da competência das autoridades. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 9.16, 9.19 a 9.21 e 9.33)	Em conformidade com o RAA de 2009 da DG EAC, no seguimento das recomendações do Tribunal, foram elaboradas e comunicadas no final de 2009 orientações actualizadas para as autoridades nacionais. Com base nessas orientações revistas, juntamente com um seminário de formação para as autoridades nacionais em 2 de Março de 2010, espera-se que as declarações de fiabilidade de 2009 apresentem uma qualidade melhor e mais homogênea do que as dos anos anteriores (p. 35). Um representante do TCE participou no seminário para as autoridades nacionais referido no RAA e o Tribunal recebeu uma cópia das novas orientações.		
2. Insuficiências no processo de avaliação pela Comissão das declarações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> em relação ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida			
O Tribunal constatou que a aplicação de procedimentos tanto à declaração <i>ex ante</i> para o período de 2007 a 2013 como à declaração <i>ex post</i> para 2007 deu uma garantia limitada quanto à qualidade da gestão das despesas. 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. Recomenda-se que a Comissão assegure uma supervisão mais rigorosa do procedimento de declaração anual <i>ex post</i>, verificando directamente se os controlos descritos são adequados e aplicados plenamente.	Em conformidade com o RAA de 2009 da DG EAC, segundo a sua política estratégica de supervisão, a DG EAC já reforçou as visitas no local que incidem na existência e execução de procedimentos de gestão e de controlos tais como descritos pelos Estados-Membros. O plano de auditoria de 2010 continuará nesta perspectiva. Em 2009, a DG EAC realizou cinco auditorias financeiras de nove acordos de acção descentralizada relativos aos períodos de programação 2000-2006 ou 2007-2008 (contra 14 auditorias financeiras em oito países efectuadas em 2008) e 11 visitas de auditoria de sistemas a autoridades nacionais. Efectuou ainda 58 visitas de acompanhamento a agências nacionais (contra 41 em 2008).	Em 2009, o número de auditorias financeiras foi inferior ao de 2008, se bem que a DG EAC tenha efectuado auditorias de sistemas adicionais a autoridades nacionais. As visitas de acompanhamento a agências nacionais aumentaram em 2009.	A diminuição do número de auditorias financeiras em 2009, relativamente a 2008, explica-se pelos bons resultados das auditorias análogas realizadas em 2008, que detectaram taxas reduzidas de erro. Estas auditorias não podem ser consideradas independentemente das visitas de controlo e da análise dos sistemas, no âmbito da supervisão realizada pela DG EAC em 2009.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
Com base na sua avaliação das declarações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>, nos relatórios anuais elaborados pelas agências nacionais 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. 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 <i>ex post</i> 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. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 9.22 a 9.25 e 9.34)			
3. Eficácia parcial dos controlos <i>ex post</i> na DG EAC			
O relatório anual de actividades 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 muito 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. Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 9.26.	A taxa de erro do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida constatada em relação a 2009 elevou-se a 0,65 %.	O âmbito das auditorias financeiras efectuadas não se alterou de 2008 para 2009, pelo que se mantém a observação do Tribunal sobre as limitações da auditoria.	O âmbito das auditorias financeiras de 2009 foi ligeiramente alterado em relação a 2008, tendo sido reforçada a ênfase na auditoria de uma amostra de controlos primários realizados por ou por conta da agência nacional. Estas auditorias incluíram o exame de controlos sistemáticos dos relatórios finais, de controlos dos documentos comprovativos, de controlos no local durante a acção e de controlos financeiros no local, após a recepção do relatório final.

CAPÍTULO 8

Assuntos Económicos e Financeiros

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Aspectos gerais	8.1
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	8.2-8.34
Introdução	8.2-8.9
Características específicas do grupo de políticas	8.3-8.8
Âmbito e método de auditoria	8.9
Regularidade das operações	8.10-8.12
Eficácia dos sistemas	8.13-8.27
Controlos <i>ex ante</i>	8.15-8.18
Certificados de auditoria	8.19-8.21
Controlos <i>ex post</i>	8.22-8.27
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	8.28-8.29
Conclusões e recomendações	8.30-8.34
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas	8.35-8.39
Resultados da auditoria à CECA em liquidação	8.40-8.44

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

ASPECTOS GERAIS

8.1. O capítulo 8 é constituído por três partes: a apreciação específica do grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros no âmbito da declaração de fiabilidade (ver pontos 8.2-8.34), os resultados das auditorias recorrentes ao Fundo de Garantia relativo às Acções Externas (ver pontos 8.35-8.39), bem como à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em liquidação (ver pontos 8.40-8.44). Termina com o seguimento das observações dos exercícios anteriores (ver **anexo 8.4**).

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE**Introdução**

8.2. 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 8.1** dá as informações principais sobre as actividades abrangidas e as despesas relativamente a 2009.

Características específicas do grupo de políticas

8.3. 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 83 % (ou seja 605 milhões de euros) do total das despesas operacionais do grupo. Trata-se:

- a) do Sétimo e Sexto Programas-Quadro para a investigação e o desenvolvimento tecnológico (7º PQ e 6º PQ) (222 milhões de euros);
- b) do financiamento das agências da UE ⁽¹⁾ (116 milhões de euros);
- c) do Fundo de Garantia para as acções externas (ver pontos 8.35-8.39) (92 milhões de euros);
- d) do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação e do Programa Plurianual para a Empresa e o Espírito Empresarial (175 milhões de euros).

⁽¹⁾ As duas agências da UE 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.

Quadro 8.1 — Assuntos Económicos e Financeiros - Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão
1	Assuntos Económicos e Financeiros	Despesas administrativas ⁽¹⁾	63	Centralizada directa
		União económica e monetária	13	Centralizada directa
		Questões económicas e financeiras internacionais	17	Centralizada directa
		Operações e instrumentos financeiros	235	Centralizada directa/gestão conjunta com o FEI/ centralizada indirecta através do FEI
		328		
2	Empresa	Despesas administrativas ⁽¹⁾	114	Centralizada directa
		Competitividade, política industrial, inovação e espírito empresarial	71	Centralizada directa/centralizada indirecta através da EACI
		Mercado interno dos bens e políticas sectoriais	145	Centralizada directa
		Cooperação – espaço e segurança	228	Centralizada directa
		558		
3	Concorrência	Despesas administrativas ⁽¹⁾	91	Centralizada directa
		Cartéis, política anti-trust e liberalização	3	Centralizada directa
		94		
12	Mercado interno	Despesas administrativas ⁽¹⁾	58	Centralizada directa
		Estratégia política e coordenação da Direcção-Geral do Mercado Interno	8	Centralizada directa
		66		
20	Comércio	Despesas administrativas ⁽¹⁾	65	Centralizada directa
		Política comercial	12	Centralizada directa/gestão conjunta com as OI
		77		
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾			391	
Total das despesas operacionais (constituídas por):			732	
— adiantamentos ⁽²⁾			273	
— pagamentos intermédios/finais ⁽³⁾			459	
Total dos pagamentos do exercício			1 123	
Total das autorizaçõesdo exercício			1 373	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 9.⁽²⁾ Os adiantamentos efectuados no âmbito do Sétimo Programa-Quadro (2007-2013) elevaram-se a 100 milhões de euros.⁽³⁾ Os montantes dos pagamentos intermédios/finais efectuados no âmbito do Sétimo Programa-Quadro (2007-2013) e do Sexto Programa-Quadro (2002-2006) elevaram-se a 9 milhões de euros e a 32 milhões de euros respectivamente.

Fonte: Contas anuais relativas ao exercício de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.4. 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) através de instrumentos financeiros comunitários geridos em nome da Comissão pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), que facilitam o acesso ao financiamento. Os pagamentos efectuados pela Comissão ao FEI dizem respeito à transferência de fundos para contas fiduciárias que são utilizadas pelo FEI para a execução dos programas. O risco de os pagamentos efectuados pela Comissão serem ilegais ou irregulares é reduzido.

8.5. No âmbito deste domínio de intervenção, o 7º PQ tem como objectivo apoiar as acções realizadas nos domínios da investigação espacial e da investigação em matéria de segurança, enquanto o 6º PQ apoia as actividades 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. O Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, que é financiado pelo domínio de intervenção 02-Empresa, visa estimular as actividades que promovam a competitividade das empresas, em particular das PME, através da inovação.

8.6. Para a maioria das acções abrangidas pelos três programas anteriormente referidos ⁽²⁾, o financiamento é concedido através de uma convenção de subvenção assinada com a Comissão. As subvenções são objecto de pagamentos fraccionados: um adiantamento quando a convenção de subvenção é assinada, seguido de pagamentos intermédios e finais que correspondem ao reembolso das despesas elegíveis efectuado com base nas declarações de custos apresentadas pelos beneficiários.

8.7. Em matéria de regularidade, o principal risco é a sobredeclaração dos custos elegíveis, sem que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão a 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 os pagamentos efectuados com base nas declarações de custos têm um risco elevado em termos de regularidade ⁽³⁾. As condições relativas ao pagamento dos adiantamentos são menos complexas, uma vez que os pagamentos são efectuados com base na assinatura da convenção de subvenção ou da decisão de financiamento. No entanto, os pagamentos de adiantamentos registaram erros nos anos anteriores, embora estes geralmente não fossem quantificáveis e estivessem relacionados com insuficiências dos procedimentos.

8.7. A Comissão pôs em prática uma estratégia de controlo e realizou auditorias *ex post*, a fim de reduzir o risco no que se refere à regularidade dos pagamentos efectuados. As medidas correctivas tomadas têm em vista reduzir a taxa de erro. A Comissão recupera todas as quantias pagas em excesso aos beneficiários objecto de auditoria.

⁽²⁾ O 6º PQ, o 7º PQ e o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, que são financiados pelo domínio de intervenção 02-Empresa.

⁽³⁾ Os pagamentos intermédios ou finais efectuados em 2009 no âmbito do 6º PQ, do 7º PQ e do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação financiados pelo domínio de intervenção 02-Empresa elevam-se a 142 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.8. No âmbito do 7º PQ, a Comissão celebrou igualmente um acordo com a Agência Espacial Europeia (ESA) ⁽⁴⁾ com o objectivo de financiar a vertente espacial da iniciativa de Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (*Global Monitoring for Environment and Security-GMES*) entre 2008 e 2013. Nos termos do artigo 53º-D do Regulamento Financeiro, a Comissão delegou na ESA as tarefas de execução orçamental. Nos termos desse acordo, foi afectado à ESA um montante total de 624 milhões de euros, dos quais 68 milhões de euros foram pagos em 2009.

Âmbito e método de auditoria

8.9. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. No que se refere à auditoria relativa aos Assuntos Económicos e Financeiros, convém salientar os seguintes aspectos específicos:

- foi controlada uma amostra de 80 pagamentos, dos quais 51 eram pagamentos intermédios ou finais, que incluíam 15 pagamentos relativos aos três programas anteriormente mencionados ⁽⁵⁾ (ver ponto 8.5);
- foram incluídos adiantamentos na amostra, uma vez que apresentam riscos de ocorrência de erros;
- a avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo incluiu:
 - controlos documentais *ex ante* dos pagamentos efectuados pela Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (EACI) ⁽⁶⁾, consistindo principalmente no exame de uma amostra de 30 pagamentos;
 - certificados de auditoria relativos a declarações de custos de projectos fornecidos por auditores independentes;
 - controlos *ex post*, em particular os controlos efectuados pelas Direcções-Gerais das Empresas e da Indústria e dos Assuntos Económicos e Financeiros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.8. O pagamento efectuado à ESA (Agência Espacial Europeia) em 2009 foi a primeira contribuição do orçamento da UE para o programa GMES, gerido conjuntamente. O acordo de delegação foi celebrado entre a Comissão e a ESA nos termos da «gestão conjunta», segundo a qual determinadas tarefas de execução são delegadas em organizações internacionais.

⁽⁴⁾ A ESA é uma organização pública internacional instituída por um acordo intergovernamental fora do âmbito da UE. Tem sede em Paris e centros especializados nos Países Baixos, na Alemanha, em Itália e em Espanha.

⁽⁵⁾ No caso de 14 pagamentos intermédios ou finais, a auditoria foi efectuada ao nível dos beneficiários finais.

⁽⁶⁾ A Comissão confia à EACI a gestão das acções relativas ao Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, financiadas pelo domínio de intervenção 02-Empresa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Regularidade das operações

8.10. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 8.1**. O Tribunal constatou que 26 % dos pagamentos (21 de 80) ⁽⁷⁾ foram afectados por 25 erros. Por sua vez, 62 % desses pagamentos (13 de 21) foram afectados por erros quantificáveis relativos à elegibilidade ou exactidão das despesas declaradas. Os restantes pagamentos (8 de 21) foram afectados por erros não quantificáveis que se referem principalmente ao incumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos ou de outras regras internas da Comissão ⁽⁸⁾. O Tribunal constatou que, de uma maneira geral, os pagamentos testados estavam isentos de erros materiais.

8.11. A maior parte desses erros afecta acções financiadas pelos três programas anteriormente mencionados (ver ponto 8.5) e refere-se ao reembolso pela Comissão de custos ilegíveis declarados pelos beneficiários nas suas declarações de custos. Este resultado é corroborado pelas constatações dos controlos *ex post* da Comissão ⁽⁹⁾.

8.12. Os erros deviam-se principalmente a custos de pessoal e a custos indirectos ilegíveis, bem como a documentação inexistente ou inadequada. Os três exemplos a seguir apresentados ilustram o tipo de projectos afectados por erros com que o Tribunal se depara nas suas auditorias realizadas ao nível dos beneficiários finais.

8.10. A Comissão está a desenvolver esforços para reduzir ainda mais e corrigir os erros, na medida em que isso seja possível através de meios rentáveis.

8.11. A complexidade das regras é uma das principais fontes de erro e de declarações de custos não elegíveis. A Comunicação da Comissão sobre simplificação dos programas-quadro de investigação propõe medidas para fazer face a este risco. Uma vez que estas propostas apenas irão ser postas em prática no âmbito do próximo programa-quadro, tendo a Comissão necessidade de resolver os problemas causados pelos complexos requisitos de elegibilidade para os beneficiários de subvenções, foi aprovada, em 26 de Maio de 2010, uma Comunicação ⁽¹⁾ dirigida às restantes instituições na qual se propõe, para a área da investigação, um nível de risco de erro tolerável situado entre 2 % e 5 %. O nível proposto de risco de erro tolerável foi estabelecido tendo em conta a relação custo-eficácia dos controlos e um nível aceitável de erro residual, que se justifica à luz destes custos.

8.12. Em relação a estes três casos, a Comissão gostaria de salientar o seguinte:

⁽⁷⁾ Destes 21, sete dizem respeito à primeira contribuição do orçamento da UE para a gestão conjunta da iniciativa GMES.

⁽⁸⁾ Uma vez que estes erros não têm impacto financeiro, são considerados erros não quantificáveis.

⁽⁹⁾ 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 6º PQ, formulada na declaração do gestor orçamental delegado que figura no relatório anual de actividades de 2009 da Direcção-Geral das Empresas e da Indústria.

⁽¹⁾ COM(2010) 261.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplos de custos inelegíveis

a) 6º Programa-Quadro

O projecto auditado era gerido por um beneficiário que executava um total de cinco projectos no âmbito do 6º PQ financiados por duas Direcções-Gerais da Comissão. O exame dos registos das horas de trabalho efectuadas relativamente a todos os projectos revelou que o beneficiário sobredeclarava as horas, e nalguns casos declarava-as em duplicado, respeitantes a estes projectos financiados pela Comunidade. Além disso, o beneficiário sobredeclarava significativamente os seus custos indirectos. O erro total constatado ascendia a 21 % dos custos declarados (ou seja, aproximadamente 146 000 euros). Estas deficiências graves das declarações de custos não foram detectadas pela empresa que forneceu o certificado de auditoria, nem durante os dois controlos *ex post* efectuados por um outro gabinete de auditoria externo por conta da Comissão.

b) 7º Programa-Quadro

Desde 2004, o beneficiário participou em seis projectos financiados no âmbito do 6º PQ e em oito projectos financiados pelo 7º PQ. O montante total do financiamento comunitário recebido desde 2006 eleva-se a aproximadamente 1 milhão de euros. O beneficiário aplicou um método de cálculo dos custos de pessoal que não respeita nem as regras do 6º PQ nem as do 7º PQ. Por conseguinte, no caso do único projecto auditado, os custos declarados excediam os custos reais em mais de 17 % (ou aproximadamente 7 800 euros). Este método foi igualmente aplicado aos outros 13 projectos.

c) 7º Programa-Quadro – Gestão conjunta

A ESA elabora todos os anos um relatório financeiro no qual apresenta a utilização dada aos fundos recebidos da UE (ver ponto 8.8). O Tribunal examinou o Relatório Anual de 2008, que foi apresentado à Comissão em 19 de Março de 2009 e indicava despesas no valor de 20,2 milhões de euros. O Tribunal verificou que foram incluídos custos que não deveriam ter sido financiados pela Comunidade ou custos insuficientemente fundamentados num montante de cerca de 10 % da amostra auditada (ou aproximadamente 1,3 milhões de euros), bem como insuficiências graves nas regras e procedimentos de adjudicação de contratos ⁽¹⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplos de custos inelegíveis

a) A Comissão continuará a investigar o caso e recuperar qualquer quantia paga em excesso.

Os controlos ex post realizados por conta da Comissão detectaram, de facto, um certo número de deficiências nas declarações de custos. No entanto, as conclusões relacionadas com a elegibilidade dos custos indirectos diferem das observações do Tribunal.

Embora as horas fossem na verdade inscritas em duplicado em diversos projectos, concluiu-se que este facto se devia sobretudo a uma gestão imperfeita do projecto pelo beneficiário, e não a um acto intencional.

b) O erro verificado está relacionado com a má interpretação das regras de elegibilidade do 7.º Programa-Quadro no que se refere às horas de trabalho normais. A Comissão irá introduzir as correcções necessárias e esta observação será extrapolada para outros projectos geridos por este beneficiário.

c) O pagamento efectuado à ESA em 2009, que foi auditado pelo Tribunal, foi a primeira contribuição do orçamento da UE para o programa GMES, gerido conjuntamente. Nos termos do acordo de delegação celebrado entre a Comissão e a ESA, a transferência de fundos anual feita pela Comissão é independente do montante reportado no relatório financeiro anual apresentado pela ESA. Os eventuais erros detectados no relatório financeiro anual da ESA não afectaram a legalidade e a regularidade do pagamento. Tomando também em consideração custos que não foram inicialmente incluídos no relatório financeiro, a Comissão entende que os custos reportados pela ESA eram 2 % demasiado elevados. Esta diferença será corrigida antes do pagamento final, no termo do programa.

⁽¹⁰⁾ Ver a reserva relativa à fiabilidade das informações financeiras da ESA formulada na declaração fornecida pelo Director-Geral no relatório anual de actividades de 2009 da Direcção-Geral das Empresas e da Indústria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Embora a Comissão concorde que alguns procedimentos de adjudicação de contratos deveriam ser mais conformes com as regras comunitárias, a natureza específica da adjudicação de contratos para a indústria espacial deverá ser tida em conta. A Comissão considera que as regras e procedimentos em matéria de adjudicação de contratos da ESA garantem a melhor relação qualidade-preço na área específica da adjudicação de contratos para a indústria espacial.

Eficácia dos sistemas

8.13. A Comissão instituiu vários controlos que abrangem a totalidade do ciclo das despesas, a fim de reduzir o risco de pagamentos incorrectos ou irregulares. O Tribunal avaliou a eficácia dos controlos *ex ante* aplicados aos pagamentos, a fiabilidade do sistema de certificados de auditoria e os controlos *ex post* da Comissão relativos às despesas reembolsadas.

8.14. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 8.2**.

Controlos ex ante

8.15. Os controlos *ex ante* têm como objectivo verificar a regularidade e a boa gestão financeira dos pagamentos. Cobrem os aspectos operacionais e financeiros, nomeadamente a qualidade dos resultados, o cumprimento das disposições contratuais e a exactidão do cálculo dos montantes a pagar.

8.16. Tanto no caso do 6º PQ como no do 7º PQ, os pagamentos intermédios ou finais baseiam-se apenas nas declarações de custos, pelo que os controlos *ex ante* normalizados das despesas indicadas nas declarações de custos só permitem detectar os erros administrativos ou aritméticos. A fim de ter em conta o carácter limitado inerente a esses controlos *ex ante*, a Direcção-Geral das Empresas e da Indústria reforçou a sua estratégia de controlos *ex ante*, nomeadamente efectuando controlos administrativos pormenorizados ⁽¹¹⁾ e realizando auditorias *ex ante* dos sistemas dos beneficiários.

⁽¹¹⁾ Por exemplo, solicitando documentos comprovativos como facturas, antes de o pagamento ser efectuado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.17. A auditoria da amostra de 80 pagamentos referida no ponto 8.9 não revelou quaisquer insuficiências significativas na realização dos controlos documentais *ex ante*. No entanto, no que se refere ao domínio de intervenção O2-Empresa, o Tribunal constatou que dos 48 pagamentos verificados, 24 eram afectados por insuficiências ao nível dos controlos *ex ante*. No caso da Agência Executiva para a Investigação ⁽¹²⁾, os controlos *ex ante* não detectaram cinco erros de regularidade. No caso da ESA, antes da assinatura do acordo de financiamento da GMES (ver ponto 8.8), a Comissão não definiu claramente os custos elegíveis das actividades co-financiadas, nem corrigiu as insuficiências ligadas à adjudicação de contratos. Além disso, a Comissão não formalizou qualquer estratégia relativa aos controlos *ex ante* até Fevereiro de 2010 (ver ponto 8.26).

8.18. O Tribunal seleccionou uma amostra adicional de 30 adiantamentos, a fim de avaliar a concepção do sistema de controlos *ex ante* e a eficácia do seu funcionamento na Agência Executiva para a Competitividade e a Inovação (EACI) no que se refere à gestão do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação ⁽¹³⁾. Não foram detectadas insuficiências significativas. Apesar disso, o Tribunal verificou que o manual financeiro deve ser actualizado e que a documentação relativa a partes dos controlos efectuados era insuficiente.

⁽¹²⁾ A Agência Executiva para a Investigação foi criada em 2008 para gerir determinadas vertentes do 7º PQ e tornou-se autónoma em Junho de 2009.

⁽¹³⁾ Mais especificamente a Rede Europeia de Empresas (*Enterprise Europe Network-ENN*) e os projectos destinados a promover a sensibilização para os direitos de propriedade intelectual e a sua aplicação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.17. A Comissão concorda com a avaliação do Tribunal sobre o facto de os controlos *ex ante* no domínio de intervenção O2-Empresa não terem revelado insuficiências significativas.

A Comissão considera que os controlos *ex ante* no domínio de intervenção O2-Empresa são adequados e eficazes. As ligeiras discrepâncias não afectam a eficácia dos controlos *ex ante*. A eliminação destas discrepâncias ligeiras não seria rentável.

No que se refere à Agência de Execução para a Investigação (REA), três dos cinco casos mencionados referem-se a uma mesma autorização de inclusão de um agente no fluxo de trabalho dos pagamentos, que o Tribunal considerou incorrecta. A Comissão não partilha o ponto de vista do Tribunal, segundo o qual haveria erros a nível de legalidade/regularidade relacionados com a atribuição de competências por parte do gestor orçamental ao pessoal que exerceu funções no circuito financeiro, uma vez que não existe um requisito regulamentar de nomeação formal do pessoal afecto às diversas funções.

O facto de os custos elegíveis de actividades com financiamento conjunto não estarem definidos com todo o pormenor é inerente às actividades em regime de gestão conjunta em geral, e à natureza do programa GMES em particular. Este programa engloba um projecto espacial de elevada complexidade técnica, que inclui o desenvolvimento de satélites Sentinel, o que dificulta a individualização dos elementos financiados por diferentes fontes nos processos de desenvolvimento e de adjudicação.

A Comissão entende ser suficiente a avaliação *ex ante* dos requisitos da gestão conjunta realizada antes da celebração do acordo.

A preparação do quadro de acompanhamento e controlo do financiamento do GMES teve início ainda em 2008, mas foi adaptada e completada à luz da experiência adquirida com a execução do projecto. A partir de 2010, a Comissão pôs em execução e formalizou as suas actividades de acompanhamento e controlo.

8.18. A Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (EACI) reconhece que nem todas as partes do Manual de Procedimentos estão totalmente actualizadas em relação a todos os programas. Os vários capítulos do Manual foram objecto de revisão e actualização em 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Certificados de auditoria

8.19. O Regulamento Financeiro da UE ⁽¹⁴⁾ 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 realidade e a elegibilidade dos custos declarados. Estes certificados de auditoria constituem um controlo fundamental para a Comissão no que se refere aos projectos financiados no âmbito do domínio de intervenção 02-Empresa, especialmente ao abrigo dos 6.º PQ e 7.º PQ.

8.20. O Tribunal comparou os resultados da sua própria auditoria com todos os pagamentos auditados ao nível do beneficiário para os quais foram fornecidos certificados, tendo detectado erros em todos os casos em que o revisor oficial de contas emitiu uma opinião sem reservas. Embora em dois dos casos os erros não tivessem um impacto financeiro significativo ⁽¹⁵⁾, tinham-no nos restantes quatro casos, ou diziam respeito a um método de afectação dos custos incompatível com as regras aplicáveis. Esta constatação corrobora os resultados do exercício anterior, bem como os do capítulo 5, e mostra que este controlo é apenas parcialmente eficaz para identificar erros nos custos declarados.

8.21. No que se refere ao 6.º PQ, os beneficiários eram, em princípio, obrigados a apresentar pelo menos um certificado de auditoria relativo aos custos do projecto. Em relação ao 7.º PQ, os beneficiários só são obrigados a fornecer certificados de auditoria quando o financiamento acumulado da UE é igual ou superior a 375 000 euros. Além disso, a Comissão instituiu um sistema de certificação *ex ante* dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários. Contudo, o número de beneficiários cujos métodos de cálculo dos custos foram certificados é reduzido. Juntamente com a redução significativa do número de certificados de auditoria exigido, esta situação contribui para aumentar o risco de erro (ver igualmente os pontos 5.28-5.31).

8.20. A Comissão partilha as preocupações do Tribunal relativamente à exactidão dos certificados de auditoria do 6.º PQ, que se verificou não terem prestado integralmente as garantias adicionais que no início eram esperadas. No entanto, a Comissão defende que este instrumento deu um contributo significativo para a prevenção de erros, o que resultou numa significativa diminuição das taxas de erro das auditorias do 6.º PQ, quando comparadas com o 5.º PQ.

A Comissão tomou medidas correctivas com vista a melhorar a qualidade dos certificados de auditoria do 7.º PQ.

A certificação de auditorias do 7.º PQ baseia-se em «procedimentos acordados», que exigem que o auditor certificador execute procedimentos predefinidos e apresente relatórios sobre as conclusões factuais com base neles. Esta abordagem deverá conduzir a uma redução dos erros de interpretação das regras de elegibilidade cometidos pelos auditores, que se verificaram durante o 6.º PQ. A Comissão irá continuar a avaliar a fiabilidade dos certificados de auditoria no âmbito das suas próprias auditorias financeiras.

8.21. A quantidade de entregas de certificados de auditoria foi reduzida, no âmbito do 7.º PQ, a fim de reduzir a carga administrativa sobre os participantes.

Contudo, continua a ser necessária a apresentação de uma certificação das demonstrações financeiras (CDF) pelos beneficiários que tenham recebido a certificação dos seus métodos de cálculo de custos, uma vez que esta apenas elimina a obrigação de o beneficiário apresentar uma CDF intercalar. Deverá ser apresentada uma CDF relativa ao último período de prestação de contas, se o financiamento acumulado solicitado for superior a 375 000 EUR. No seguimento das intensas campanhas de auditoria do 6.º PQ, muitos beneficiários passaram por um efeito de aprendizagem e a Comissão espera que, em resultado disso, os beneficiários comecem a aplicar melhores práticas de cálculo de custos dos projectos.

Neste momento, não é possível concluir que a taxa global de erro vai aumentar, já que os riscos identificados podem vir a ser compensados por outras medidas.

⁽¹⁴⁾ Artigo 180.º do 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).

⁽¹⁵⁾ Por exemplo, uma classificação incorrecta dos custos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Controlos ex post

8.22. Devido essencialmente ao número elevado de pagamentos e à complexidade dos programas geridos, as Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos domínios de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros e 02-Empresa criaram funções de controlo *ex post* distintas.

8.23. No que se refere ao domínio de intervenção 01- Assuntos Económicos e Financeiros, o Tribunal constatou que o programa de trabalho para os controlos *ex post* relativos a 2009 só foi formalizado em Dezembro de 2009. Nesse ano, foram publicados três relatórios de controlo *ex post*, dois dos quais relativos a controlos iniciados em 2006 mas concluídos apenas em 2009.

8.24. Relativamente ao domínio de intervenção 02-Empresa, o sistema de controlo interno para as despesas de investigação baseia-se principalmente no seu sistema de controlo *ex post* (isto é, as auditorias financeiras efectuadas aos beneficiários após o reembolso). Estas auditorias são realizadas quer directamente por auditores da Comissão quer por gabinetes de auditoria externos sob a supervisão da Comissão. No que se refere aos 6º PQ e 7º PQ, foi definida uma estratégia de auditoria específica com o objectivo de:

- a) avaliar a regularidade das operações financeiras e fornecer elementos para a declaração de fiabilidade anual (ver pontos 8.28 e 8.29);
- b) servir de base aos mecanismos de correcção e de recuperação.

8.25. O sistema de controlos *ex post* instituído pela Direcção-Geral das Empresas e da Indústria foi considerado eficaz, embora possa ainda ser melhorado no que se refere aos controlos *ex post* contratados com gabinetes de auditoria externos. A parte do domínio de intervenção 02-Empresa delegada na Agência de Execução para a Investigação (REA) e na Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (EACI) não estava abrangida pelos programas de trabalho das Agências de Execução e não foram realizados controlos *ex post*.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.23. É reconhecido o atraso na formalização do programa de trabalho para 2009. No entanto, este programa foi em grande medida definido e acordado pelo grupo de gestão de auditoria interna (GGAI), em Fevereiro de 2009, e começou a ser aplicado a partir de então. O programa para o ano seguinte foi acordado pelo GGAi em Janeiro de 2010 e formalizado em Março de 2010.

Nos anos anteriores, a maior fatia dos recursos de controlo *ex post* era dedicada a um controlo extremamente importante e, por conseguinte, a finalização dos restantes controlos atrasava-se.

8.25. A avaliação do Tribunal diz respeito unicamente ao ano de 2009.

No caso da EACI, o volume e o calendário dos primeiros pagamentos intercalares, baseados em declarações de custos de 2009 no domínio de intervenção 02-Empresa, não justificavam a realização de auditorias *ex post* ainda em 2009.

A Agência de Execução para a Investigação (REA) está a pôr em prática a estratégia comum de auditoria plurianual do 7.º PQ. De acordo com esta estratégia, e como se pode ver mais pormenorizadamente no relatório anual de actividades desta agência, o volume de pagamentos feitos em 2009 e que cabem no âmbito desta estratégia era demasiado baixo para justificar uma primeira selecção e a subsequente realização de auditorias *ex post* em 2009. Estes pagamentos de 2009 serão, contudo, considerados no conjunto dos pagamentos, dos quais alguns serão seleccionados para efeitos de auditorias *ex post* em 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.26. No que respeita ao acordo de financiamento da GMES (ver ponto 8.8), assinado em Fevereiro de 2008, o quadro referente à estratégia de acompanhamento e ao controlo só ficou concluído em Fevereiro de 2010. O artigo 6º desse acordo prevê que a Comissão pode efectuar controlos documentais e no local relativos à utilização do financiamento comunitário e pode realizar uma auditoria completa. No final de 2009, a Comissão não tinha efectuado quaisquer controlos ou auditorias desse tipo, nem solicitado quaisquer documentos comprovativos em apoio do relatório financeiro anual da ESA.

8.27. O Tribunal constatou igualmente que, embora a estratégia de auditoria *ex post* relativa ao 7º PQ para o período 2009-2016 estivesse concluída em Setembro de 2009, no final desse ano não estava disponível qualquer manual de auditoria específico para o 7º PQ.

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão

8.28. O Tribunal avaliou os relatórios anuais de actividades e as declarações correspondentes das cinco Direcções-Gerais responsáveis pelos domínios de intervenção abrangidos pelo capítulo Assuntos Económicos e Financeiros, bem como as partes pertinentes dos relatórios anuais de actividades das duas Agências de Execução⁽¹⁶⁾ parcialmente responsáveis pela execução do domínio de intervenção 02-Empresa.

8.29. Os resultados do exame dessas tomadas de posição são resumidos no **anexo 8.3**.

Conclusões e recomendações

8.30. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 dos Assuntos Económicos e Financeiros estão isentos de erros materiais. No entanto, chama a atenção para o tipo e o âmbito dos erros que afectam as despesas relativas aos programas-quadro de investigação, mesmo que esses erros não sejam significativos em termos da regularidade do domínio de intervenção no seu conjunto.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.26. Nos termos do acordo de delegação celebrado entre a Comissão e a ESA, a transferência de fundos anual feita pela Comissão é independente do montante reportado no relatório financeiro anual apresentado pela ESA. A Comissão já tinha previsto controlos no local em 2009 e estes foram realizados em 2010.

A preparação do quadro de acompanhamento e controlo do financiamento do GMES teve início ainda em 2008, mas foi adaptada e completada à luz da experiência adquirida com a execução do projecto. A Comissão pôs em execução e formalizou recentemente as suas actividades de acompanhamento e controlo.

8.27. Os serviços de auditoria das DG relacionadas com a investigação dispõem das ferramentas necessárias para pôr em prática as primeiras auditorias do 7º PQ. Os modelos normalizados foram adaptados às condições do 7º PQ e está agendada uma actualização semelhante do Manual de Auditoria do 7º PQ. No entanto, deve ter-se presente que os principais mandatos padrão do auditor são as regras prevalentes dos acordos de subvenção que são auditados, ou seja, as regras de participação do 7º PQ, as disposições do acordo de subvenção e quaisquer orientações relevantes.

8.29. A Comissão aprecia a avaliação positiva do Tribunal sobre todos os relatórios anuais de actividade incluídos neste capítulo.

Embora a DG COMP não tenha formalizado a avaliação de impacto, os riscos associados à recuperação em questão foram devidamente avaliados ao nível da gestão, durante todo o procedimento. Além disso, a gestão acompanhou de perto o caso através de contactos com a DG BUDG e o Serviço Jurídico da Comissão, a fim de decidir a forma de recuperar os fundos.

⁽¹⁶⁾ A Agência de Execução para a Investigação e a Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.31. O Tribunal examinou três sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas Assuntos Económicos e Financeiros. Embora dois sistemas tenham sido considerados eficazes (01-Assuntos Económicos e Financeiros e 03-Concorrência, 12-Mercado Interno e 20-Comércio), o sistema relativo ao domínio de intervenção 02-Empresa foi considerado apenas parcialmente eficaz para garantir a regularidade dos pagamentos.

8.32. A Comissão tomou medidas para simplificar a aplicação das regras de elegibilidade e para sensibilizar os beneficiários para as mesmas. No entanto, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) incentive os beneficiários a apresentarem os seus métodos de cálculo dos custos no âmbito da certificação *ex ante*;
- b) sensibilize mais os auditores responsáveis pela certificação para a elegibilidade das despesas, a fim de melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria que estes emitem.

8.33. A Comissão deverá continuar a melhorar a qualidade dos seus controlos *ex ante* relativos aos procedimentos de adjudicação de contratos e aos pagamentos intermédios/finais e garantir que as funções de controlo *ex post* são previstas por programas de trabalho. No que se refere à gestão conjunta com a ESA, a Comissão deverá acompanhar de perto o bom funcionamento dos sistemas de controlo da ESA e a fiabilidade do seu relatório financeiro anual, que inclui a execução das actividades financiadas no âmbito do acordo de delegação na GMES.

8.34. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 8.4**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.31. Ver 8.17.

A Comissão considera que os controlos ex ante no domínio de intervenção 02-Empresa são adequados e eficazes.

8.32

- a) Recentemente, a Comissão tomou medidas para tornar mais atractiva a certificação *ex ante* dos métodos de cálculo de custos dos beneficiários. A Comissão exprimiu a sua opinião sobre este assunto na sua Comunicação sobre simplificação, de 24 de Abril de 2010, bem como na sua proposta de reapreciação trienal do Regulamento Financeiro e respectivas regras de aplicação, aprovada em 28 de Maio de 2010. Uma verdadeira simplificação poderia ser conseguida possibilitando o uso dos métodos aplicados como prática contabilística normal, desde que baseados em custos reais de pessoal registados nas contas.
- b) A Comissão pratica uma política activa de comunicação das conclusões das auditorias *ex post* aos beneficiários e auditores certificadores, a fim de, sempre que se justifique, assegurar melhorias ao nível dos auditores que emitem certificados de auditoria. A complexidade inerente aos critérios de elegibilidade tem impacto sobre o trabalho desenvolvido por muitos auditores externos, mandatados pelos beneficiários para emitirem certificados de auditoria. No 7.º PQ, espera-se que, dada a confiança proporcionada pelos procedimentos acordados, o grau de erros devidos a tais más interpretações diminua significativamente.

8.33. A Comissão irá determinar quais as medidas que ainda podem ser tomadas para reduzir erros, tendo em conta critérios de custos-benefícios.

No que se refere à gestão conjunta com a ESA, a Comissão começou a desenvolver actividades de acompanhamento e controlo a partir de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACÇÕES EXTERNAS

8.35. O Fundo de Garantia relativo às Acções Externas⁽¹⁷⁾ (o Fundo), que garante os empréstimos concedidos a países terceiros, destina-se a reembolsar os credores da Comunidade⁽¹⁸⁾ 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.

8.36. Em 31 de Dezembro de 2009, o montante total dos recursos do Fundo elevava-se a 1 240 milhões de euros, em comparação com 1 091 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2008. Durante o exercício que está a ser examinado não foram accionadas quaisquer garantias do Fundo.

8.37. O BEI e a Comissão utilizam um índice de referência para examinar a execução anual do Fundo. Em 2009, a rentabilidade da carteira do Fundo elevava-se a 4,6 %, em comparação com um índice de referência de 3,78 %.

8.38. A carteira de investimentos do Fundo de Garantia é gerida pelo BEI por conta das Comunidades Europeias⁽¹⁹⁾, enquanto a carteira de investimentos da CECA em liquidação é gerida por uma unidade específica da DG ECFIN. Os objectivos de ambas as carteiras em termos de investimentos são bastante semelhantes – apetência pelo risco, tipo e qualidade dos investimentos e restrições ao investimento. Não foram avaliadas as vantagens financeiras que se podem obter se os dois fundos forem geridos pela unidade da DG ECFIN.

8.39. De uma maneira geral, o Tribunal considera que, em 2009, o Fundo de Garantia foi gerido de forma satisfatória e que foram tomadas as medidas apropriadas para controlar o impacto da crise financeira na carteira do Fundo.

8.38. Tanto o BEI como a Comissão têm capacidade para gerir os activos do Fundo de forma semelhante e com resultados financeiros semelhantes. Por conseguinte, não há qualquer razão relacionada com o desempenho que leve a propor uma alteração do artigo 7.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de Maio de 2009 (versão codificada), nos termos do qual a gestão dos activos do Fundo foi confiada ao BEI.

A Comissão entende que existem benefícios operacionais e financeiros de diversificação de riscos decorrentes do facto de os fundos serem geridos por duas instituições. Na verdade, a prática de confiar parte da gestão dos seus fundos a terceiros é seguida pelos Ministérios das Finanças e pelos bancos centrais de muitos Estados-Membros.

⁽¹⁷⁾ 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).

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Artigo 6º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94; o BEI recebe uma comissão de gestão anual pelos serviços prestados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESULTADOS DA AUDITORIA À CECA EM LIQUIDAÇÃO

8.40. Após o termo de vigência do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 23 de Julho de 2002, o activo e o passivo da CECA foram transferidos para a Comunidade Europeia ⁽²⁰⁾. 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.

8.41. Em 31 de Dezembro de 2009, o total do activo da CECA em liquidação cifrava-se em 2 011 milhões de euros, em comparação com 2 045 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2008. O ganho líquido em 2009 elevou-se a 13,9 milhões de euros em comparação com uma perda líquida de 14,8 milhões de euros registada em 2008.

8.42. A rentabilidade líquida dos investimentos efectuados a título da CECA em liquidação em 2009 elevou-se a 68 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 2009, o orçamento não utilizado destinado a financiar a investigação no domínio do carvão e do aço totalizava 238 milhões de euros ⁽²¹⁾.

8.43. A rentabilidade da carteira da CECA em liquidação foi de 5,85 % para o ano de 2009, ao passo que a rentabilidade do índice que servia de taxa de referência para a CECA em liquidação era de 4,41 %.

8.44. 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.

⁽²⁰⁾ 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).

⁽²¹⁾ Incluindo as dotações para 2011 de 61 milhões de euros e para 2010 de 54 milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.42. O orçamento não utilizado de 238 milhões de EUR inclui:

- uma dotação para 2010, ainda não autorizada (54 milhões de EUR),
- uma dotação para 2011 (61 milhões de EUR),
- montantes pendentes (123 milhões de EUR) relacionados com contratos assinados desde 2003, em relação aos quais o fecho de contas ainda não está concluído para todos os parceiros do projecto. A anulação das autorizações poderá ser processada dois meses após o último fecho de contas do contrato. A duração média de um contrato Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (FICA) é de três anos, e a maior parte do montante pendente refere-se a contratos ainda não concluídos ou relativamente aos quais o relatório técnico final ainda não foi aprovado (condição para o último pagamento e fecho de contas).

Por conseguinte, é muito natural que o montante de 238 milhões de EUR estivesse por utilizar em 31 de Dezembro de 2009.

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS

	2009										2008	2007		
	Domínio de intervenção 02-Empresa	Domínio de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros	Domínio de intervenção 03-Concorrência	Domínio de intervenção 12-Mercado Interno	Domínio de intervenção 20-Comércio	Total								
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA														
Total das operações (das quais):	48	27	1	0	4	80					80	55		
Adiantamentos	28	0	0	0	1	29					35	15		
Pagamentos intermédios/finais	20	27	1	0	3	51					45	40		
RESULTADOS DOS TESTES														
(em % e número de operações)														
Operações não afectadas por erros	54 %	{28}	100 %	{27}	100 %	{1}	N/A	N/A	75 %	{3}	74 %	{59}	86 %	93 %
Operações afectadas por erros	46 %	{20}	0 %	{0}	0 %	{0}	N/A	N/A	25 %	{1}	26 %	{21}	14 %	7 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS														
Taxa de erro mais provável														
< 2 %	X											X		
2 % a 5 %											X			
> 5 %														

ANEXO 8.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Sistema em causa	Controlos <i>ex ante</i>	Certificação da auditoria	Auditoria financeira <i>ex post</i>	Avaliação global
Domínio de intervenção 01-Assuntos Económicos e Financeiros		N/A		
Domínio de intervenção 02-Empresa				
Domínio de intervenção 03-Concorrência Domínio de intervenção 12-Mercado Interno Domínio de intervenção 20-Comércio		N/A	N/A	

(¹) Eficaz no caso da DG Empresas e Indústria, parcialmente eficaz no caso da EACI e ineficaz no caso da ESA e da REA.

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007

Legenda

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

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
COMP	sem reservas	N/A	Em 2009, a DG COMP emitiu uma ordem de cobrança que representava mais de 70 % do seu orçamento operacional afectado. No final de 2009, essa ordem de cobrança ainda não tinha sido creditada, embora devesse ter sido executada em Outubro de 2009. Embora este elemento ultrapasse consideravelmente o limiar de materialidade de 2 % e a sua cobrança possa representar um risco para a sua reputação, a DG COMP não efectuou uma avaliação de impacto formal para determinar se deveria ser emitida uma reserva.	A
ECFIN	sem reservas	N/A	Foi levantada a reserva anterior, que dizia respeito a problemas de execução de «requisitos em matéria de adicionalidade» no âmbito de um programa financeiro. O Tribunal examinou a realização do plano de acção e obteve provas de que tinham sido aplicados os controlos finais relativos à eficácia dos sistemas de controlo melhorados.	A
ENTR	com reservas	1. Reserva relativa à taxa de erros residual que afecta a exactidão das declarações de custos no âmbito do sexto Programa-Quadro de Investigação (6º PQ). 2. Reserva relativa à fiabilidade dos relatórios financeiros apresentados pela Agência Espacial Europeia sobre a execução conjunta da vertente espacial da iniciativa de vigilância global do ambiente e da segurança (GMES).	Segundo a avaliação da DG ENTR, o montante em risco relativo às declarações de custos do 7º PQ não é significativo em 2009, pelo que não é emitida qualquer reserva. No entanto, o Tribunal verificou possíveis erros materiais nas declarações de custos do 7º PQ em 2010.	
MARKT	sem reservas	N/A	—	
TRADE	sem reservas	N/A	—	

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: a declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da Comissão
1. Regularidade das operações subjacentes			
Em 2007, o Tribunal detectou erros de regularidade em três pagamentos que foram financiados pelo Quinto ou pelo Sexto Programas–Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico. Os erros detectados deveram-se principalmente a: documentos comprovativos inadequados ou inexistentes para justificar os custos declarados; utilização de valores orçamentados, em desrespeito das disposições contratuais, que prevêm a utilização dos custos reais; e inclusão de diversos custos não elegíveis. (Relatório Anual de 2007, pontos 10.16 e 10.17)	A Comissão efectuou correcções financeiras aos erros detectados na amostra, quer emitindo uma ordem de cobrança, quer ajustando os pagamentos efectuados aos beneficiários em períodos ulteriores.	A Comissão efectuou o acompanhamento dos erros identificados pelo Tribunal e tomou as medidas correctivas apropriadas.	A Comissão continuará a corrigir os erros identificados e objecto de acordo.
2. Certificados de auditoria relativos a declarações de custos dos projectos			
A regulamentação financeira da UE prevê que as declarações de custos que ultrapassem um determinado limiar sejam acompanhadas de um certificado de auditoria. Em três projectos o auditor responsável pela certificação formulou uma opinião sem reservas, ao passo que o Tribunal detectou erros graves quantificáveis. (Relatório Anual de 2007, pontos 10.27–10.30)	Quanto ao 7.º PQ, a Comissão pretendia continuar a melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria, com base em «procedimentos acordados», que prevêm pormenorizadamente os trabalhos de auditoria a realizar pelos auditores responsáveis pela certificação que elaboram o «certificado das demonstrações financeiras» e que incentivam a certificação <i>ex ante</i> do método de cálculo dos custos.	É pouco provável que estas medidas tenham um impacto positivo a curto prazo sobre o número de declarações de custos afectadas por erros, dado que, no final de 2009, a DG ENTR não tinha ainda efectuado qualquer pagamento acompanhado de um certificado deste tipo e que a Comissão só tinha aceite os métodos de cálculo de custos de 11 beneficiários.	O 7.º PQ estabelece um limiar de 375 000 EUR (contribuição da EU em termos cumulativos, por participante e por projecto) para desencadear a apresentação de um certificado de auditoria. A maioria dos projectos do 7.º PQ está ainda no primeiro período de elaboração de relatórios, o que explica o número limitado de certificações das declarações financeiras em finais de 2009. Quanto à certificação <i>ex ante</i> do método de cálculo de custos, em finais de Maio de 2010, a Comissão tinha aceite os métodos de cálculo de custos de 25 beneficiários.

CAPÍTULO 9

Despesas administrativas e outras

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.8
Características específicas do grupo de políticas	9.3-9.5
Âmbito e método de auditoria	9.6-9.8
Regularidade das operações	9.9
Conformidade dos sistemas com o Regulamento Financeiro	9.10
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	9.11
Observações sobre instituições específicas	9.12-9.27
Parlamento	9.13-9.16
Conselho	9.17
Comissão	9.18-9.20
Tribunal de Justiça	9.21
Tribunal de Contas	9.22
Comité Económico e Social Europeu	9.23
Comité das Regiões	9.24
Provedor de Justiça Europeu	9.25
Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	9.26-9.27
Conclusões e recomendação	9.28-9.31
Agências da União Europeia e Agências de Execução	9.32-9.34
Escolas Europeias	9.35-9.37

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efectuada pelo Tribunal relativamente às despesas administrativas das instituições e organismos da União Europeia. O **quadro 9.1** dá as informações principais sobre as instituições e os organismos abrangidos, bem como sobre as despesas efectuadas em 2009.

Quadro 9.1 — Despesas administrativas das instituições — Informações principais

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2009	Modalidade de gestão orçamental
Secções I, II e IV-IX. Para a Secção III, Capítulo 1 de todos os Títulos e Títulos 14, 24-27 e 29	Despesas administrativas e outras	Parlamento Europeu	1 466	Centralizada directa
		Conselho	659	Centralizada directa
		Comissão	6 358	Centralizada directa
		Tribunal de Justiça	307	Centralizada directa
		Tribunal de Contas	123	Centralizada directa
		Comité Económico e Social	117	Centralizada directa
		Comité das Regiões	86	Centralizada directa
		Provedor de Justiça Europeu	8	Centralizada directa
		Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	5	Centralizada directa
Total das despesas administrativas			9 129	
Total das despesas operacionais				
Total dos pagamentos do exercício			9 129	
Total das autorizações do exercício			9 224	

Fonte: Contas anuais 2009.

9.2. 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.

Características específicas do grupo de políticas

9.3. As despesas administrativas incluem especialmente as despesas com recursos humanos (vencimentos, subsídios e pensões), bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

9.4. 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. Essas despesas incluem os seguintes títulos do orçamento geral: título 14 («Fiscalidade e união aduaneira»), 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 2009 um montante de 200 milhões de euros designado por «Compensações temporárias e forfetárias para os novos Estados-Membros».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.5. Os principais riscos que existem no grupo de políticas das despesas administrativas e outras são o incumprimento das disposições relativas à adjudicação de contratos, a execução dos contratos, os procedimentos de recrutamento e o cálculo dos vencimentos e subsídios.

Âmbito e método de auditoria

9.6. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1**. Para a auditoria das despesas administrativas:

- foi controlada uma amostra de 57 operações retiradas aleatoriamente do conjunto das despesas administrativas referidas nos pontos 9.3 e 9.4,
- o Tribunal verificou a conformidade dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽¹⁾ aplicados por cada instituição com os requisitos do Regulamento Financeiro,
- o Tribunal examinou ainda as tomadas de posição de quatro Direcções Gerais e serviços da Comissão responsáveis principalmente pelas despesas administrativas.

9.7. O Tribunal auditou igualmente os seguintes temas seleccionados com base em amostras específicas:

- a) contratação de agentes temporários e contratuais em todas as instituições;
- b) pagamento de subsídios sociais ao pessoal de todas as instituições em domínios de risco mais elevado (abono de lar a famílias que não têm filhos a cargo, abonos nacionais não deduzidos dos abonos de natureza semelhante pagos pelas instituições quando se considera que o cônjuge aufere rendimentos ou benefícios fora das instituições, abonos nacionais deduzidos dos abonos de natureza semelhante pagos pelas instituições e não actualizados há mais de um ano);
- c) adjudicação de contratos em todas as instituições à excepção do Provedor de Justiça Europeu e da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados;
- d) adjudicação de contratos na sequência de procedimento negociado por motivo de urgência em todas as instituições à excepção do Provedor de Justiça Europeu e da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.

⁽¹⁾ Controlos *ex ante* e *ex post*, função de auditoria interna, comunicação das excepções e normas de controlo interno. Além disso, o Tribunal procedeu a uma avaliação aprofundada dos sistemas de supervisão e de controlo no Tribunal de Justiça, no Provedor de Justiça Europeu e na Autoridade Europeia para a Protecção de Dados. Esta avaliação incluiu o exame de uma amostra suplementar de operações de pagamentos relativos aos recursos humanos e outras despesas administrativas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.8. O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo independente ⁽²⁾, que elaborou um relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício decorrido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009, bem como um relatório de garantia sobre a regularidade da utilização dos recursos do Tribunal e os procedimentos de controlo em vigor no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2009 (ver ponto 9.22).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.9. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 9.1**. Com base na amostra de 57 operações, a auditoria permitiu constatar que os pagamentos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais.

CONFORMIDADE DOS SISTEMAS COM O REGULAMENTO FINANCEIRO

9.10. Os resultados do exame dos sistemas são resumidos no **anexo 9.2**. A auditoria efectuada pelo Tribunal à conformidade dos sistemas concebidos para garantir a regularidade das operações com as disposições do Regulamento Financeiro (ver ponto 9.6) não constatou insuficiências materiais.

FIABILIDADE DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO

9.11. Os resultados do exame das tomadas de posição da Comissão são resumidos no **anexo 9.3**.

OBSERVAÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES ESPECÍFICAS

9.12. As observações específicas que se seguem são apresentadas por instituição ou organismo da União Europeia e baseiam-se na auditoria do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo aplicados por cada instituição, bem como aos temas seleccionados (ver pontos 9.6 e 9.7). Estas constatações não põem em questão as avaliações referidas nos pontos 9.9 e 9.10, já que não são materialmente relevantes para as despesas administrativas no seu conjunto, mas têm importância para cada instituição em causa.

9.9. RESPOSTA DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com a avaliação positiva do Tribunal de Contas de que as despesas administrativas estavam isentas de erros materiais.

⁽²⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Parlamento**Contratação de agentes temporários e contratuais**

9.13. O exame dos procedimentos aplicados para a contratação dos outros agentes das instituições (pessoal temporário e contratual) revelou que, em cinco casos de 20, não tinham sido fornecidos os documentos comprovativos do cumprimento das regras relativas às obrigações militares ou outras.

9.13. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

No que diz respeito aos documentos a fornecer para a verificação do respeito das obrigações militares, o Parlamento gostaria de especificar o seguinte:

O Parlamento reconhece que, tendo em conta a supressão progressiva das obrigações militares nos diferentes Estados-Membros, o respeito destas obrigações não foi objecto de um controlo sistemático aquando do recrutamento de agentes temporários e contratuais até ao início do segundo semestre de 2008.

Contudo, desde essa data, a DG do Pessoal tem solicitado aos candidatos que forneçam uma prova do cumprimento das obrigações militares. Nesta óptica, a Unidade de Recrutamento e Mutação do Pessoal dispõe de uma base de dados que contém uma descrição das obrigações militares de cada país e verifica sistematicamente o respeito destas obrigações aquando da elaboração dos contratos dos agentes.

Os exemplos de não conformidade referidos pelo Tribunal correspondem a agentes temporários/contratuais que foram recrutados pela primeira vez para o Parlamento Europeu antes de terem sido instalados estes controlos sistemáticos.

Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal

9.14. A auditoria constatou que, em 16 casos de 30, as informações disponíveis nos serviços do Parlamento para garantir que os subsídios previstos no Estatuto dos Funcionários são pagos em conformidade com os regulamentos comunitários e a legislação nacional aplicáveis não se encontravam actualizadas. Esta situação gera o risco de se efectuarem pagamentos incorrectos ou indevidos caso a situação pessoal dos agentes registe alterações. Deve-se solicitar ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, o Parlamento deverá instalar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.

9.14. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Tal como se prevê no n.º 2 do artigo 67.º e no artigo 68.º do Estatuto, compete aos beneficiários de prestações notificar qualquer mudança de situação. Este sistema, baseado numa «declaração espontânea», pode implicar um eventual atraso na actualização dos direitos individuais.

Para obviar a este risco, o Parlamento sempre procedeu a campanhas regulares de verificação da situação dos seus agentes. A partir de 2010, esta verificação processa-se automaticamente através da «ficha electrónica». Este processo «proactivo» permite uma verificação, pelo menos anual, dos dados pessoais e administrativos dos agentes. Cabe, assim, ao agente em questão verificar a sua situação na data apropriada e notificar toda e qualquer alteração mediante o envio, ao serviço competente, dos documentos comprovativos necessários.

Os montantes pagos indevidamente a funcionários que não tenham notificado uma eventual mudança da sua situação são recuperados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Organização e funcionamento dos grupos políticos

9.15. O n.º 9 do artigo 12.º das regras internas do Parlamento para a execução do orçamento, adoptadas em 27 de Abril de 2005, prevê que o âmbito de acção do auditor interno não abrange as dotações do orçamento do Parlamento geridas pelos grupos políticos. As regras específicas relativas à utilização destas dotações ⁽³⁾ obrigam a que cada grupo político defina as suas próprias regras financeiras internas e instaure um sistema de controlo interno. A função da auditoria interna não é mencionada. Dos sete grupos políticos, apenas um prevê nas suas regras a designação de um auditor interno. A independência funcional dos grupos políticos não justifica que não sejam aplicadas as disposições regulamentares relativas à função de auditoria interna no que respeita à utilização dos fundos por esses grupos.

9.16. As mesmas regras específicas relativas à utilização das dotações estabelecem disposições para a transição de dotações orçamentais do Parlamento geridas pelos grupos políticos. Estas permitem que os referidos grupos transitem para os exercícios seguintes dotações não utilizadas num determinado exercício sem terem de justificar a sua decisão ⁽⁴⁾. Estas disposições específicas, que introduzem uma excepção ao princípio orçamental da anualidade, não encontram fundamento jurídico no Regulamento Financeiro.

Conselho**Adjudicação de contratos**

9.17. Em dois dos seis procedimentos de adjudicação auditados, não foram respeitadas as regras do Regulamento Financeiro relativas à publicação do resultado do procedimento nos anúncios de adjudicação do contrato.

9.15. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento toma nota da observação do Tribunal e tenciona, a este respeito, debater a hipótese:

- *de integrar na Regulamentação relativa à utilização das dotações da rubrica 4 0 0 0 a obrigação de prever nas regras financeiras adoptadas pelos grupos uma fórmula que abranja o domínio de actividade e as funções de um auditor interno, tal como previstas no artigo 85.º do Regulamento Financeiro;*
- *de prever a possibilidade, para os grupos, quer de recorrer a um auditor interno (se a sua dimensão o permitir), quer de confiar estas funções a um auditor externo, contanto que este não seja o auditor externo incumbido do exame das contas do grupo.*

9.16. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

É oportuno diferenciar as operações orçamentais do gestor orçamental delegado — que autoriza e paga as dotações da rubrica 4 0 0 0 no pleno respeito do Regulamento Financeiro, nomeadamente a aplicação do princípio de anualidade — da gestão dos recursos de cada grupo político, que obedece à regulamentação específica adoptada pela Mesa em 30 de Junho de 2003. Esta regulamentação foi elaborada para ter em conta os requisitos decorrentes da especificidade das funções dos grupos políticos e prevê explicitamente o procedimento de transição mencionado pelo Tribunal.

9.17. RESPOSTA DO CONSELHO

Em conformidade com o artigo 149.º, n.º 1, das Regras de Execução, o Secretariado-Geral do Conselho informa sistematicamente e sem demora todos os candidatos que participam num concurso público dos resultados do processo logo que a entidade adjudicante tome uma decisão relacionada com a adjudicação do contrato.

Além disso, o anúncio de adjudicação referido no artigo 118.º, n.º 4, das Regras de Execução é enviado pelo serviço central dos concursos para publicação pelo Serviço das Publicações, logo que o contrato seja assinado pelo gestor orçamental. Infelizmente, em ambos os casos identificados pelo Tribunal, este último informou demasiado tarde o serviço central dos concursos, pelo que o prazo mencionado no artigo 118.º, n.º 4, das Regras de Execução não foi respeitado.

⁽³⁾ Regras adoptadas pela Mesa do Parlamento Europeu em 30 de Junho de 2003, com a redacção que lhes foi dada pelas decisões de 22 de Março de 2006 e de 11 de Julho de 2007.

⁽⁴⁾ No final do exercício de 2008, as dotações transitadas pelos grupos políticos elevavam-se a 22 milhões de euros, o que equivale a 42,5 % das dotações anuais de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comissão**Pagamento dos subsídios e benefícios sociais ao pessoal**

9.18. A auditoria de dez operações detectou que, em quatro casos, o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) não deduziu dos subsídios sociais previstos pelo Estatuto dos Funcionários os abonos de família que os agentes têm direito a receber das autoridades nacionais. Em quatro outros casos, os montantes deduzidos não reflectiam o último valor aplicável dos benefícios sociais pagos pelas autoridades nacionais. Os sistemas informáticos utilizados na gestão destes pagamentos deverão ser mais desenvolvidos para garantir uma actualização automática dos montantes pagos pelas autoridades nacionais.

9.19. A auditoria constatou que, em cinco casos de 15, as informações disponíveis nos serviços da Direcção Geral das Relações Externas (DG RELEX), para garantir que os subsídios previstos no Estatuto dos Funcionários são pagos ao pessoal das Delegações em conformidade com os regulamentos comunitários aplicáveis, não se encontravam actualizadas. Esta situação gera o risco de se efectuarem pagamentos incorrectos ou indevidos. Deve-se solicitar ao pessoal que entregue aos serviços da Comissão, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, a DG RELEX deverá instaurar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.

9.20. O artigo 81.º A do Estatuto dos Funcionários prevê limites ao montante das pensões de sobrevivência, que são aplicados logo de início, quando do estabelecimento dos direitos à pensão de sobrevivência. A auditoria detectou que estes limites não são revistos regularmente por forma a reflectir a evolução da situação pessoal e financeira do beneficiário, o que resulta em pagamentos excessivos.

Registe-se que em ambos os casos referidos pelo Tribunal de Contas Europeu (tanto um como o outro com um número muito limitado de candidatos), estes não têm qualquer motivo de queixa, dado que foram informados individual e imediatamente da decisão de adjudicação.

9.18. RESPOSTA DA COMISSÃO

O Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) já adoptou medidas para reduzir os atrasos no controlo das prestações sociais nacionais e acompanhará os casos detectados. Entre meados de Outubro de 2009 e finais de Abril de 2010, foram abertos 348 processos de 598, dos quais 243 foram já concluídos. Os controlos prosseguirão.

Está previsto criar no novo sistema a possibilidade de actualizar automaticamente as prestações nacionais, mas não será possível colocar este módulo em funcionamento antes do início de 2011. Todavia, a partir desse momento, as prestações serão corrigidas com efeitos retroactivos e recuperadas de acordo com o disposto no artigo 85.º do Estatuto dos Funcionários.

9.19. RESPOSTA DA COMISSÃO

A Comissão (RELEX) toma nota desta observação e resolverá este problema com o fornecimento atempado e adequado de informações aos responsáveis e com verificações periódicas. A situação pessoal dos agentes é verificada aquando da entrada em serviço de novos agentes. Também podem ser realizadas verificações periódicas aos agentes que exerceram as suas funções durante algum tempo como parte do controlo efectuado pelas unidades responsáveis pela gestão de direitos e obrigações dos agentes das delegações.

Nomeadamente, a próxima criação do Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) exigirá a circulação de informações e a adopção, sempre que necessário, de documentos normalizados para o novo serviço. A adaptação do Estatuto dos Funcionários da CE representará uma oportunidade para recordar aos funcionários que, entre outras questões, sempre que as suas circunstâncias pessoais se alterarem, devem informar os serviços do SEAE e apresentar os documentos comprovativos da sua situação.

Em relação aos cinco casos identificados, estes serão devidamente acompanhados pela Comissão e, existindo um impacto financeiro, serão adoptadas as medidas correctivas necessárias.

9.20. RESPOSTA DA COMISSÃO

A actualização de todos os processos aos quais se aplica esta disposição do Estatuto dos Funcionários teve início em Fevereiro de 2010. Logo que os atrasos tenham sido resolvidos, o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) reavaliará os processos em questão sempre que se verifique uma alteração na situação dos beneficiários ou quando se aplicarem os critérios mencionados no artigo 81.º A. O Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais avaliará igualmente se o novo sistema de TI em desenvolvimento para determinação das pensões poderá ser utilizado na actualização automática dos processos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal de Justiça ⁽⁵⁾**Adjudicação de contratos**

9.21. Relativamente à aquisição de serviços de publicação, o Tribunal de Justiça não antecipou o termo de um contrato quadro, tendo encomendado serviços no montante de 102 000 euros sem aplicar procedimentos concorrenciais para a adjudicação de contratos. Esta situação confirma a necessidade de uma melhor preparação e coordenação dos procedimentos para a adjudicação de contratos ⁽⁶⁾.

9.21. RESPOSTA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como assinala o Tribunal de Contas ⁽¹⁾, o Tribunal de Justiça foi objecto, em 2009, de uma operação de controlo muito ampla. Os controlos foram efectuados sobre uma amostra aleatória de 54 transacções ⁽²⁾ que abrangem um grande leque das actividades e serviços do Tribunal de Justiça e representam uma parte muito significativa do seu orçamento anual, com o objectivo de testar a eficácia dos sistemas de controlo e de vigilância aplicados pela instituição.

No seu relatório anual, o Tribunal de Contas não apresentou nenhuma conclusão de conjunto relativa aos resultados desses controlos aprofundados.

Todavia, as conclusões pormenorizadas comunicadas pelo Tribunal de Contas ao Tribunal de Justiça em Março de 2010 no âmbito do procedimento prévio à elaboração do relatório anual são muito positivas e demonstram que os sistemas de controlo e de vigilância funcionaram eficazmente para detectar eventuais erros e excepções.

Assim, no que diz respeito às despesas relacionadas com os recursos humanos (que representam mais de 70 % do orçamento da instituição), o Tribunal de Contas refere expressamente que «os sistemas de controlo e de vigilância referentes à gestão e ao pagamento das remunerações e das prestações podem detectar, em geral, eventuais erros ou irregularidades».

No respeitante às outras despesas administrativas, o Tribunal de Contas não fez qualquer observação relativamente às 9 das 10 transacções controladas, ou seja, ao ter em conta o valor de cada transacção da amostra, em mais de 99 % das despesas controladas.

Por último, quanto às adjudicações de contratos, as conclusões pormenorizadas dos controlos do Tribunal de Contas mencionaram expressamente a série de acções já iniciadas pelo Tribunal de Justiça para responder à recomendação feita pelo Tribunal de Contas em Novembro de 2009 e que tinha por objecto o melhoramento dos processos de adjudicação de contratos na instituição e à ajuda aos serviços que aprovam os pagamentos nesse âmbito. Mais importante ainda, essas conclusões indicavam que a apreciação do cumprimento das disposições dos processos de adjudicação em relação ao Regulamento Financeiro relativamente a uma amostra de três contratos assinados em 2009 e no valor de 20,5 milhões de euros «não suscitou observações».

⁽⁵⁾ Ver nota 1.

⁽⁶⁾ Ver igualmente o Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 11.14 (JO C 269 de 10.11.2009).

⁽¹⁾ Ver nota de pé de página do ponto 9.6.

⁽²⁾ Os controlos foram efectuados em 41 transacções relativas à gestão das despesas ligadas aos recursos humanos e 13 transacções relativas à gestão das outras despesas de natureza administrativa (3 operações de adjudicação de contratos públicos e 10 outras transacções).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

No entanto, nessas mesmas conclusões pormenorizadas, o Tribunal de Contas fez uma observação relativa a uma transacção de 10 944 euros ⁽³⁾ relativa a um contrato de publicação de anúncios na imprensa dos Estados-Membros, de um montante relativamente reduzido (102 000 euros), acessório a um contrato principal de tradução jurídica free lance cujo montante era muito significativo (28 milhões de euros). Esta foi a única observação que foi inserida no relatório anual. Por isso, o Tribunal de Justiça pretende fazer os esclarecimentos que se seguem, para apreciar melhor o contexto em que foi ordenado o pagamento desse contrato acessório.

Aquando do lançamento dos concursos para a renovação dos contratos de tradução free lance em todas as línguas oficiais da União, o Tribunal de Justiça considerou necessário mandar publicar na imprensa dos diferentes Estados-Membros anúncios destinados a informar o público desses concursos. Para esse efeito, encarregou a sociedade à qual já tinha recorrido no passado para servir de intermediário com os jornais. No entanto, o serviço de verificação do Tribunal de Justiça detectou que o contrato quadro anteriormente existente com o intermediário tinha terminado (facto que os serviços gestores dos contratos de tradução free lance ignoravam).

Nessa ocasião, o ordenador, que podia contentar-se com as publicações regulamentares dos concursos no Jornal Oficial, considerou a publicação de anúncios na imprensa era muito importante para assegurar uma ampla concorrência (como é exigido pelo artigo 89.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro), tendo em conta o público visado, os tradutores free lance, cuja mobilização mediante a mera publicação no Jornal Oficial correria o risco de ser extremamente fraca.

De facto, os anúncios na imprensa atingiram plenamente o seu objectivo e, graças a uma grande concorrência, o preço médio da página traduzida resultante dos novos contratos de tradução free lance é inferior em 7,5 % aos preços médios dos contratos precedentes, facto que representa uma economia muito significativa para o orçamento do Tribunal de Justiça (cerca de 2,4 milhões de euros em 4 anos).

Das considerações anteriores decorre que, por um lado, os sistemas de controlo interno do Tribunal de Justiça funcionaram eficazmente ao detectar o termo do contrato quadro e, por outro, esta excepção aos procedimentos estabelecidos aceita-se nesta situação no interesse bem entendido do orçamento da instituição e da conformidade com o princípio da boa gestão financeira e foi identificada e documentada como é previsto nas normas de controlo interno da instituição ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Esta transacção faz parte da amostra de 10 transacções que totalizam 30,86 milhões de euros e que tem por objectivo controlar a gestão das despesas administrativas (diferentes despesas relativas aos recursos humanos e aos processos de adjudicação de contratos comprovados de forma separada).

⁽⁴⁾ A norma de controlo n.º 13 do Tribunal de Justiça, segundo a qual «os serviços adoptarão as disposições adequadas para garantir que todos os casos em que, em razão de circunstâncias excepcionais, não se apliquem os controlos ou não se observem as políticas e procedimentos estabelecidos sejam relatados por escrito, justificados e aprovados ao nível correspondente antes da adopção das medidas» foi efectivamente cumprida nas circunstâncias excepcionais assinaladas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Também deve ser assinalado que as acções já iniciadas para melhorar os processos de adjudicação de contratos na instituição, em especial, o reforço da gestão dos dados relativos aos contratos directamente no sistema informatizado de gestão financeira da instituição, permitirão evitar no futuro a situação que foi objecto da presente observação do Tribunal de Contas.

Por último, há que recordar que várias resoluções⁽⁵⁾ recentes do Parlamento Europeu sublinham o peso e o custo administrativo das disposições do Regulamento Financeiro relativas aos concursos para certas instituições — como o Tribunal de Justiça — e convida a Comissão a ter esse facto em consideração na próxima revisão dessas normas. O Tribunal de Justiça apenas deseja que estas recomendações de simplificação do Regulamento Financeiro possam ser implementadas no quadro do processo de revisão actualmente em curso.

Tribunal de Contas

9.22. O relatório do auditor externo⁽⁷⁾ declara 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 2009, 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

9.23. A auditoria não assinalou quaisquer insuficiências dignas de registo em relação aos temas auditados.

Comité das Regiões

9.24. A auditoria não assinalou quaisquer insuficiências dignas de registo em relação aos temas auditados.

⁽⁷⁾ Ver o relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras mencionado no ponto 9.8.

⁽⁵⁾ Ver o ponto 17 da Resolução de 23 de Abril de 2009 relativa à aprovação da gestão de 2007 do Tribunal de Justiça [2008/2278(DEC)] e o ponto 45 da Resolução de 18 de Maio de 2010 relativa ao estado de previsões de receitas e despesas do Parlamento Europeu para o exercício de 2011 [2010/2005(BUD)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Provedor de Justiça Europeu ⁽⁸⁾**Contratação de agentes temporários e contratuais**

9.25. O n.º 5 do artigo 12.º do regime aplicável aos outros agentes das Comunidades obriga a que cada instituição aprove disposições gerais de execução relativas aos processos de contratação de agentes temporários. O Provedor de Justiça Europeu ainda não adoptou essas disposições, embora 47 dos 63 lugares concedidos no âmbito do orçamento de 2009 sejam lugares temporários.

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados ⁽⁹⁾**Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal**

9.26. A auditoria constatou que, em quatro casos de dez, as informações disponíveis nos serviços da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados para garantir que os subsídios previstos no Estatuto dos Funcionários são pagos em conformidade com os regulamentos comunitários e a legislação nacional aplicáveis não se encontravam actualizadas. Esta situação gera o risco de se efectuarem pagamentos incorrectos ou indevidos. Deve-se solicitar ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, nesta matéria, a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados deverá melhorar o seu sistema destinado ao acompanhamento e ao controlo oportunos desses documentos.

Normas de controlo interno

9.27. A Autoridade Europeia para a Protecção de Dados não tinha instituído um sistema de verificação *ex post*, quando necessário, tal como exigido pelo Regulamento Financeiro. Além disso, as normas de controlo interno adoptadas pela Autoridade Europeia para a Protecção de Dados não previam que as excepções aos procedimentos financeiros normais fossem devidamente inscritas num registo central.

9.25. RESPOSTA DO PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU

O Provedor de Justiça Europeu tomou devida nota da observação do Tribunal e os seus serviços foram instruídos no sentido de estabelecer disposições de procedimentos de recrutamento de agentes temporários, tendo em vista a sua adopção antes do final do terceiro trimestre de 2010.

9.26. RESPOSTAS DA AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

De momento, devido às suas pequenas dimensões, a AEPD é auxiliada pela PMO no âmbito do tratamento dos dossiês relativos a prestações sociais. A informação relacionada com as prestações familiares e os abonos por filho a cargo é actualizada pela PMO com base em formulários específicos enviados ao pessoal em questão através da AEPD. Os formulários foram preparados pela PMO para esta finalidade. As prestações sociais são actualizadas com base na informação recolhida através dos formulários.

Tendo em conta as recomendações do Tribunal, a AEPD aperfeiçoará a monitorização da informação de pertinência para o pagamento das prestações sociais referidas pelo Tribunal.

9.27. RESPOSTAS DA AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Todas as transacções realizadas pela AEPD, incluindo o reembolso de pagamentos directos processados por outras instituições em nome da AEPD, encontram-se já sujeitos a um exaustivo controlo ex ante.

Tendo em conta as recomendações do Tribunal, a AEPD procederá a uma análise de como implementar um procedimento de verificação ex post a partir de 2011. Devido às pequenas dimensões da organização e à particularidade de o tratamento de dossiês ser partilhado, ao abrigo de diversos acordos de cooperação e de nível de serviço, poderá ser necessário um maior auxílio interinstitucional, por forma a permitir à AEPD desempenhar a tarefa.

⁽⁸⁾ Ver nota 1.

⁽⁹⁾ Ver nota 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A AEPD decidiu implementar a segunda observação do Tribunal sobre as normas de controlo interno através da criação de uma lista central de registo de excepções.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÃO

9.28. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, no seu conjunto, os pagamentos do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 relativos às despesas administrativas das instituições estavam isentos de erros materiais (ver ponto 9.9).

9.29. 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 9.13 a 9.27).

9.30. O seguimento das observações anteriores é resumido no **anexo 9.4**.

9.31. No domínio do pagamento de subsídios sociais, o Tribunal recomendou que as instituições e os organismos em questão (ver pontos 9.14, 9.19 e 9.26) solicitem ao seu pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurem um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.

AGÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA E AGÊNCIAS DE EXECUÇÃO

9.32. As auditorias das agências da União Europeia e das agências de execução são objecto de relatórios anuais específicos, publicados separadamente no Jornal Oficial⁽¹⁰⁾. O Tribunal auditou 30 agências relativamente ao exercício de 2009, cujos orçamentos totalizaram 1 500,6 milhões de euros em 2009. Os principais dados relativos às agências são apresentados no **quadro 9.2**.

9.33. Para cada agência, o Tribunal elaborou um relatório relativo ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2009 que inclui a sua opinião sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações. Estes relatórios serão publicados separadamente no *Jornal Oficial da União Europeia* no final do ano.

9.34. No que se refere à Agência de Aprovisionamento da Euratom, o Tribunal chama a atenção para o facto de, em contradição com os seus Estatutos, esta não dispor de orçamento para o exercício de 2009 e consequentemente todas as despesas da agência, à excepção dos encargos bancários, terem sido pagas pela Comissão. Repete-se a situação já verificada em 2008. A Comissão, em colaboração com todas as partes interessadas, deverá analisar as medidas possíveis para resolver esta situação.

9.34. RESPOSTA DA COMISSÃO

Na elaboração do orçamento de 2008, a Comissão propôs um orçamento para a Agência de Aprovisionamento da Euratom (ESA). Este orçamento foi recusado pela autoridade orçamental e, por esse motivo, a Comissão assumiu todas as despesas incorridas pela ESA em 2008. A Comissão continuou a assumir as despesas da ESA nos orçamentos de 2009 e 2010 e propôs continuar a fazer o mesmo em 2011.

⁽¹⁰⁾ Os relatórios anuais do Tribunal relativos às contas das agências são apresentados no seu sítio internet (<http://www.eca.europa.eu>) e serão publicados no Jornal Oficial.

Quadro 9.2 — Agências da União Europeia e agências de execução — Principais dados

Agências da União Europeia e agências de execução	Sede	Primeiro ano de autonomia financeira	Orçamento1 (1) (milhões de euros)		Lugares estatutários	
			2009	2008	2009	2008
Agências						
Agência de Aprovisionamento da Euratom (2)	Luxemburgo	1960	—	—	—	—
Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional	Salonica	1977	18,6	18,3	101	99
Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Dublin	1977	20,2	21,0	101	101
Agência Europeia do Ambiente	Copenhaga	1994	39,8	37,1	133	123
Fundação Europeia para a Formação	Turim	1994	21,8	22,4	96	96
Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	Lisboa	1995	14,7	15,1	82	82
Agência Europeia de Medicamentos	Londres	1994	194,4	182,9	530	481
Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia	Luxemburgo	1995	62,6	59,9	233	233
Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	Angers	1995	13,2	12,5	46	43
Instituto de Harmonização do Mercado Interno	Alicante	1995	338,1	318,4	658	643
Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho	Bilbau	1996	15,0	14,9	44	44
Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia	Viena	1998	17,2	15,0	61	49
Agência Europeia de Reconstrução (3)	Salonica	2000	—	235,0	—	93
Academia Europeia de Polícia	Bramshill	2006	8,8	8,7	26	22,5
Eurojust	Haia	2002	27,6	24,8	185	175
Agência Europeia para a Segurança da Aviação	Colónia	2003	122,0	102,0	506	452
Agência Europeia da Segurança Marítima	Lisboa	2003	53,3	50,2	192	181
Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos	Parma	2003	71,0	66,4	355	335
Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação	Heraklion	2005	8,1	8,4	44	44
Agência Ferroviária Europeia	Valenciennes	2006	21,0	18,0	124	116
Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças	Estocolmo	2005	49,3	40,6	170	130
Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas	Varsóvia	2006	88,8	71,2	119	94
Autoridade Europeia Supervisora do GNSS (4)	Bruxelas	2006	44,4	10,5	23	50
Agência Comunitária de Controlo das Pescas	Vigo	2007	10,1	9,5	45	47
Agência Europeia dos Produtos Químicos	Helsínquia	2008	70,4	66,4	324	220
Agências de Execução						
Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação	Bruxelas	2006	13,3	11,5	37	36
Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura	Bruxelas	2006	47,7	38,2	99	92
Agência de Execução para a Saúde e os Consumidores	Luxemburgo	2007	64	4,4	12	9
Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes	Bruxelas	2008	8,9	5,2	32	32
Agência de Execução para a Investigação (5)	Bruxelas	2009	21,6	—	88	—
Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação	Bruxelas	2009	14,5	—	100	—
Total			1 500,6	1 488,5	4 566	4 122,5

⁽¹⁾ Dotações de pagamento.⁽²⁾ Ver ponto 9.34.⁽³⁾ Agência encerrada em 2008.⁽⁴⁾ Sede provisória.⁽⁵⁾ Agência que adquiriu independência financeira em 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

ESCOLAS EUROPEIAS

9.35. 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 ⁽¹¹⁾. O orçamento das Escolas para 2009 elevou-se a 267,2 milhões de euros, financiados principalmente por uma subvenção da Comissão (151,9 milhões de euros) e por contribuições dos Estados Membros (53,7 milhões de euros) ⁽¹²⁾. Os principais dados relativos às Escolas Europeias são apresentados no **quadro 9.3**.

9.36. O Tribunal não detectou erros materiais susceptíveis de colocar em causa a fiabilidade das contas examinadas (escolas de Munique e de Luxemburgo I 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 regularidade das operações subjacentes.

9.37. Com base no exame efectuado, o Tribunal não observou nada que possa sugerir que as contas consolidadas não sejam apresentadas de forma fiel, em todos os aspectos materialmente relevantes e em conformidade com as normas contabilísticas aplicáveis, com as seguintes excepções decorrentes da aplicação insatisfatória do princípio da contabilidade de exercício: a) não foram constituídas provisões para os processos judiciais em curso contra as Escolas, b) não foram contabilizados acréscimos para as adaptações salariais em 2009, c) foram incluídas no balanço provisões para despesas futuras não relacionadas com o corrente exercício, quando deveriam ter sido apresentadas apenas nas notas explicativas.

9.37. RESPOSTA DA COMISSÃO

A aplicação do princípio de contabilidade do exercício está a ser analisada no quadro da reapreciação, actualmente em curso, do Regulamento Financeiro das Escolas Europeias. As propostas decorrentes da reapreciação serão apresentadas ao Conselho dos Governadores mais tarde este ano.

⁽¹¹⁾ O Tribunal procede todos os anos a um exame das contas consolidadas, para além de realizar uma auditoria anual do Gabinete Central e uma auditoria cíclica de duas das catorze Escolas Europeias.

⁽¹²⁾ Fonte: Escolas Europeias, *Encerramento das contas de 2009*.

Quadro 9.3 — Escolas Europeias — Principais dados

Escola Europeia	País	Orçamento ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (milhões de euros)		Subvenção da Comissão ⁽²⁾ (milhões de euros)		População escolar ⁽³⁾	
		2009	2008	2009	2008	2009	2008
Gabinete	Bélgica	9,6	9,2	8,3	7,0	—	—
Luxemburgo I	Luxemburgo	39,8	37,4	26,0	22,8	3 468	3 437
Luxemburgo II	Luxemburgo	7,6	7,0	4,5	3,4	910	888
Bruxelas I (Uccle)	Bélgica	33,1	32,1	23,1	22,7	3 112	3 057
Bruxelas II (Woluwe)	Bélgica	32,4	31,5	22,2	21,5	3 030	2 904
Bruxelas III (Ixelles)	Bélgica	29,7	29,1	20,8	19,8	2 811	2 649
Bruxelas IV	Bélgica	5,4	5,5	2,7	3,4	594	438
Mol	Bélgica	12,0	11,3	6,9	6,0	752	718
Varese	Itália	19,8	18,7	10,2	9,3	1 304	1 341
Karlsruhe	Alemanha	13,4	12,9	3,8	2,4	976	979
Munique	Alemanha	20,9	19,5	0,4	0,6	1 848	1 756
Frankfurt	Alemanha	11,5	10,6	6,5	3,9	1 085	1 053
Alicante	Espanha	12,5	11,9	6,8	5,2	1 020	1 029
Bergen	Países Baixos	9,8	9,8	4,8	5,1	586	565
Culham	Reino Unido	9,7	11,4	4,9	5,7	835	835
Total		267,2	258,0	151,9	138,9	22 331	21 649

⁽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 2009*.

⁽³⁾ Fonte: Relatório anual do Secretário-Geral relativo ao exercício de 2009, enviado ao Conselho Superior das Escolas Europeias.

NB: os totais podem apresentar variações devido aos arredondamentos.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

	2009				2008	2007
	Despesas relati- vas ao pessoal das instituições	Despesas relati- vas aos imóveis	Outras despesas	Total		
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações (<i>das quais</i>):	38	7	12	57	57	56
Adiantamentos	0	1	1	2	0	0
Pagamentos intermédios/finais	38	6	11	55	57	56
RESULTADOS DOS TESTES						
<i>(em % e número de operações)</i>						
Operações não afectadas por erros	97 % {37}	100 % {7}	75 % {9}	93 % {53}	91 %	95 %
Operações afectadas por erros	3 % {1}	0 % {0}	25 % {3}	7 % {4}	9 %	5 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável:						
< 2 %	X				X	X
2 % a 5 %						
> 5 %						

ANEXO 9.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

Avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo

Avaliação global	2009	2008	2007

Legenda

	Legenda
	Parcialmente conforme
	Não conforme
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

ANEXO 9.3

RESULTADOS DO EXAME DAS TOMADAS DE POSIÇÃO DA COMISSÃO NO DOMÍNIO DAS DESPESAS
ADMINISTRATIVAS

Principais DG em causa	Tipo de declaração apresentada pelo Director-Geral (*)	Reservas emitidas	Observações do Tribunal	Avaliação global da fiabilidade
PMO	sem reservas	N/A	—	A
OIB	sem reservas	N/A	—	
OIL	sem reservas	N/A	—	
DIGIT	sem reservas	N/A	—	

(*) Através da sua Declaração de Fiabilidade, o Director-Geral declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações.

A: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

B: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades apresentam uma avaliação parcialmente correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

C: A declaração do Director-Geral e o relatório anual de actividades não apresentam uma avaliação correcta da gestão financeira no que respeita à regularidade.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da instituição
1. Factor de multiplicação aplicável aos vencimentos			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, pontos 11.7 a 11.11, e, mais recentemente, anexo 11.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008: 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 concorda com a abordagem processual do Tribunal de Contas e aguardará a decisão final do Tribunal de Justiça.</i>
2. Reembolso das despesas de alojamento incorridas durante as deslocações em serviço			
Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2004 a 2007 e, mais recentemente, anexo 11.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008: 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, o Parlamento prevê nas suas normas internas o pagamento de um montante fixo de 60 % do montante máximo autorizado aos agentes que não apresentarem quaisquer provas das despesas de alojamento incorridas.	A regulamentação interna aplicável às missões e deslocações em serviço dos funcionários e outros agentes do Parlamento Europeu foi adoptada por meio de uma decisão do Secretário-Geral em 10 de Dezembro de 2009. Para além das disposições aplicáveis às missões, esta regulamentação interna estabelece disposições específicas aplicáveis às deslocações em serviço aos três locais de trabalho do Parlamento (Luxemburgo, Estrasburgo e Bruxelas), incluindo o reembolso das despesas de alojamento com base num montante fixo sem apresentação de documentos comprovativos. 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.	As novas regras não estão em conformidade com o Estatuto dos Funcionários. 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>O Parlamento toma conhecimento da posição do Tribunal quanto às novas disposições regulamentares expressamente adoptadas na sequência das observações anteriores, mas mantém a sua opinião sobre a necessidade de um tratamento diferenciado consoante se considere que os agentes estão «em viagem oficial entre os três locais de trabalho» ou «em deslocação em serviço». Por conseguinte, o Parlamento tenciona, por ocasião de uma próxima revisão do Estatuto e servindo-se do seu papel de co-legislador neste processo, alterar algumas disposições estatutárias e introduzir uma distinção entre as deslocações em serviço e as viagens oficiais dos seus agentes entre os três lugares do trabalho.</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da instituição
			Para este efeito, a Autoridade Orçamental já modificou a designação e as observações da antiga rubrica orçamental 3 0 0 0 «Despesas de deslocações em serviço do pessoal». Esta rubrica passou a designar-se «Despesas de deslocação em serviço e de viagem do pessoal entre os três locais de trabalho» e a sua observação prevê explicitamente as dotações que são destinadas a cobrir despesas ligadas a viagens do pessoal da instituição, dos peritos nacionais destacados ou dos estagiários entre o lugar 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.
3. Subsídios de assistência aos deputados do Parlamento Europeu			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, pontos 10.10 a 10.12, e anexo 11.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008: 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. 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	O apuramento das despesas de assistência parlamentar relativas aos exercícios de 2004-2007 está plenamente concluído. Em relação ao exercício de 2008, a administração do Parlamento obteve mais de 98 % das declarações de despesas e montantes facturados. No que se refere ao exercício de 2009, a administração do Parlamento está actualmente a processar as declarações de despesas recebidas nos últimos meses.	O Tribunal acompanhará o apuramento por parte do Parlamento das declarações de despesas relativas aos exercícios de 2008 e 2009. A administração do Parlamento deverá verificar as facturas originais justificativas das declarações de despesas.	Respostas do Parlamento Europeu A regularização das despesas de assistência parlamentar para os exercícios de 2008 e 2009 (1.º semestre) é feita com base no artigo 14.º da Regulamentação referente às despesas e subsídios dos deputados ao Parlamento Europeu (Regulamentação DSD). Relativamente a 2008, 99,79 % do valor total dos pagamentos decorrentes do procedimento de regularização foram efectivamente regularizados. O restante, ou seja 0,2 %, está a ser tratado caso a caso. Se for caso disso, prevê-se um reembolso obrigatório dos montantes. No que se refere ao primeiro semestre de 2009 ⁽¹⁾, a percentagem das regularizações executadas é, na fase actual, de cerca de 92,31 % (ou seja 94 227 604 euros num total de 102 074 881 euros). O restante, ou seja 7,6 %, é composto essencialmente por documentos cuja apreciação está em curso (6,28 %). Aguardam-se ainda alguns documentos que se referem a 1,41 % dos pagamentos relativos ao procedimento de regularização.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da instituição
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.			<i>Sempre que surgiram dúvidas a respeito das informações fornecidas, os serviços competentes solicitaram aos deputados os esclarecimentos necessários, nomeadamente a apresentação de facturas.</i> <i>Até ao final do ano, data em que os documentos restantes terão sido completamente examinados, a taxa definitiva das regularizações executadas aproximar-se-á, com toda probabilidade, dos níveis alcançados nos outros anos.</i>
4. A administração do Parlamento deverá verificar as facturas originais justificativas das declarações de despesas			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2006, quadro 10.2, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, anexo 11.2: O Tribunal relembra as observações que formulou nesta matéria no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008: a) 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; b) o Parlamento deverá esclarecer o seu papel na gestão e supervisão dos activos do Fundo.	Segundo um estudo actuarial fornecido pelo Parlamento, o Fundo deverá registar um défice actuarial de 84,5 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2009, com base nas novas regras definidas pelas decisões adoptadas pela Mesa na sua reunião de 1 de Abril de 2009.	O Parlamento deverá conseguir que o Fundo estabeleça uma estratégia de investimento baseada nas orientações definidas pelo próprio Parlamento.	Respostas do Parlamento Europeu <i>O Parlamento recorda que a Mesa, na sua reunião de 1 de Abril de 2009, adoptou importantes decisões que se destinam a definir a posição do Parlamento sobre o Fundo e a garantir a clareza das suas obrigações e relações com o mesmo.</i> <i>No que se refere ao papel do Parlamento na estratégia de investimento, o Parlamento já manifestou a sua intenção de propor orientações gerais aos gestores do Fundo. Não está, contudo, disposto a desempenhar um papel activo em decisões de investimento precisas. Não poderia sequer fazê-lo, pois o Fundo é uma entidade distinta e independente. No entanto, a carta dirigida em 4 de Maio de 2009 ao Fundo pelo Presidente do PE define orientações e solicita ao Fundo que evite expor-se aos riscos da flutuação das taxas de câmbio e a adoptar uma estratégia prudente em matéria de investimentos.</i> <i>O efeito combinado das decisões da Mesa, das orientações definidas e da recuperação dos mercados financeiros permitiu ao Fundo reduzir o seu défice actuarial de 121,84 milhões (em 31 de Dezembro de 2008) para 84,56 milhões (em 31 de Dezembro de 2009).</i>

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da instituição
			Além disso, o Parlamento procedeu a uma actualização dos estudos actuariais independentes a fim de avaliar a situação financeira do Fundo de Pensões na sequência da entrada em vigor do Estatuto e das decisões da Mesa de 9 Março e de 1 Abril de 2009, que alteram o Regime (Voluntário) de Pensão Complementar de Aposentação. Uma vez que o Parlamento reconheceu a sua responsabilidade em caso de défice, o montante deste último foi inscrito no balanço geral, tal como solicitado pelo Tribunal. Prevêem-se, por isso, actualizações anuais da avaliação actuarial no âmbito da apresentação das demonstrações financeiras anuais.
5. Data de conclusão do Secured European System for Automatic Messaging (Sesame)			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 11.10. A data prevista para a conclusão do <i>Secured European System for Automatic Messaging</i> (Sesame), utilizado para a elaboração dos orçamentos anuais do Conselho, sempre foi demasiado optimista. A concepção inicial do projecto sofreu muitas alterações e os Estados-Membros não chegaram a acordo sobre a maneira de tratar determinadas informações sensíveis. O orçamento anual do Sesame foi consequentemente sobrestimado todos os anos.	Em 2009, o orçamento do Sesame (2,7 milhões de euros) foi novamente sobrestimado em 2,4 milhões de euros. Contudo, a aplicação da camada do Sesame que permite o tratamento da informação menos confidencial foi autorizada pelos Estados Membros no Comité Político e de Segurança em Outubro de 2009, podendo assim dar-se início ao projecto. No entanto, será necessário chegar a um novo acordo sobre a concepção da camada do projecto destinada à informação mais confidencial.	O Conselho deverá certificar-se de que as dotações orçamentais destinadas ao projecto Sesame estão em consonância com a fase de execução do mesmo.	Resposta do Conselho O Secretariado-Geral do Conselho aceita a análise do Tribunal de Contas relativamente ao seguimento da observação do Tribunal de Contas de 2008 sobre o Projecto SESAME. A fim de garantir a conformidade das dotações orçamentais para o Projecto SESAME com o estado de execução do projecto, os montantes previstos no orçamento para 2010 e no projecto de orçamento para 2011 são reduzidos para 400 000 EUR por ano.

Observação do Tribunal	Medidas tomadas	Análise do Tribunal	Resposta da instituição
6. Aplicação do <i>Individual Rights Information System</i>			
Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 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. 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.	Devido aos problemas encontrados, pôs-se termo ao desenvolvimento do IRIS. Foram lançados dois novos projectos: um para a gestão dos direitos individuais e outro para a gestão do seguro de doença. Durante o desenvolvimento destas aplicações, o cálculo dos direitos individuais baseia-se nos dados introduzidos manualmente no sistema de cálculo dos pagamentos.	A Comissão deverá certificar-se de que apenas serão introduzidas novas aplicações quando se comprovar que os resultados dos testes dos sistemas são satisfatórios.	Respostas da Comissão <i>O Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais já iniciou os testes dos novos módulos para a gestão dos direitos individuais. O extenso programa de testes elaborado tem em conta a experiência adquirida no passado.</i>
7. Regime de pensões de agentes locais nas delegações da Comissão			
Regime de pensões de agentes locais nas delegações da Comissão Desde 1996 que o regime de pensões para os agentes locais que trabalham nas delegações da Comissão estabelecido pela Direcção do Serviço Externo da Direcção-Geral das Relações Externas é gerido com base em regras provisórias. Essas regras 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.	A Comissão concordou em analisar a forma de tornar este regime permanente. Confirmou igualmente a necessidade de se apresentar uma proposta legislativa e de se realizar um estudo actuarial.	A Comissão deverá actuar no sentido de adoptar regras para a organização e gestão deste regime.	Respostas da Comissão <i>Tornar o actual regime complementar permanente exige uma base jurídica, o que requer uma alteração do Regime aplicável aos outros agentes, que a Comissão incluiu na proposta do Serviço Europeu para a Acção Externa dirigida ao Conselho e ao Parlamento.</i>
(¹) Em 26 de Julho de 2010.			

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 União Europeia. 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 ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (artigos 310.º a 325.º do TFUE e 106.º-A do Tratado CEEA) e pelos regulamentos financeiros ⁽³⁾.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS ENUNCIADOS NOS TRATADOS E NO REGULAMENTO FINANCEIRO

Todas as receitas e todas as despesas da União Europeia 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 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 da União Europeia: 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,

— as dotações de pagamento permitem financiar as despesas que decorrem de autorizações concedidas durante o exercício em curso e exercícios anteriores;

⁽¹⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁽²⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA).

⁽³⁾ Principalmente o Regulamento Financeiro (RF) de 25 de Junho de 2002 (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

⁽⁴⁾ Principais actos jurídicos relativos aos recursos próprios: Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17); Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42); Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

- b) as dotações não diferenciadas (DND) permitem assegurar a autorização e o pagamento das despesas relativas a acções anuais durante cada exercício.

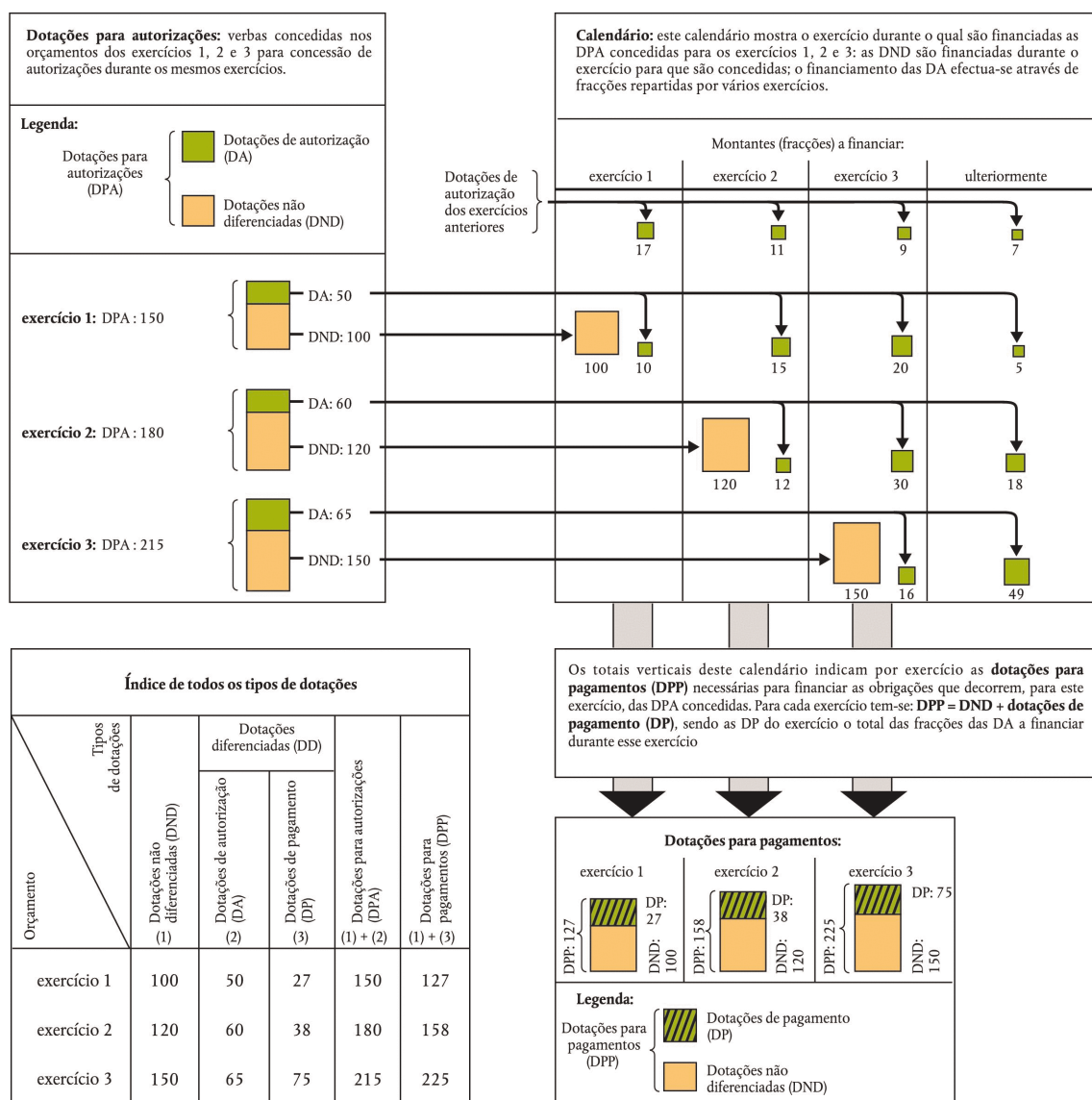
Por conseguinte, é importante apurar os dois totais seguintes em relação a cada exercício:

- 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 da União Europeia 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 à União Europeia (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 317.º do TFUE, 106.º-A do Tratado CEEA e 50.º do RF.

⁽⁷⁾ Artigos 69.º a 74.º do RF 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 da União Europeia ⁽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 da União, 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 União.

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 285.º a 287.º do TFUE, 106.º-A do Tratado CEEA e 139.º a 147.º do RF.

⁽⁹⁾ Artigos 319.º do TFUE e 106.º-A do Tratado CEEA.

NOTAS EXPLICATIVAS**FONTES DOS DADOS FINANCEIROS**

Os dados financeiros apresentados no presente anexo foram extraídos das contas anuais da União Europeia, bem como de vários outros instrumentos de gestão financeira fornecidos pela Comissão. A repartição geográfica foi determinada a partir dos códigos de país do sistema de informação contabilística da Comissão (ABAC). Como salienta a Comissão, quer se trate das receitas ou das despesas, todos os dados repartidos por Estado-Membro são resultado de operações aritméticas que dão uma visão muito limitada dos benefícios que cada Estado-Membro tira da União. Devem, portanto, ser interpretados com prudência.

UNIDADE MONETÁRIA

Todos os dados financeiros são apresentados em milhões de euros. Os totais são arredondados a partir de cada valor exacto, não representando portanto necessariamente a soma dos arredondamentos.

ABREVIATURAS E SÍMBOLOS UTILIZADOS

AT	Áustria
BE	Bélgica
BG	Bulgária
CE	Comunidade(s) Europeia(s)
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA ou Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CY	Chipre
CZ	República Checa
DA	Dotações de autorização
DD	Dotações diferenciadas
DE	Alemanha
DK	Dinamarca
DND	Dotações não diferenciadas
DP	Dotações de pagamento
DPA	Dotações para autorizações
DPP	Dotações para pagamentos
EE	Estónia
EFTA ou AECL	Associação Europeia de Comércio Livre
EL	Grécia
ES	Espanha
FI	Finlândia
FR	França
G	Gráfico ao qual se faz referência em outros gráficos (por exemplo: G III)
HU	Hungria
IE	Irlanda

IT	Itália
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JO	<i>Jornal Oficial da União Europeia</i>
LT	Lituânia
LV	Letónia
LU	Luxemburgo
MT	Malta
NL	Países Baixos
PL	Polónia
PT	Portugal
RF	Regulamento Financeiro de 25 de Junho de 2002
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RO	Roménia
S	Secção do orçamento
SE	Suécia
SI	Eslovénia
SK	Eslováquia
T	Título do orçamento
UE	União Europeia
UE-27	Total dos 27 Estados-Membros da União Europeia
UK	Reino Unido
0,0	Dados entre 0 e 0,05
—	Ausência de dados

GRÁFICOS**ORÇAMENTO DO EXERCÍCIO DE 2009 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DURANTE O EXERCÍCIO DE 2009**

G I	Orçamento de 2009 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais
G II	Orçamento de 2009 — Dotações para autorizações
G III	Dotações para autorizações disponíveis em 2009 e sua utilização
G IV	Dotações para pagamentos disponíveis em 2009 e sua utilização
G V	Recursos próprios em 2009 – Receitas efectivas por Estado-Membro
G VI	Pagamentos efectuados em 2009, em cada Estado-Membro

CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2009

G VII	Balanço consolidado
G VIII	Conta dos resultados económicos consolidada

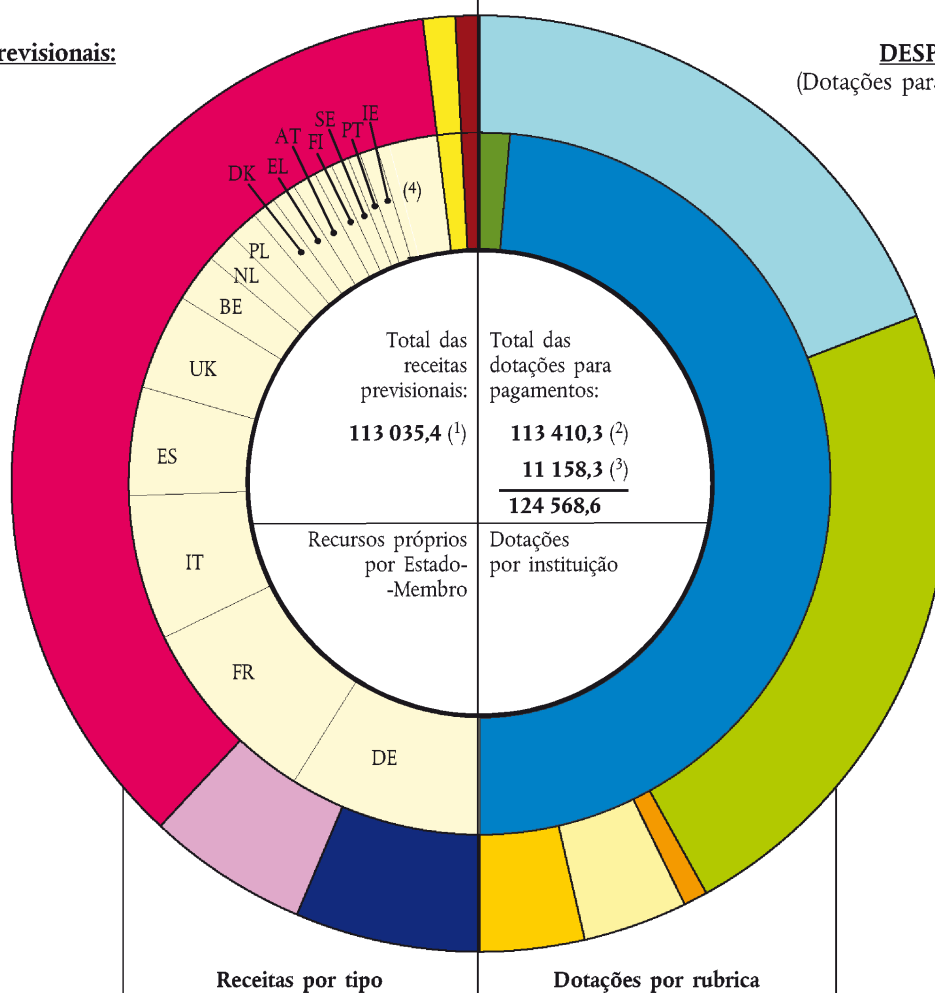
Gráfico I
Orçamento de 2009 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais

[Para os critérios de receitas, ver «Informações de base sobre o orçamento», ponto 7.2; para os critérios de despesas, ver «Informações de base sobre o orçamento», ponto 7.3, e para inform. mais pormenorizadas, ver G IV, coluna (a)]

(milhões de euros e %)

RECEITAS previsionais:

DESPESAS previsionais:
(Dotações para pagamentos finais)



Legenda das receitas

Total dos recursos próprios (por Estado-Membro)	—	(0 %)
Direitos agrícolas	139,4	(0,1 %)
Quotizações do açúcar e isoglucose	14 441,1	(12,8 %)
Direitos aduaneiros	12 714,0	(11,2 %)
Recursos próprios baseados no IVA	81 557,1	(72,2 %)
Recursos próprios baseados no RNB	2 387,7	(2,1 %)
Outras receitas	1 796,2	(1,6 %)
Excedente disponível do exercício anterior		

Legenda das despesas

Rubricas das perspectivas financeiras

1. Crescimento sustentável	47 520,1	(38,1 %)
2. Preservação e gestão dos recursos naturais	57 106,9	(45,8 %)
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	2 174,4	(1,7 %)
4. A EU enquanto actor mundial	8 804,1	(7,1 %)
5. Despesas administrativas	8 754,0	(7 %)
6. Compensação	209,1	(0,2 %)
Dotações à disposição de outras instituições	3 333,9	(2,7 %)
Dotações à disposição da Comissão, das quais dotações operacionais	121 234,7	(97,3 %)

(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.

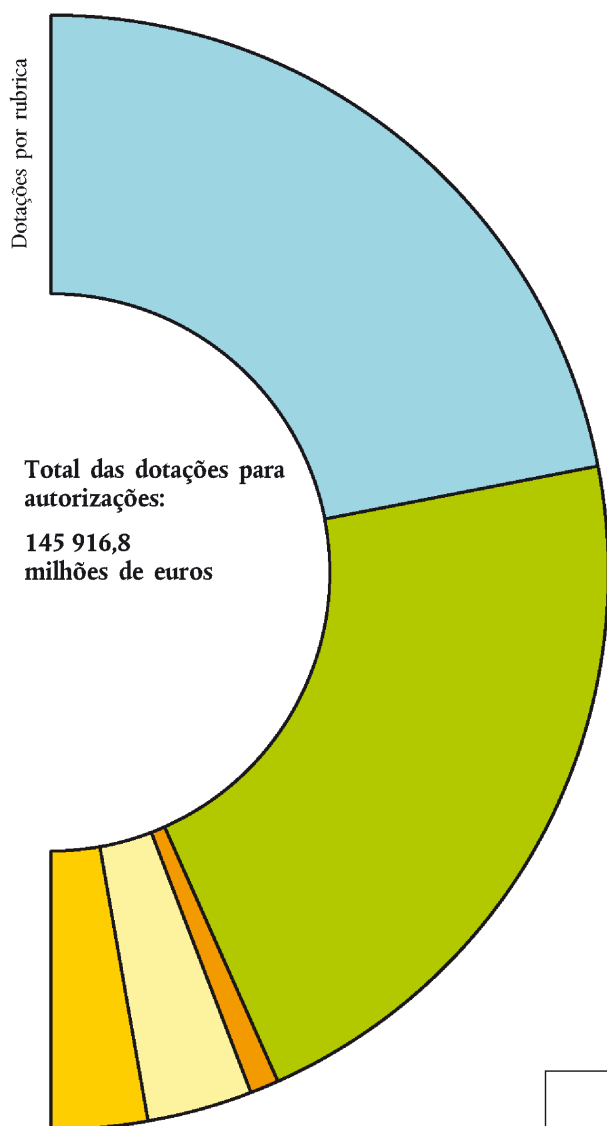
(2) Após orçamentos rectificativos e suplementares e transferências entre rubricas.

(3) Receitas afectadas e dotações transitadas

Gráfico II
Orçamento de 2009 — 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 2009, 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	63 923,3	(43,8 %)
	2. Preservação e gestão dos recursos naturais	62 718,4	(43 %)
	3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	2 327,7	(1,6 %)
	4. A EU enquanto actor mundial	8 713,5	(6 %)
	5. Despesas administrativas	8 024,7	(5,5 %)
	6. Compensação	209,1	(0,1 %)

Gráfico III
Dotações para autorizações disponíveis em 2009 e sua utilização

(milhões de euros e %)

Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2009 e rubricas do quadro financeiro	Dotações finais ⁽¹⁾	Utilização das dotações					
		Autorizaç. concedidas	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. 2010	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclatura orçamental							
I Parlamento (S. I)	1 596,1	1 467,4	91,9	26,3	1,6	102,4	6,4
II Conselho (S. II)	642,1	592,8	92,3	37,7	5,9	11,5	1,8
III Comissão (S. III)	142 946,7	139 778,5	97,8	2 486,7	1,7	681,5	0,5
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)	444,6	439,7	98,9	1,5	0,3	3,4	0,8
III.2 Empresa (T.02)	757,3	697,6	92,1	55,5	7,3	4,2	0,6
III.3 Concorrência (T.03)	94,1	91,6	97,3	1,8	2,0	0,7	0,8
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)	11 255,1	11 195,6	99,5	46,0	0,4	13,4	0,1
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	61 260,4	60 054,0	98,0	1 180,3	1,9	26,1	0,0
III.6 Energia e transportes (T.06)	4 859,0	4 803,4	98,9	44,0	0,9	11,5	0,2
III.7 Ambiente (T.07)	487,8	459,8	94,2	18,7	3,8	9,4	1,9
III.8 Investigação (T.08)	5 388,0	5 083,5	94,3	301,2	5,6	3,3	0,1
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 609,3	1 555,8	96,7	52,3	3,3	1,2	0,1
III.10 Investigação directa (T.10)	795,3	432,6	54,4	360,8	45,4	1,9	0,2
III.11 Pescas e assuntos marítimos (T.11)	985,4	976,2	99,1	4,5	0,5	4,7	0,5
III.12 Mercado interno (T.12)	68,5	66,2	96,6	1,1	1,6	1,2	1,8
III.13 Política regional (T.13)	38 559,9	38 523,1	99,9	22,0	0,1	14,8	0,0
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	133,6	126,2	94,5	1,6	1,2	5,8	4,3
III.15 Educação e cultura (T.15)	1 691,0	1 566,1	92,6	123,5	7,3	1,4	0,1
III.16 Comunicação (T.16)	217,4	213,7	98,3	1,4	0,6	2,3	1,0
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)	695,2	675,5	97,2	11,1	1,6	8,6	1,2
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	1 032,1	1 008,0	97,7	14,7	1,4	9,4	0,9
III.19 Relações externas (T.19)	4 167,5	4 105,3	98,5	53,8	1,3	8,4	0,2
III.20 Comércio (T.20)	80,8	77,7	96,2	1,3	1,6	1,8	2,2
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	2 429,9	2 324,9	95,7	100,0	4,1	5,0	0,2
III.22 Alargamento (T.22)	1 131,6	1 119,9	99,0	10,3	0,9	1,4	0,1
III.23 Ajuda humanitária (T.23)	915,0	913,0	99,8	1,0	0,1	0,9	0,1
III.24 Luta contra a fraude (T.24)	78,4	77,4	98,6	0,0	0,0	1,1	1,4
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. jurídico (T.25)	193,7	187,3	96,7	3,8	2,0	2,7	1,4
III.26 Administração (T.26)	1 092,5	1 047,9	95,9	36,5	3,3	8,1	0,7
III.27 Orçamento (T.27)	274,3	271,7	99,1	2,0	0,7	0,5	0,2
III.28 Auditoria (T.28)	10,9	10,5	96,8	0,2	1,9	0,1	1,3
III.29 Estatísticas (T.29)	143,4	133,0	92,7	7,1	4,9	3,3	2,3
III.30 Pensões (T.30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Serviços linguísticos (T.31)	455,8	424,0	93,0	28,5	6,2	3,4	0,7
III.40 Reservas (T.40)	503,0	—	—	—	—	503,0	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)	317,6	312,8	98,5	1,2	0,4	3,6	1,1
V Tribunal de Contas (S. V)	188,2	173,5	92,2	0,4	0,2	14,3	7,6
VI Comité Económico e Social (S. VI)	122,3	119,9	98,0	0,4	0,3	2,0	1,6
VII Comité das Regiões (S. VII)	88,2	86,8	98,4	0,1	0,1	1,4	1,6
VIII European Ombudsman (S. VIII)	9,0	8,3	92,0	—	—	0,7	8,0
IX European Data-protection Supervisor (S. IX)	6,7	5,4	81,4	—	—	1,2	18,6
Total geral das dotações para autorizações	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Quadro financeiro							
1 Crescimento sustentável	63 923,3	62 444,5	97,7	972,1	1,5	506,7	0,8
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	62 718,4	61 484,4	98,0	1 192,8	1,9	41,3	0,1
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	2 327,7	2 264,1	97,3	49,9	2,1	13,7	0,6
4 A EU enquanto actor mundial	8 713,5	8 481,4	97,3	166,3	1,9	65,8	0,8
5 Despesas administrativas	8 024,7	7 661,9	95,5	171,6	2,1	191,2	2,4
6 Compensação	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Total geral das dotações para autorizações	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Total geral das dotações para pagamentos	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	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.

Gráfico IV
Dotações para pagamentos disponíveis em 2009 e sua utilização

(milhões de euros e %)

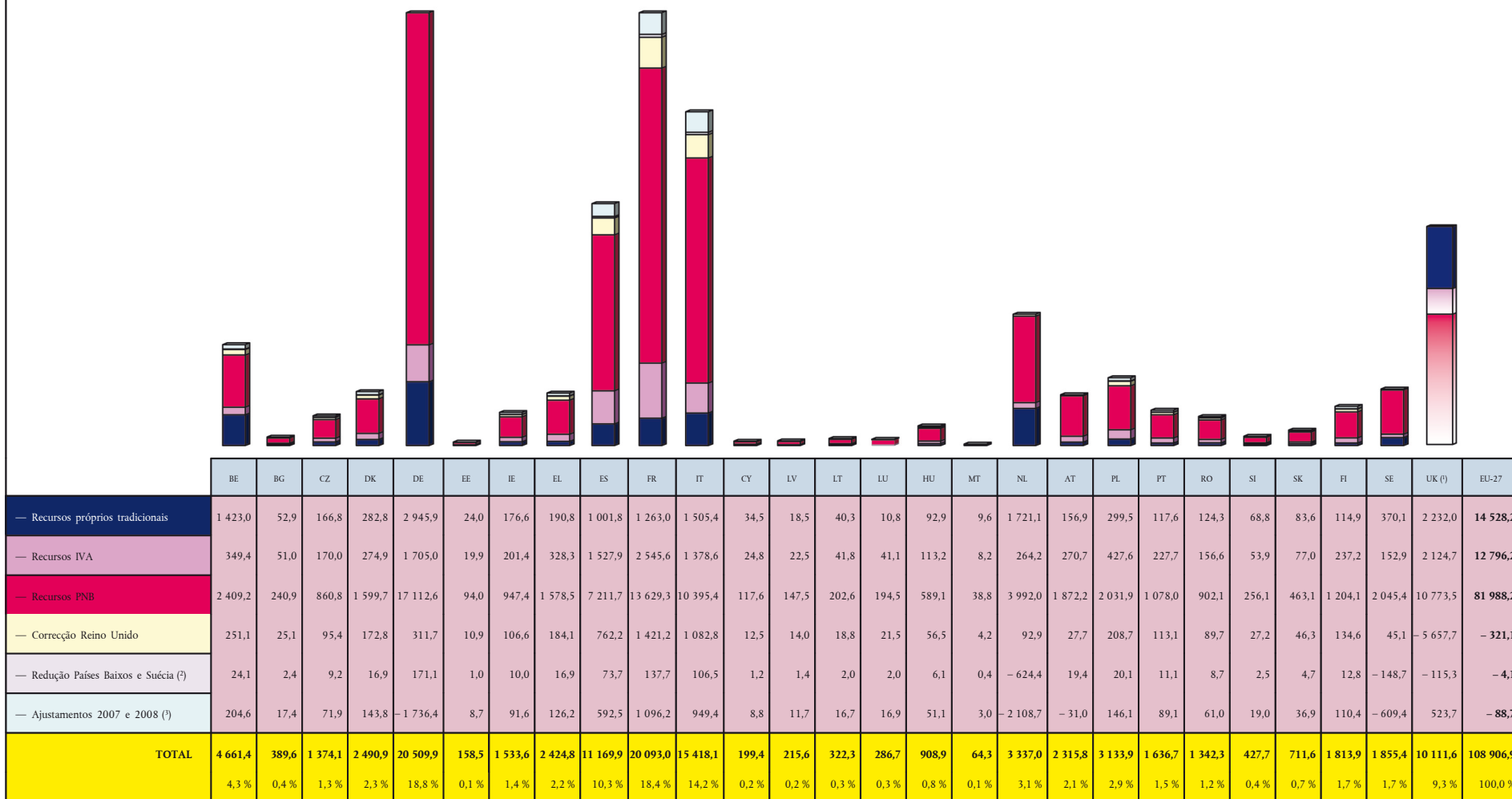
Secções (S.) e títulos (T.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2009 e rubricas do quadro financeiro	Dotações finais (¹)	Utilização das dotações					
		Pagamentos efectuados em 2009	Taxa de utilização (%)	Verbas transit. 2010	Taxa (%)	Anulações	Taxa (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclatura orçamental							
I Parlamento (S. I)	1 798,8	1 466,1	81,5	211,9	11,8	120,8	6,7
II Conselho (S. II)	762,2	658,8	86,4	82,8	10,9	20,6	2,7
III Comissão (S. III)	121 234,7	115 589,9	95,3	4 127,4	3,4	1 517,3	1,3
III.1 Assuntos económicos e financeiros (T.01)	345,2	327,4	94,8	14,1	4,1	3,7	1,1
III.2 Empresa (T.02)	705,0	558,4	79,2	88,6	12,6	58,0	8,2
III.3 Concorrência (T.03)	107,0	94,5	88,3	10,1	9,4	2,4	2,3
III.4 Emprego e assuntos sociais (T.04)	9 929,4	8 906,4	89,7	754,7	7,6	268,3	2,7
III.5 Agricultura e desenvolvimento rural (T.05)	56 412,6	55 208,9	97,9	954,2	1,7	249,5	0,4
III.6 Energia e transportes (T.06)	2 480,5	2 253,2	90,8	176,5	7,1	50,7	2,0
III.7 Ambiente (T.07)	408,6	356,1	87,2	30,2	7,4	22,2	5,4
III.8 Investigação (T.08)	5 644,1	4 825,8	85,5	788,6	14,0	29,7	0,5
III.9 Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 552,0	1 374,7	88,6	172,7	11,1	4,6	0,3
III.10 Investigação directa (T.10)	734,7	410,5	55,9	313,9	42,7	10,3	1,4
III.11 Pescas e assuntos marítimos (T.11)	714,9	592,5	82,9	19,2	2,7	103,3	14,4
III.12 Mercado interno (T.12)	75,5	65,6	86,9	7,2	9,5	2,8	3,6
III.13 Política regional (T.13)	26 792,8	26 739,5	99,8	14,9	0,1	38,4	0,1
III.14 Fiscalidade e união aduaneira (T.14)	131,5	120,4	91,5	8,6	6,5	2,5	1,9
III.15 Educação e cultura (T.15)	1 654,2	1 495,1	90,4	153,4	9,3	5,7	0,3
III.16 Comunicação (T.16)	228,6	203,9	89,2	16,4	7,2	8,3	3,6
III.17 Saúde e protecção dos consumidores (T.17)	632,2	526,4	83,3	35,3	5,6	70,6	11,2
III.18 Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	830,4	744,4	89,6	15,7	1,9	70,3	8,5
III.19 Relações externas (T.19)	3 804,5	3 673,4	96,6	72,5	1,9	58,7	1,5
III.20 Comércio (T.20)	87,9	77,4	88,1	7,5	8,6	2,9	3,4
III.21 Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	1 872,1	1 697,7	90,7	137,9	7,4	36,6	2,0
III.22 Alargamento (T.22)	1 436,5	1 308,4	91,1	17,9	1,2	110,2	7,7
III.23 Ajuda humanitária (T.23)	858,7	799,7	93,1	46,6	5,4	12,4	1,4
III.24 Luta contra a fraude (T.24)	80,1	71,0	88,6	6,8	8,5	2,3	2,8
III.25 Coordenação das políticas da Comissão e aconselh. jurídico (T.25)	211,6	184,7	87,3	19,7	9,3	7,2	3,4
III.26 Administração (T.26)	1 225,6	1 033,7	84,3	163,6	13,4	28,2	2,3
III.27 Orçamento (T.27)	284,6	270,9	95,2	12,2	4,3	1,5	0,5
III.28 Auditoria (T.28)	11,5	10,4	90,0	0,9	7,4	0,3	2,5
III.29 Estatísticas (T.29)	137,8	120,3	87,3	14,7	10,6	2,9	2,1
III.30 Pensões (T.30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Serviços linguísticos (T.31)	479,5	421,5	87,9	52,8	11,0	5,1	1,1
III.40 Reservas (T.40)	229,0	—	—	—	—	229,0	100,0
IV Tribunal de Justiça (S. IV)	332,2	307,2	92,5	19,4	5,8	5,6	1,7
V Tribunal de Contas (S. V)	200,5	123,0	61,3	61,7	30,8	15,8	7,9
VI Comité Económico e Social (S. VI)	128,0	117,3	91,7	7,6	5,9	3,0	2,4
VII Comité das Regiões (S. VII)	95,0	85,6	90,1	6,4	6,7	3,0	3,2
VIII European Ombudsman (S. VIII)	9,6	8,1	84,6	0,7	7,6	0,8	7,9
IX European Data-protection Supervisor (S. IX)	7,6	4,9	64,2	1,1	15,0	1,6	20,7
Total geral das dotações para pagamentos	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4
Quadro financeiro							
1 Crescimento sustentável	47 520,1	44 683,5	94,0	2 380,6	5,0	455,9	1,0
2 Preservação e gestão dos recursos naturais	57 106,9	55 877,3	97,8	985,7	1,7	243,9	0,4
3 Cidadania, liberdade, segurança e justiça	2 174,4	1 993,0	91,7	75,2	3,5	106,2	4,9
4 A EU enquanto actor mundial	8 804,1	7 982,9	90,7	220,0	2,5	601,2	6,8
5 Despesas administrativas	8 754,0	7 615,3	87,0	857,5	9,8	281,3	3,2
6 Compensação	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Total geral das dotações para pagamentos	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	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.

Gráfico V
Recursos próprios em 2009, por Estado-Membro

Receitas efectivas

(milhões de euros e %)



⁽¹⁾ No que se refere ao Reino Unido, é aplicada uma correção (5 657,7 milhões de euros) ao montante bruto dos recursos próprios (15 769,3 milhões de euros). O financiamento deste ajustamento é suportado pelos outros Estados-Membros.

⁽²⁾ É concedida uma redução bruta das contribuições anuais baseada no RNB aos Países Baixos e à Suécia relativamente ao período 2007-2013. Para 2009, os respectivos montantes ascendem a 624,4 e 148,7 milhões de euros.

⁽³⁾ Na sequência da entrada em vigor da Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias, foi calculado um ajuste para a sua execução em relação aos exercícios de 2007 e 2008.

Gráfico VI

Pagamentos efectuados em 2009, em cada Estado-Membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamentos efectuados em 2009 = pagamentos contra dotações operacionais de 2009 mais pagamentos contra verbas transitadas de 2008.

Rubricas do quadro financeiro

(milhões de euros e %)

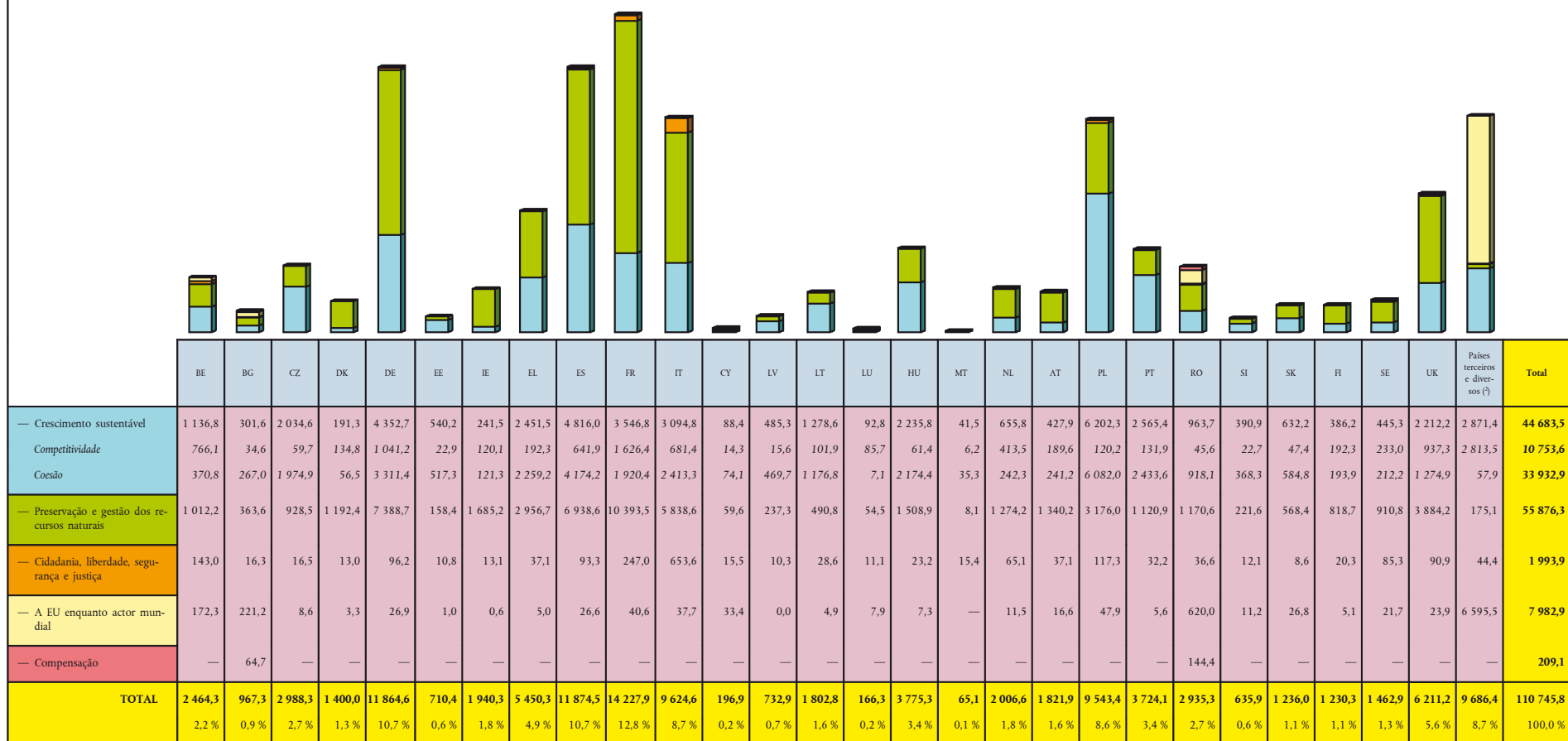
⁽¹⁾ A repartição geográfica não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-Membros, mas a uma repartição das despesas segundo os dados que figuram no sistema contabilístico informatizado da Comissão ABAC.⁽²⁾ Os montantes em «Países terceiros e diversos» dizem essencialmente 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)

	31.12.2009	31.12.2008
Activo não corrente:		
Activos intangíveis	72	56
Imóveis, instalações e equipamento	4 859	4 881
Investimentos a longo prazo	2 379	2 078
Empréstimos	10 764	3 565
Pré-financiamentos a longo prazo	39 750	29 023
Contas a receber a longo prazo	55	45
	57 879	39 648
Activo corrente:		
Existências	77	85
Investimentos a curto prazo	1 791	1 553
Pré-financiamentos a curto prazo	9 077	10 262
Contas a receber a curto prazo	8 663	11 920
Caixa e equivalentes de caixa	23 372	23 724
	42 980	47 544
Activo total	100 859	87 192
Passivo não corrente:		
Benefícios de empregado	- 37 242	- 37 556
Provisões a longo prazo	- 1 469	- 1 341
Passivo financeiro a longo prazo	- 10 559	- 3 349
Outro passivo a longo prazo	- 2 178	- 2 226
	- 51 448	- 44 472
Passivo corrente:		
Provisões a curto prazo	- 213	- 348
Passivo financeiro a curto prazo	- 40	- 119
Contas a pagar	- 93 884	- 89 677
	- 94 137	- 90 144
Passivo total	- 145 585	- 134 616
Activo líquido	- 44 726	- 47 424
Reservas	3 323	3 115
Montantes a solicitar aos Estados-Membros		
Benefícios de empregado	- 37 242	- 37 556
Outras quantias	- 10 807	- 12 983
Activo líquido	- 44 726	- 47 424

Gráfico VIII		
Conta dos resultados económicos consolidada		
	(milhões de euros)	
	31.12.2009	31.12.2008
Receitas operacionais		
Receitas de recursos próprios e contribuições	110 537	112 713
Outras receitas operacionais	7 532	9 731
	118 069	122 444
Despesas operacionais		
Despesas administrativas	– 8 133	– 7 720
Despesas operacionais	– 104 934	– 97 214
	– 113 067	– 104 934
Excedente das actividades operacionais	5 002	17 510
Receitas financeiras	835	698
Despesas financeiras	– 594	– 467
Variação das responsabilidades relativas aos benefícios sociais do pessoal	– 683	– 5 009
Parte do excedente (défice) líquido de entidades associadas e empreendimentos conjuntos	– 103	– 46
Resultado económico do exercício	4 457	12 686

ANEXO II

Lista dos Relatórios Especiais adoptados pelo Tribunal de Contas desde o último Relatório Anual:

- Relatório Especial n.º 15/2009 – Assistência da UE executada através de organizações das Nações Unidas: tomada de decisões e acompanhamento,
- Relatório Especial n.º 16/2009 – Gestão da assistência de pré-adesão à Turquia efectuada pela Comissão Europeia,
- Relatório Especial n.º 17/2009 – Acções de formação profissional para as mulheres, co-financiadas pelo Fundo Social Europeu,
- Relatório Especial n.º 18/2009 – Eficácia do apoio do FED à integração económica regional na África Oriental e Ocidental,
- Relatório Especial n.º 1/2010 – Os procedimentos aduaneiros simplificados aplicáveis às importações são controlados de forma eficaz?
- Relatório Especial n.º 2/2010 – A eficácia dos regimes de apoio dos estudos de concepção e do desenvolvimento de novas infra-estruturas no âmbito do 6.º Programa-Quadro de Investigação,
- Relatório Especial n.º 3/2010 – A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?
- Relatório Especial n.º 4/2010 – A concepção e a gestão do regime de mobilidade do Programa Leonardo da Vinci são susceptíveis de produzir resultados efectivos?
- Relatório Especial n.º 5/2010 – Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural,
- Relatório Especial n.º 6/2010 – A reforma do mercado do açúcar alcançou os seus principais objectivos?
- Relatório Especial n.º 7/2010 – Auditoria do procedimento de apuramento das contas,
- Relatório Especial n.º 8/2010 – Melhoria do desempenho dos transportes nos eixos ferroviários transeuropeus: os investimentos nas infra-estruturas ferroviárias da UE têm sido eficazes?
- Relatório Especial n.º 9/2010 – Os fundos despendidos pela UE no âmbito das acções estruturais visando o abastecimento de água para consumo doméstico estão a ser utilizados de modo a produzir os melhores resultados possíveis?

Estes relatórios podem ser consultados ou descarregados no sítio internet do Tribunal de Contas Europeu:
www.eca.europa.eu

Pode obter-se 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.