

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, do n.º 1 do artigo 148.º e do n.º 1 do artigo 162.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 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 4 de setembro de 2014, adotou os seus
RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2013**

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), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2014/C 398/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Receitas	53
Capítulo 3 — Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	77
Capítulo 4 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	105
Capítulo 5 — Política regional, transportes e energia	137
Capítulo 6 — Emprego e assuntos sociais	173
Capítulo 7 — Relações externas, ajuda externa e alargamento	199
Capítulo 8 — Investigação e outras políticas internas	215
Capítulo 9 — Despesas administrativas e despesas conexas	235
Capítulo 10 — Orçamento da UE: obter resultados	253

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 age como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União e contribui para melhorar a sua gestão financeira. Podem obter-se mais informações acerca do Tribunal no seu relatório anual de atividades, que está disponível no sítio Internet da instituição (www.eca.europa.eu), juntamente com os relatórios especiais sobre os programas de despesas e receitas da UE, bem como os pareceres sobre legislação nova ou alterada.

0.2. O presente documento é o 37.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2013. 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 uma base para o procedimento de quitação, através do qual o Parlamento Europeu decide se a Comissão assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades pela execução do orçamento. O Tribunal envia o seu Relatório Anual aos Parlamentos nacionais ao mesmo tempo que ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

0.4. O elemento central do Relatório Anual é constituído pela declaração do Tribunal (a «DAS») sobre a fiabilidade das contas consolidadas da UE e a legalidade e regularidade das operações (referida no relatório como «regularidade das operações»). A declaração de fiabilidade encontra-se no início do relatório; os elementos que se lhe seguem referem-se principalmente aos trabalhos de auditoria subjacentes à declaração de fiabilidade.

0.5. O relatório está organizado do seguinte modo:

— o capítulo 1 apresenta a declaração de fiabilidade e um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações, um exame do relatório de síntese e dos relatórios anuais de atividades, bem como um relatório de síntese sobre a gestão orçamental em 2013. O anexo 1.3 do capítulo 1 fornece extratos das contas consolidadas do exercício de 2013. São apresentadas informações financeiras mais alargadas rela-

tivas ao exercício de 2013 nas contas consolidadas publicadas e no relatório financeiro elaborado pela Comissão Europeia, ambos disponíveis em

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm

— 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 e 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;

— o capítulo 10 analisa o desempenho, examina as regras orçamentais da UE e a ênfase dada ao desempenho e contém as observações do Tribunal relativamente a alguns aspetos dos relatórios sobre o desempenho apresentados pela Comissão, incluindo os relatórios dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o quarto relatório de avaliação e os relatórios anuais de atividades elaborados pelos diretores-gerais da Comissão. O capítulo destaca ainda alguns dos principais temas abordados nos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2013.

0.6. As apreciações específicas baseiam-se principalmente nos resultados dos testes efetuados pelo Tribunal à regularidade das operações e numa avaliação da eficácia dos principais sistemas de supervisão e de controlo que regem as receitas e as despesas envolvidas.

0.7. As respostas da Comissão (ou as das outras instituições e organismos da UE, se for o caso) às observações do Tribunal fazem parte do relatório. Ao apresentar as suas constatações e conclusões, o Tribunal tem em conta os comentários da entidade auditada. No entanto, enquanto auditor externo, compete-lhe comunicar as suas constatações de auditoria, retirar conclusões a partir das mesmas e, deste modo, fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações.

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-XII
Introdução	1.1-1.8
Constatações de auditoria relativas a 2013	1.9-1.40
Fiabilidade das contas	1.9-1.15
Síntese dos resultados de auditoria sobre a regularidade das operações	1.16-1.24
Exame do relatório de síntese e dos relatórios anuais de atividades	1.25-1.40
Gestão orçamental e financeira	1.41-1.50
Os orçamentos rectificativos aumentaram significativamente o volume de pagamentos que a Comissão foi autorizada a efetuar	1.42
Níveis globais de despesas próximos do máximo permitido ao abrigo do quadro orçamental	1.43
Apesar do elevado nível de pagamentos, as obrigações para efetuar pagamentos no futuro continuaram a aumentar	1.44-1.45
Em vários domínios de despesas, o prazo entre a autorização inicial e a aceitação das despesas continua a ser longo	1.46-1.47
Volume significativo de fundos imputados ao orçamento, mas não desembolsados aos destinatários finais	1.48
Demora no registo das receitas orçamentais	1.49
Necessidade de uma estimativa de tesouraria de grande alcance	1.50
Anexo 1.1 — Abordagem e metodologia da auditoria	
Anexo 1.2 — Seguimento das observações de exercícios anteriores relativas à fiabilidade das contas	
Anexo 1.3 — Extratos das contas consolidadas relativas ao exercício de 2013	

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 consolidadas da União Europeia (UE), que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁾ e pelos relatórios agregados sobre a execução orçamental ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013, aprovadas pela Comissão em 30 de julho de 2014;
- 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 é responsável pela elaboração e apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. São igualmente da sua competência a conceção, execução e acompanhamento de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações e informações financeiras refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317.º do TFUE).

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 efetuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da Intosai. Essas normas exigem que o Tribunal planeie e execute a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da União Europeia estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

IV. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas consolidadas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os procedimentos selecionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo uma 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 efetuar essas avaliações de riscos, é examinado o controlo interno relativo à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e as estimativas contabilísticas efetuadas razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas consolidadas no seu conjunto.

V. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado e no rendimento nacional bruto parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o respetivo cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e seu registo nas contas.

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

⁽²⁾ Os relatórios agregados de execução orçamental incluem os relatórios que agregam a execução orçamental e as notas explicativas.

VI. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos) salvo os adiantamentos no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o destinatário dos fundos apresenta um justificativo da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita esse justificativo, procedendo ao apuramento do adiantamento, quer no mesmo exercício quer posteriormente.

VII. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das suas opiniões.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VIII. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Autorizações

Opinião sobre a legalidade e regularidade das autorizações subjacentes às contas

X. Na opinião do Tribunal, as autorizações subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

XI. Todos os grupos de políticas com despesas operacionais estão materialmente afetados por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável dos pagamentos contabilizados como despesas subjacentes às contas se situe em 4,7 %. Os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram parcialmente eficazes para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas.

Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

XII. Na opinião do Tribunal, devido à importância das questões descritas no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 estão materialmente afetados por erros.

4 de setembro de 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

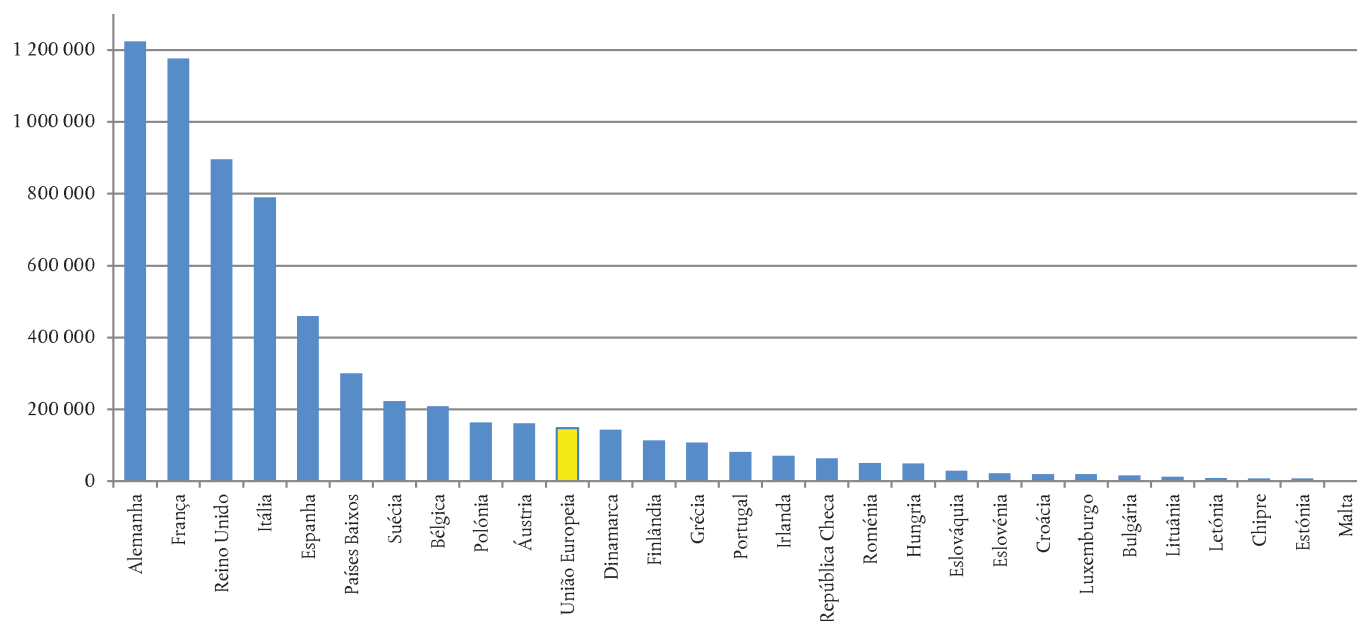
Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1.1. O orçamento da União Europeia (UE) é o instrumento de financiamento dos objetivos das suas políticas. As despesas da UE elevam-se a cerca de 1 % do rendimento nacional bruto da União (aproximadamente 290 euros por cada cidadão em 2013), o que representa cerca de 2 % do total das despesas públicas dos Estados-Membros da UE. O **gráfico 1.1** apresenta a comparação entre o orçamento total executado de 2013 da UE e as despesas públicas⁽³⁾ dos seus Estados-Membros em 2013.

Gráfico 1.1 — Total das despesas das administrações públicas em 2013 dos Estados-Membros da União Europeia e despesas da UE em 2013
(em milhões de euros)



Fonte: União Europeia: Contas anuais consolidadas da União Europeia relativas a 2013 — Resultado da execução do orçamento da UE, quadro 1.1, pagamentos (ver **anexo 1.3**, quadro 5).

Estados-Membros: Eurostat — «Estatísticas das administrações públicas», «Receitas, despesas e principais agregados das administrações públicas», «Total das despesas das administrações públicas em 2013».

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)

⁽³⁾ Definidas como o total das «despesas das administrações públicas»: a principal definição estatística usada pelo Eurostat (Sistema Europeu de Contas 1995, ponto 8.99).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.2. As despesas da União Europeia são sobretudo de dois tipos:

- a) programas baseados em direitos, em que o pagamento depende do cumprimento de determinadas condições [incluindo ajudas diretas aos agricultores (capítulo 3) e apoio orçamental direto (capítulo 7)];
- b) regimes de reembolso, em que a União Europeia reembolsa custos elegíveis para atividades elegíveis [incluindo o desenvolvimento rural e regional (capítulos 4 e 5), programas de formação (capítulo 6), projetos de desenvolvimento (capítulo 7) e projetos de investigação (capítulo 8)].

1.3. O papel do Tribunal de Contas Europeu inclui:

- avaliar se o orçamento da União Europeia é utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis;
- emitir uma opinião sobre a fiabilidade das contas da União Europeia;
- comunicar informações sobre o exame da economia, eficiência e eficácia das despesas da União Europeia;
- formular pareceres sobre propostas de legislação com impacto na gestão dos recursos.

O Tribunal dá resposta às duas primeiras obrigações publicando a Declaração de Fiabilidade⁽⁴⁾ (ver ponto 1.5).

1.4. No presente capítulo do Relatório Anual, o Tribunal:

- estabelece o contexto da sua declaração de fiabilidade e apresenta um resumo das constatações e conclusões de auditoria que lhe estão (s)ubjacentes;
- fornece informações sobre a gestão do orçamento da União Europeia;
- explica de que forma realiza a sua auditoria da fiabilidade das contas e da regularidade das operações (ver **anexo 1.1**);
- apresenta as medidas tomadas pela Comissão na sequência das observações e recomendações do Tribunal em relatórios anuais anteriores sobre a fiabilidade das contas (ver **anexo 1.2**).

⁽⁴⁾ Ver o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.5. 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. O Tribunal completa esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal da atividade da União Europeia. Estas apreciações específicas não constituem opiniões de auditoria, apresentando antes questões significativas específicas de cada grupo de políticas. A conclusão de cada apreciação específica baseia-se nas provas de auditoria globais recolhidas ao nível do grupo de políticas.

1.6. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas da União Europeia têm como objetivo obter elementos suficientes e adequados que permitam concluir em que medida as receitas, as despesas, os ativos e os passivos foram contabilizados corretamente e que as contas consolidadas (ver extrato no **anexo 1.3**) refletem fielmente a situação financeira em 31 de dezembro de 2013, bem como as receitas, despesas, fluxos de caixa e variação da situação líquida relativos ao exercício encerrado nessa data (ver pontos 1.9-1.11).

1.7. Os trabalhos relativos à regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas de 2013 têm como objetivo obter elementos suficientes e adequados que permitam concluir se essas operações estão em conformidade com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e foram calculadas corretamente (ver pontos 1.16-1.24 para uma síntese dos resultados e capítulos 2 a 9 para informações pormenorizadas).

1.8. O exame dos relatórios anuais de atividades dos serviços da Comissão e respetivo relatório de síntese tem como objetivo verificar em que medida efetuam uma avaliação correta da qualidade da gestão financeira, contribuindo assim para uma visão da fiabilidade das contas e da regularidade das receitas e despesas (ver pontos 1.25-1.40, bem como as correspondentes observações das secções «Exame de sistemas de controlo selecionados» dos capítulos 2 a 9) ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ O capítulo 10 analisa os relatórios anuais de atividades em termos de eficiência, eficácia e economia das despesas da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS A 2013**Fiabilidade das contas**

1.9. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013, elaboradas pelo contabilista da Comissão, aprovadas por esta em conformidade com o Regulamento Financeiro⁽⁶⁾ e recebidas pelo Tribunal, juntamente com a declaração do contabilista, em 31 de julho de 2014. As contas consolidadas incluem:

- a) as demonstrações financeiras consolidadas, que abrangem o balanço (onde são expostos o ativo e o passivo no final do exercício), a demonstração de resultados financeiros (que reconhece as receitas e as despesas do exercício), a demonstração dos fluxos de caixa (que indica como as alterações das contas afetam a caixa e os equivalentes de caixa) e a demonstração da variação da situação líquida, bem como as notas anexas;
- b) os relatórios agregados de execução orçamental, que abrangem as receitas e as despesas do exercício, bem como as notas anexas.

1.10. No âmbito da auditoria das demonstrações financeiras relativas a 2013, o Tribunal solicitou os serviços de um atuário independente para examinar o cálculo e a apresentação nas contas dos benefícios dos empregados cobertos pelo Regime de Pensões dos Funcionários Europeus. Estes trabalhos sustentam a conclusão global do Tribunal sobre as contas consolidadas de 2013. Porém, revelam igualmente a necessidade de a Comissão melhorar a fiabilidade dos dados que utiliza como fonte e de garantir que dispõe dos recursos técnicos adequados de que necessita para avaliar este passivo.

1.11. A auditoria do Tribunal às contas consolidadas relativas ao exercício de 2013 permitiu constatar que estavam isentas de distorções materiais (ver igualmente o **anexo 1.2**).

1.10. *A Comissão toma nota da avaliação positiva e continuará a melhorar os seus métodos neste domínio.*

⁽⁶⁾ O Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1) prevê que as contas definitivas sejam enviadas até 31 de julho do exercício seguinte (ver artigo 148.º).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Novos desafios na apresentação de informações financeiras fiáveis

1.12. A evolução atualmente em curso da gestão financeira da União Europeia implica o recurso crescente a correções líquidas e instrumentos financeiros, o que significa que a Comissão se deparará com desafios cada vez maiores na apresentação de informações financeiras fiáveis. Entre estes desafios, podem citar-se:

- a) a reflexão nas contas da maior utilização de correções financeiras líquidas no domínio da coesão, a distinção entre estas correções e outros mecanismos de correção, bem como a prestação de informações sobre o impacto variável dos diversos mecanismos de correção na sua comunicação anual sobre a proteção do orçamento da União Europeia ⁽⁷⁾ (ver ponto 1.13);
- b) a introdução de novos procedimentos para o registo da aplicação de todos os mecanismos de correção apresentados na nota 6 no âmbito dos sistemas contabilísticos convencionais e a confirmação do calendário, origem e natureza destes mecanismos com os organismos competentes (ver ponto 1.14);
- c) a conclusão do processo de registo e mensuração dos instrumentos financeiros e dos instrumentos de engenharia financeira em conformidade com as normas internacionais de contabilidade do sector público (como exigido pelo n.º 11 do artigo 140.º do Regulamento Financeiro), em especial por meio de procedimentos fiáveis de identificação e registo das imparidades;
- d) a obtenção de informações sobre o valor detido em caixa até à utilização inicial (ver ponto 1.48);

1.12. *As correções financeiras líquidas que são aplicadas no âmbito da política agrícola comum desde 1976 também serão aplicadas sistematicamente no domínio da coesão para o período de programação 2014-2020.*

- a) *Os montantes resultantes da maior utilização das correções financeiras líquidas no domínio da coesão refletir-se-ão nas contas que aplicam procedimentos contabilísticos comuns.*

Em resposta a um pedido do Parlamento Europeu, a Comissão incluirá um capítulo sobre as correções financeiras líquidas na sua comunicação anual sobre a proteção do orçamento da UE.

- b) *A Comissão reexaminará os procedimentos em vigor tendo em conta os novos requisitos em matéria de apresentação de relatórios, mas considera que as operações ligadas à troca de projetos/despesas não elegíveis por projetos/despesas elegíveis pelos Estados-Membros devem, em primeiro lugar, ser registadas nos sistemas contabilísticos nacionais. No que respeita ao novo quadro regulamentar sobre as correções financeiras líquidas, ver a resposta ao ponto 1.12, alínea a).*

- c) *A Comissão dispõe de um processo de elaboração de relatórios para os instrumentos financeiros baseado na norma contabilística n.º 11 da UE, que está em conformidade com as IPSAS. Publicou orientações relativas às contas fiduciárias e estabeleceu disposições pormenorizadas em matéria de comunicação de demonstrações no final de exercício no âmbito dos acordos-quadro financeiros e administrativos (FAFA) celebrados com o BEI e o FEI.*

A Comissão está atualmente a analisar a situação dos instrumentos financeiros anteriores a 2014.

A Comissão sublinha que o artigo 140.º do Regulamento Financeiro só é aplicável aos instrumentos financeiros no âmbito da gestão direta e indireta. Os instrumentos de engenharia financeira no âmbito da gestão partilhada são abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns e são contabilizados como adiantamentos aos Estados-Membros, em conformidade com as regras contabilísticas da UE.

- d) *A Comissão examinará, juntamente com os Estados-Membros, a forma de melhorar a informação segundo as sugestões do Tribunal, tendo em conta a relação custos-benefícios.*

⁽⁷⁾ Relatório sobre a proteção do orçamento da União Europeia, em conformidade com o n.º 4 do artigo 150.º do Regulamento Financeiro (UE, Euratom) n.º 966/2012, a enviar às autoridades orçamentais em setembro de cada ano [2012: COM(2013) 682 final/2].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- e) a garantia de que todos os serviços da Comissão apuram os adiantamentos apenas com base nas despesas efetuadas, comprovadas por informações fiáveis fornecidas pelos destinatários (ver capítulo 7, ponto 7.25, recomendação 1).

Prestação de informações de melhor qualidade sobre os mecanismos de correção

1.13. Na nota 6 às contas consolidadas da União Europeia é apresentado um resumo dos valores das correções financeiras, que são expostos em mais pormenor numa comunicação anual da Comissão sobre a proteção do orçamento da União Europeia. No momento atual, nem a nota 6 nem a comunicação anual da Comissão sintetizam o impacto variável de um conjunto de ajustamentos corretivos diferentes:

- a) — rejeição de despesas declaradas pelos Estados-Membros antes da aceitação pela Comissão, **ou**
— ajustamentos nas despesas aceites após reembolso pela Comissão;
- b) — ajustamentos ao nível do projeto, **ou**
— correções apenas ao nível do programa;
- c) — correções que reduzem a dotação financeira concedida aos diferentes Estados-Membros (correções financeiras líquidas), **ou**
— acordos que permitem a substituição de despesas irregulares por novas declarações.

1.14. As informações apresentadas na nota 6 incidem na função de supervisão da Comissão e contêm valores anuais e valores cumulativos⁽⁸⁾. No entanto, os mecanismos sintetizados na nota:

- a) implicam muitos intervenientes das autoridades nacionais e dos serviços da Comissão;
- b) levam vários anos a completar (em especial no que toca às despesas do domínio da coesão, em que cerca de quatro quintos das correções efetuadas durante os anos de 2007 a 2013 se referem a programas operacionais de períodos anteriores, ver **gráfico 1.2**);
- c) no domínio da coesão, são, em larga medida, registados fora do sistema contabilístico da Comissão.

⁽⁸⁾ Na nota 6, a Comissão apresenta informações cumulativas abrangendo diversos exercícios, ao contrário de outras notas às contas consolidadas, que incidem em informações respeitantes ao exercício financeiro e, para efeitos comparativos, ao exercício anterior.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) *As normas contabilísticas em vigor e as orientações já comunicadas às DG clarificam o tratamento correto a aplicar aos apuramentos.*

A DG ELARG instituirá um novo procedimento, em conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis.

1.13. *A Comissão ponderará a apresentação de tais informações, tendo em conta tanto os custos como as vantagens desta abordagem.*

- c) *Ver resposta ao ponto 1.12, alínea a).*

1.14.

- a) *Esta é a natureza/configuração do sistema de gestão partilhada.*

- b) *Ver resposta ao ponto 1.18.*

- c) *A Comissão recorda que as informações são parcialmente registadas fora do sistema contabilístico da Comissão, em conformidade com a base jurídica subjacente e tendo em conta que se trata de operações do Estado-Membro e não da Comissão.*

Ver resposta ao ponto 1.12, alínea b).

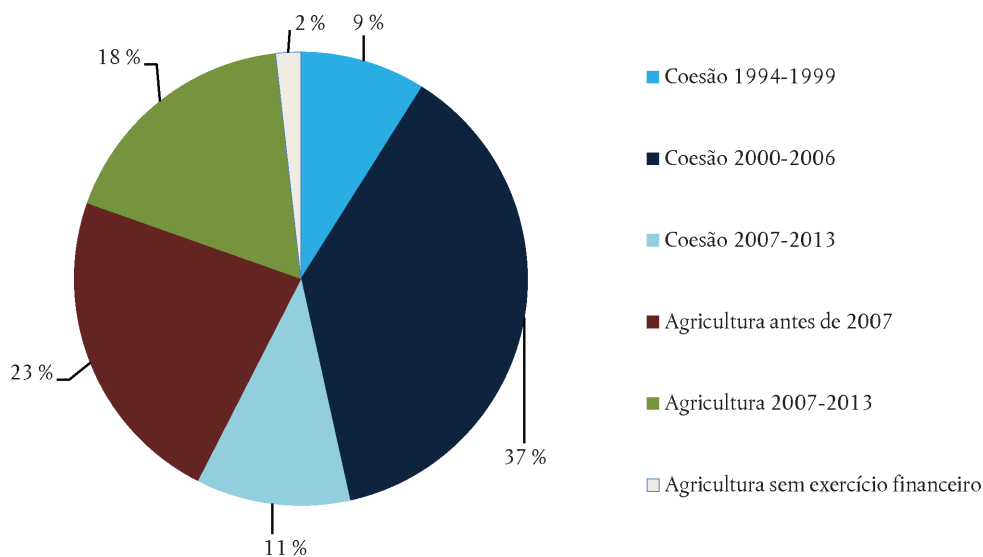
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.15. Por conseguinte, é importante que a Comissão institua procedimentos sólidos para confirmar, com os Estados-Membros, o calendário, a origem e o montante das medidas corretivas que deem mais garantias sobre a exatidão dos valores apresentados nas contas e na comunicação anual sobre a proteção do orçamento da União Europeia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.15. A Comissão examinará juntamente com os Estados-Membros a forma de melhorar os sistemas de informação existentes segundo as recomendações do Tribunal.

Gráfico 1.2 — Correções financeiras nos domínios da agricultura e coesão comunicadas pela Comissão nos anos de 2007 a 2013, por período



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Síntese dos resultados de auditoria sobre a regularidade das operações

1.16. O Tribunal apresenta os seus resultados de auditoria no que se refere às receitas no capítulo 2 e às despesas nos capítulos 3 a 9 (ver **quadro 1.1**).

Quadro 1.1 — Operações submetidas a auditoria para os capítulos 3 a 9 do Relatório Anual

(milhões de euros)

Capítulos do Relatório Anual		Pagamentos efetuados em 2013	Operações auditadas em 2013
		(A)	(B)
Capítulo 3	Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	45 004	45 016
Capítulo 4	Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	14 780	15 581
Capítulo 5	Política regional, transportes e energia	45 084	45 477
Capítulo 6	Emprego e assuntos sociais	14 017	16 200
Capítulo 7	Relações externas, ajuda externa e alargamento	6 180	6 019
Capítulo 8	Investigação e outras políticas internas	13 156	10 431
Capítulo 9	Despesas administrativas e despesas conexas ⁽¹⁾	10 248	10 600
Total		148 469	149 324

As «operações auditadas em 2013» (B) são compostas pelos «pagamentos efetuados em 2013» (A) excluindo pagamentos de adiantamentos efetuados em 2013 (16 763 milhões de euros) e incluindo o apuramento de adiantamentos efetuado em 2013 (15 842 milhões de euros), bem como os desembolsos aos destinatários finais dos IEF (1 776 milhões de euros).

⁽¹⁾ Este capítulo abrange igualmente as despesas classificadas no orçamento como operacionais, embora sejam de natureza administrativa — como as despesas com os edifícios e o pessoal das DG operacionais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.17. Os resultados da auditoria de 2013 indicam que as receitas (149 504 milhões de euros) e as operações do grupo de políticas «Despesas administrativas e despesas conexas» (10 600 milhões de euros) estavam isentas de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram eficazes (ver **quadro 1.2** e pontos 2.27 e 9.18). Todos os grupos de políticas que cobrem as despesas operacionais estavam afetados por erros materiais (ver pontos 3.44, 4.35, 5.61-5.62, 6.39-6.40, 7.22-7.23 e 8.33-8.34). As autorizações estavam isentas de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.17. A Comissão considera que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as correções das despesas dos projetos ou os reembolsos afetados por erros detetados e registados antes da auditoria do Tribunal.

A Comissão sublinha que está vinculada pelo Regulamento Financeiro, que, no artigo 32.º, alínea e), determina que o seu sistema de controlo interno deve garantir, nomeadamente, a «gestão adequada dos riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa».

A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente aplicando correções financeiras e efetuando recuperações a um nível que corresponde ao nível das irregularidades e deficiências identificadas. Devido ao quadro jurídico de proteção dos interesses financeiros da União, à complexidade dos procedimentos conexos e ao número de níveis de controlo envolvidos em muitos domínios, é inevitável que os erros só sejam corrigidos vários anos após a sua ocorrência.

Além disso, o Regulamento Financeiro (artigo 80.º, n.º 4) prevê a aplicação de correções extrapoladas ou fixas, em conformidade com as regras setoriais, caso os montantes despendidos indevidamente não possam ser identificados com precisão, o que sucede com frequência. A Comissão agiu no âmbito das suas competências e no pleno respeito da regulamentação em vigor para proteger o orçamento da UE. Em conformidade com a abordagem de auditoria do Tribunal, são efetuados ajustamentos na medida em que tenha sido estabelecida uma ligação com operações individuais.

A Comissão considera que a taxa de erro anual representativa do Tribunal deve ser analisada no contexto do carácter plurianual das intervenções da UE (ver também pontos 3.7, 3.44, 1.º travessão, 4.6, 4.36, 1.º travessão, 5.20, 5.21 e 6.13).

A Comissão partilha a avaliação do Tribunal sobre os erros assinalados independentemente do número limitado de exceções descritas nos seguintes pontos: 3.6, alínea b), 3.7, 3.13, 4.5, alínea b), 4.7, 4.15 e 6.13.

Quadro 1.2 — Síntese dos resultados de auditoria de 2013 sobre a regularidade das operações

Capítulo do Relatório Anual	Operações auditadas (milhões de euros)	Taxa de erro mais provável (MLE) 2013 (%)	Intervalo de confiança		Taxa de erro mais provável (MLE) 2012 (%)
			Limite inferior de erro (LEI)	Limite superior de erro (UES)	
Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Política regional, transportes e energia	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Emprego e assuntos sociais	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Relações externas, ajuda externa e alargamento	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Investigação e outras políticas internas	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Despesas administrativas e despesas conexas	10 600	1,0	0,0	2,3	0
Total	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Receitas	149 504⁽¹⁾	0	0	0	0

⁽¹⁾ A auditoria implicou a análise, ao nível da Comissão, de uma amostra de ordens de cobrança abrangendo todo o tipo de receitas (ver ponto 2.4).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.18. O Tribunal conclui que, de forma global, os pagamentos⁽⁹⁾ estavam materialmente afetados por erros e que os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram, em geral, parcialmente eficazes (ver **quadro 1.2**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.18. A Comissão reconhece que os sistemas examinados são parcialmente eficazes, tal como refletido na taxa de erro estimada do Tribunal a nível dos beneficiários finais. Graças ao funcionamento dos seus sistemas de supervisão e de controlo, em 2013 a Comissão aplicou correções financeiras, correções financeiras líquidas e recuperações no montante de 3 334 milhões de EUR (montante provisório), o que equivale a 2,4 % dos pagamentos efetuados (ver quadro 1.1). De seguida é apresentada uma repartição dos números por domínio de intervenção:

- Capítulo 3 — Agricultura — medidas de mercado e ajudas diretas: correções financeiras e recuperações no montante de 637 milhões de EUR (1,4 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 4 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde: correções financeiras e recuperações no montante de 476 milhões de EUR (3,2 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 5 — Política regional, energia e transportes: correções financeiras e recuperações no montante de 1 029 milhões de EUR (2,3 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 6 — Emprego e assuntos sociais: 898 milhões de EUR (6,4 % do total dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 7 — Relações externas, ajuda externa e alargamento: 93 milhões de EUR (1,5 % do total dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 8 — Investigação e outras políticas internas: 197 milhões de EUR (1,5 % do total dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 9 — Despesas administrativas: 3 milhões de EUR (0 % dos pagamentos efetuados).

Isto não significa que todas as recuperações, correções financeiras e correções financeiras líquidas efetuadas no ano T possam ser deduzidas dos erros do ano T. Significa, no entanto, que ao avaliar se o sistema global de controlo interno protege eficazmente o orçamento da UE numa base plurianual, tanto as taxas de erro como as recuperações/correções financeiras/correções financeiras líquidas devem ser tidas em conta (ver resposta ao ponto 1.17).

Análise dos resultados da auditoria

1.19. Os resultados deste ano revelam um nível de erro significativo na maioria das partes do orçamento, que se aproxima do de 2012. De uma forma global, a taxa de erro estimada para 2013 eleva-se a 4,7 %, um decréscimo de 0,1 pontos percentuais. Um fator importante em 2013 foi o impacto crescente das medidas corretivas aplicadas pelos Estados-Membros e pela Comissão. Se essas medidas corretivas não tivessem sido aplicadas às operações constantes da amostra do Tribunal, o nível de erro global estimado teria sido 1,6 pontos percentuais mais elevado.

1.19. Ver respostas aos pontos 1.17 e 1.18.

⁽⁹⁾ O Tribunal examina os pagamentos quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.20. Estes resultados relativamente estáveis foram alcançados num ano em que as despesas do domínio mais propenso a erros (coesão) aumentaram de forma acentuada.

1.21. Outros fatores têm um impacto na taxa de erro estimada de 2013, designadamente:

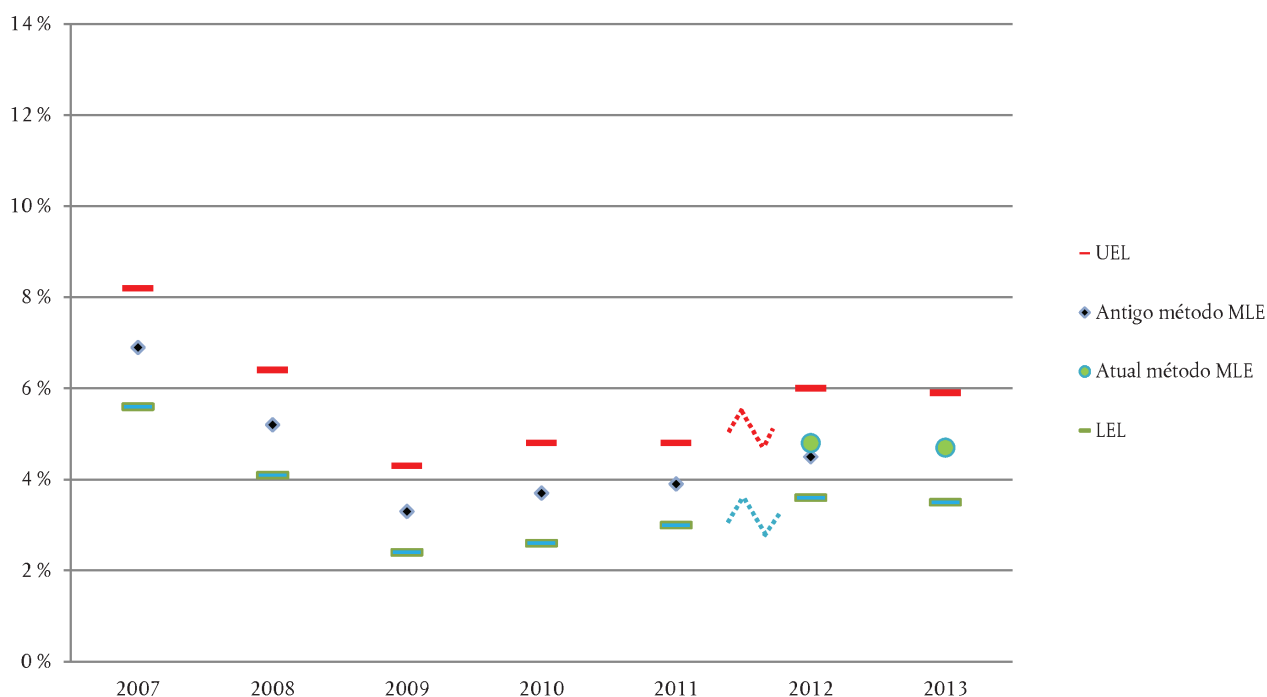
- o decréscimo da incidência dos erros em matéria de adjudicação de contratos públicos (embora ainda represente um quinto do nível de erro estimado, ver ponto 1.22 e **gráfico 1.4**);
- em relação à condicionalidade, um elevado número de erros (mais de um quarto dos agricultores visitados que estavam sujeitos às obrigações de condicionalidade não cumpriram uma ou várias destas obrigações) e uma maior cobertura da condicionalidade levaram a que tivessem contribuído com 0,2 pontos percentuais para a taxa de erro global (2012: 0,1 pontos percentuais).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.21.

O cumprimento das obrigações de condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para os pagamentos a título da PAC; por conseguinte, os controlos desses requisitos não dizem respeito à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. Ver respostas aos pontos 3.6, alínea b), 3.7, 3.13, 4.5, alínea b), 4.7 e 4.15.

Gráfico 1.3 — Estimativa da taxa de erro mais provável efetuada pelo Tribunal (2007-2013) ⁽¹⁾

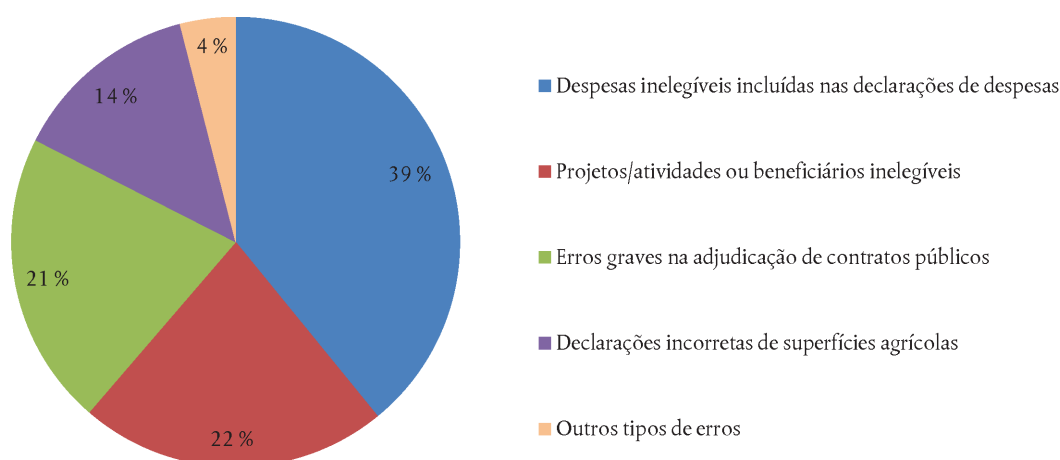


⁽¹⁾ Os dois pontos para 2012 representam a taxa de erro mais provável (MLE) estimada pelo Tribunal em 2012 (4,8%, ver **quadro 1.2** do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012) e uma estimativa dessa taxa se os mesmos resultados tivessem sido detetados numa amostra retirada na mesma base dos anos anteriores (4,5%, ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 1.14-1.15). Os limites inferior e superior de erro (UEL e LEL) relativos a 2012 baseiam-se no método de amostragem utilizado desde esse ano.

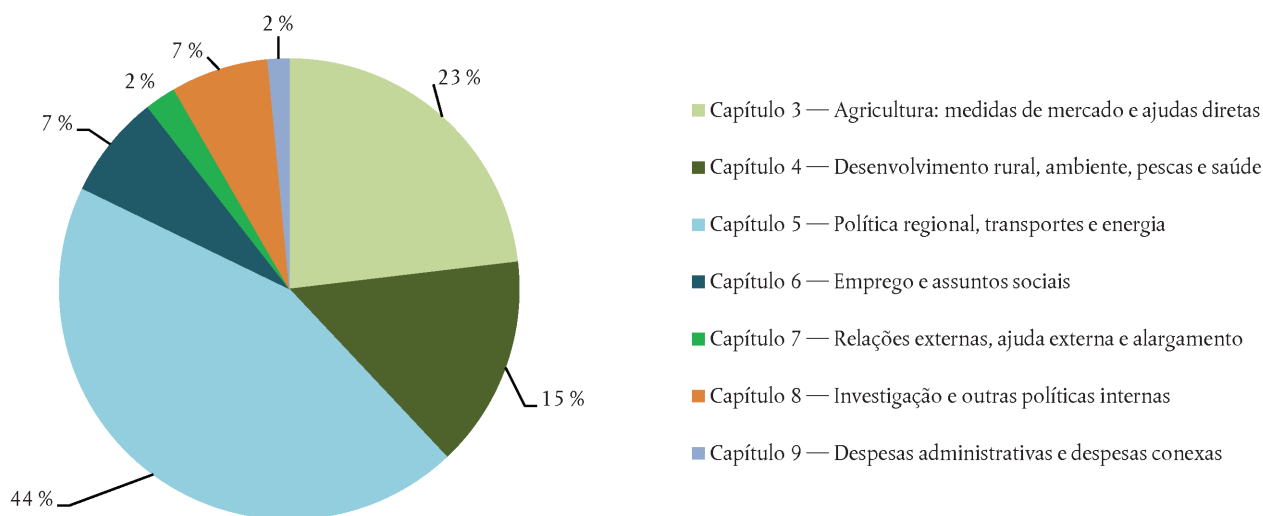
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.22. Os erros de elegibilidade no reembolso das despesas dominam os erros detetados pelo Tribunal em 2013. Os custos inelegíveis incluídos nas declarações de custos contribuíram para o nível total de erro com 1,8 pontos percentuais (2012: 1,0), a categoria projetos, atividades e beneficiários inelegíveis com mais 1,1 pontos percentuais (2012: 1,1) e as infrações graves às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos (a maioria relacionada com o reembolso de despesas, mas afetando igualmente algumas despesas administrativas) com mais 1,0 pontos percentuais (2012: 1,4). A principal fonte de erro das despesas relativas a direitos foram declarações incorretas por parte dos agricultores, que representaram 0,6 pontos percentuais (2012: 0,8) do nível global de erro (ver **gráfico 1.4**).

Gráfico 1.4 — Contribuição para a taxa de erro global estimada por tipo de erro



1.23. A repartição da taxa de erro global estimada por capítulo indica que a «Política regional, transportes e energia» (capítulo 5) contribui com cerca de dois quintos dessa taxa, a «Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas» (capítulo 3) com cerca de um quarto e o «Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde» (capítulo 4) com cerca de um sétimo (ver **gráfico 1.5**). Não se registam alterações significativas nesta distribuição em comparação com 2012.

Gráfico 1.5 — Contribuição para a taxa de erro global estimada por capítulo do relatório anual**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL**

1.24. O Tribunal calcula que a taxa de erro estimada, no seu conjunto, das despesas de gestão partilhada se eleva a 5,2 % (2012: 5,3 %) e a 3,7 % (2012: 4,3 %) em todas as outras formas de despesas operacionais⁽¹⁰⁾. A taxa de erro estimada das despesas administrativas é de 1 % em 2013 (2012: 0 %).

⁽¹⁰⁾ Sobretudo cobertas pelos capítulos 7 e 8, mas abrangendo também parte das despesas cobertas pelos capítulos 4, 5 e 6. O erro extrapolado das despesas de gestão partilhada baseia-se no exame de 699 operações (retiradas de uma população de 119,6 mil milhões de euros) e a extrapolação relativa a outras formas de despesas operacionais baseia-se no exame de 342 operações (retiradas de uma população de 19 mil milhões de euros).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exame do relatório de síntese e dos relatórios anuais de atividades*Relatórios anuais de atividades***Os diretores-gerais elaboram um relatório anual sobre a regularidade...**

1.25. A Comissão exige que os diretores-gerais⁽¹¹⁾ apresentem declarações garantindo a legalidade e regularidade das operações subjacentes nos seus relatórios anuais de atividades⁽¹²⁾ (no capítulo 10 analisam-se as informações sobre o desempenho incluídas nos relatórios anuais de atividades). Quando não podem dar garantias sobre um segmento significativo de despesas, formulam uma reserva. Os diretores-gerais devem incluir uma reserva quando:

- a) ocorre um acontecimento que tenha graves implicações para a reputação da Comissão;
- b) o impacto dos níveis de erro estimados, líquido das correções financeiras e recuperações já efetuadas, continua a ser significativo.

1.26. Em 2013, o Secretariado-Geral e a DG Orçamento atualizaram as suas orientações⁽¹³⁾ sobre a redação e apresentação de informações nos relatórios anuais de atividades, bem como sobre a base das reservas. Os relatórios anuais de atividades visam agora apresentar uma mensagem uniformizada em três níveis de informação: 1) uma síntese, 2) uma descrição das realizações, da gestão e das avaliações e 3) anexos pormenorizados. Um novo elemento das orientações requer que os diretores-gerais identifiquem os domínios em que se mantêm níveis de erro elevados. Estas orientações dão igualmente resposta ao requisito do Regulamento Financeiro segundo o qual a Comissão deve tomar ou propor medidas adequadas se o nível de erro se mantiver elevado⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ O termo «diretor-geral» é aqui utilizado para abranger todas as pessoas que assinam declarações. As declarações foram assinadas pelo secretário-geral da Comissão, 36 diretores-gerais, oito diretores, quatro chefes de Serviço e o diretor-geral administrativo do Serviço Europeu para a Ação Externa.

⁽¹²⁾ Os relatórios anuais de atividades dos serviços da Comissão estão disponíveis no sítio Internet desta instituição: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽¹³⁾ Standing Instructions for the 2013 Annual Activity Reports [SEC/2013/SEC(2013)584].

⁽¹⁴⁾ N.º 5 do artigo 32.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

... e formularam menos reservas já que os níveis de pagamento desceram em alguns programas de risco mais elevado

1.27. Os diretores-gerais formularam um total de 17 reservas quantificadas em 2013, em comparação com 23 em 2012 (ver **quadro 1.3**). O principal fator para a redução do número de reservas foi a descida do nível de pagamentos dos programas operacionais ao abrigo do Sexto Programa-Quadro (6.º PQ) e no domínio da coesão no período de 2000-2006⁽¹⁵⁾ (sujeitos a cinco reservas quantificadas⁽¹⁶⁾ em 2012, mas nenhuma em 2013). As direções-gerais responsáveis necessitam ainda de apurar as declarações de despesas destes programas⁽¹⁷⁾.

1.28. À luz das observações do Tribunal⁽¹⁸⁾ e do Serviço de Auditoria Interna, o diretor-geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural introduziu duas novas reservas. As reservas adicionais e o ajustamento da quantificação das reservas que persistem no Relatório Anual de Atividades da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural proporcionam uma visão mais realista deste domínio de intervenção em comparação com o ano passado. Porém, o Tribunal regista as limitações à abordagem adotada (pontos 3.39-3.43).

1.28. *A DG AGRI adotou uma abordagem de vários níveis para reforçar as garantias, reconhecendo que cada nível de garantia por si só pode não ser suficiente. É precisamente por esta razão que a Comissão integrou todas as informações disponíveis, a fim de obter uma estimativa mais sólida da taxa de erro residual e determinar, assim, onde são necessárias reservas.*

⁽¹⁵⁾ Programas operacionais no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social europeu (FSE).

⁽¹⁶⁾ Os diretores-gerais da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, da DG Pesca e Assuntos do Mar e o chefe do Serviço dos Instrumentos de Política Externa não prosseguiram a sua reserva formulada em 2012 relativa a despesas de 2012 no montante de, respetivamente, 58,5 milhões de euros, 2,4 milhões de euros e 25,9 milhões de euros.

⁽¹⁷⁾ Os riscos relacionados com o encerramento dos programas operacionais de 2000-2006 são agora objeto de duas reservas não quantificadas (de reputação) formuladas pelos diretores-gerais da DG Política Regional e Urbana e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. Foram emitidas duas outras reservas não quantificadas pelos diretores-gerais da DG Ação Climática (devido ao Regime de Comércio de Licenças de Emissão) e da DG Recursos Humanos e Segurança (devido a uma possível fraude numa Escola Europeia).

⁽¹⁸⁾ Ver Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, pontos 4.38 e 4.44 (recomendação 3).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os relatórios anuais de atividades continuam a evoluir e, por isso, a comparação entre diferentes anos é difícil

1.29. As alterações de apresentação introduzidas em 2013 levam a que os relatórios anuais de atividades forneçam mais do que uma estimativa dos «montantes em risco» (em si mesmo um conceito complicado, ver pontos 1.31-1.32). A taxa de erro em que assenta este cálculo situa-se, contudo, no limite inferior do intervalo estimado pelo Tribunal. Embora, no domínio fundamental da coesão, as taxas de risco sejam apresentadas numa gama de resultados possíveis⁽¹⁹⁾, a síntese aponta para um valor inferior⁽²⁰⁾ (ver capítulo 3, ponto 3.42, capítulo 5, pontos 5.46-5.47, 5.51-5.52 e 5.57 e capítulo 6, pontos 6.34-6.38).

1.30. Duas direções-gerais⁽²¹⁾ foram sujeitas a um «exame limitado» e três a um exame de seguimento⁽²²⁾ realizados pelo Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão. O exame limitado da taxa de erro residual da DG Política Regional e Urbana permitiu constatar que o sistema de verificação e correção das taxas de erro dos Estados-Membros estava relativamente bem planeado, existindo todavia algumas incertezas e insuficiências significativas nos valores. Relativamente à DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, o SAI observou que o diretor-geral dispunha de uma base mais sólida para dar garantia em comparação com 2012. Porém, é ainda necessário melhorar as disposições relativas à recolha, tratamento e comunicação de informações.

1.29. A Comissão tomou as medidas necessárias para harmonizar e simplificar a estrutura dos relatórios anuais de atividades, a fim de melhorar a sua clareza e coerência.

A Comissão considera que as suas estimativas correspondem globalmente às do Tribunal. Além disso, a estimativa da taxa de erro residual para o capítulo 3 é bastante mais próxima da mediana do que do valor inferior do intervalo de confiança.

1.30. As ações já iniciadas pela DG AGRI em 2012 prosseguem com vista a automatizar a recolha e o tratamento de dados e, consequentemente, trazer as melhorias recomendadas pelo SAI.

⁽¹⁹⁾ O Relatório Anual de Atividades da DG Política Regional e Urbana (DG REGIO) refere na página 6 que a taxa de risco média estimada respeitante aos pagamentos do FEDER e do Fundo de Coesão para 2013 se situa num intervalo que varia entre 2,8 % e 5,3 %. O Relatório Anual de Atividades da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) refere na p. 44 que a taxa de erro média para o FSE se situa num intervalo que varia entre 2,6 % e 3,5 % para os programas operacionais de 2007-2013.

⁽²⁰⁾ Para o indicador-chave de desempenho 5, a DG Política Regional e Urbana (DG REGIO) e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) indicam 1,2 % e 1,1 %, respetivamente.

⁽²¹⁾ DG Política Regional e Urbana (DG REGIO) e DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT).

⁽²²⁾ DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI), DG Desenvolvimento e Cooperação — EuropeAid (DG DEVCO) e DG Investigação e Inovação (DG RTD).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão apresenta agora dois cálculos dos «montantes em risco»

1.31. O **quadro 1.3** apresenta dois «montantes em risco» retirados dos relatórios anuais de atividades. O valor mais elevado, no total de 4 179 milhões de euros⁽²³⁾, é o valor mencionado na secção 4.1 do relatório de síntese (ver ponto 1.35). A sua apresentação representa uma melhoria em comparação com 2012 (ver ponto 1.36). O valor mais baixo (2 437 milhões de euros) representa a quantificação das reservas formuladas pelos diretores-gerais nos relatórios anuais de atividades.

1.32. O Tribunal considera que alguns relatórios anuais de atividades podem subestimar os «montantes em risco». Por isso, a avaliação efetuada pela Comissão dos diferentes domínios de despesas, bem como a identificação dos domínios em que se mantêm níveis elevados de erro, pode não ser suficientemente sólida (ver ponto 1.29).

1.31. A Comissão observa que o relatório de síntese inclui uma definição de «montante em risco», um quadro de reservas quantificadas e uma estimativa do montante em risco relativamente às despesas isentas de reserva.

Embora a abordagem «clássica» (baseada nos montantes em risco das atividades sujeitas a reserva) tenha continuado a ser o principal método para estimar os montantes em risco, as DG em regime de gestão partilhada apresentaram, não obstante, nos seus relatórios anuais de atividades também o método alternativo (cenário maximalista), incluindo os domínios com uma taxa de erro relativamente baixa e não sujeitas a reserva.

1.32. A Comissão considera que a sua avaliação dos diferentes domínios de despesas e a identificação dos domínios em que o nível de erro é persistentemente elevado são suficientemente sólidas, graças à aplicação de medidas destinadas a colmatar as deficiências anteriormente identificadas.

⁽²³⁾ Os «montantes em risco» do anexo 1 do relatório de síntese (3 807 milhões de euros) e um acréscimo de 372 milhões de euros de despesas não sujeitas a uma reserva (secção 4.1 do relatório de síntese).

Quadro 1.3 — Reservas quantificadas nos relatórios anuais de atividades da Comissão*(milhões de euros)*

Capítulo	DG/Serviço ⁽¹⁾	Motivo da reserva	Total dos pagamentos para as atividades relevantes em 2013	Montante total em risco	Total dos pagamentos a entidades sob reserva para as atividades relevantes em 2013	Montante em risco (reservas)
3	AGRI	Insuficiências constatadas na legalidade e regularidade dos pagamentos para intervenções nos mercados agrícolas em nove Estados-Membros	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Insuficiências constatadas na legalidade e regularidade dos pagamentos diretos aos agricultores em seis Estados-Membros	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	Os planos de ação de 31 organismos pagadores em 19 Estados-Membros não deram resposta a todas as insuficiências detetadas na legalidade e regularidade das operações	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Insuficiências constatadas na avaliação da razoabilidade dos custos das medidas de investimento em um Estado candidato	47,6	2,60	26,0	2,60
	MARE	O relatório de auditoria nacional revelou taxas de erro superiores a 2 % das despesas declaradas (quatro Estados-Membros) ou o relatório era pouco fiável ou não foi apresentado (dois Estados-Membros)	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Reserva relativa à taxa de erros residuais no que se refere à exatidão das declarações de despesas dos Estados-Membros ao abrigo dos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais no domínio de intervenção dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais (programas anuais)	229,1	4,5	229,1	4,5

⁽¹⁾ Para a lista completa das DG/Serviços da Comissão, queira consultar <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>

(milhões de euros)

Capítulo	DG/Serviço ⁽¹⁾	Motivo da reserva	Total dos pagamentos para as atividades relevantes em 2013	Montante total em risco	Total dos pagamentos a entidades sob reserva para as atividades relevantes em 2013	Montante em risco (reservas)
5	REGIO	Deficiências graves dos sistemas de gestão e de controlo de 73 programas operacionais em 15 Estados-Membros do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional/Fundo de Coesão (2007-2013) e dois programas do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Deficiência significativa dos sistemas de gestão e de controlo do Fundo Social Europeu (2007-2013) em 36 programas operacionais em 11 Estados-Membros	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ⁽²⁾	Ocorrência significativa de erros nas operações subjacentes (valor global para a Direção-Geral)	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CNECT ENTR ENER MOVE	Erros nas declarações de despesas das subvenções do Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ)	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
REA	Erros nas declarações de despesas do 7.º PQ no âmbito dos temas Espaço e Segurança	250,8	6,3	250,8	6,3	
		230,4	27,1	230,4	27,1	
EACEA	Erro nos pagamentos de subvenções a favor do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013)	124,4	3,7	124,4	3,7	
Quantificação total das reservas			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	«Montante em risco» no domínio da «Solidariedade» e «Fluxos migratórios»		11,7		
Total dos «montantes em risco» do anexo 1 do relatório de síntese			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

⁽¹⁾ Para a lista completa das DG/Serviços da Comissão, queira consultar <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>

⁽²⁾ Os montantes da Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid (DG DEVCO) incluem, nas respetivas colunas, 2 963,0 milhões de euros e 99,3 milhões de euros dos fundos europeus de desenvolvimento (FED).

Fonte: Relatórios anuais de atividades das direções-gerais, serviços e agências de execução, bem como o relatório de síntese.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Relatório de síntese***O relatório de síntese é um instrumento que permite prestar contas a nível interno e externo...**

1.33. A Comissão adotou o «relatório de síntese»⁽²⁴⁾ em 11 de junho de 2014. Este relatório foi inicialmente elaborado no âmbito das disposições relativas à prestação de contas interna da Comissão. Porém, é igualmente enviado ao Parlamento Europeu e ao Conselho e divulgado publicamente⁽²⁵⁾ (prestação de contas externa).

1.34. Como indicado no Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012⁽²⁶⁾, o relatório de síntese não está sujeito à auditoria do Tribunal. É finalizado de acordo com um calendário estabelecido no Regulamento Financeiro, mas demasiado tarde para prestar um contributo significativo para o trabalho do Tribunal. Os comentários seguintes referem-se às observações formuladas no Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, bem como à relação custo-eficácia dos procedimentos de controlo.

... no qual a Comissão reconhece que as despesas são afetadas por um nível significativo de erro...

1.35. O relatório de síntese de 2013 inclui uma descrição e um resumo dos montantes em risco (comparável ao **quadro 1.3**). A Comissão indica que o âmbito financeiro das reservas emitidas pelos diretores-gerais aumentou em comparação com 2012. Os montantes em risco (ver pontos 1.29-1.32) correspondem a 2,8 %⁽²⁷⁾ de todas as despesas desembolsadas (tanto a partir do orçamento da UE como através do Fundo Europeu de Desenvolvimento). A Comissão reconhece assim que as despesas estão afetadas por um nível significativo de erro. Nos principais domínios de despesas, a Comissão baseia esta avaliação nas apreciações dos diretores-gerais, que são inferiores ao nível estimado pelo Tribunal. Este considera que as diferenças no nível de erro detetado são uma razão fundamental para os que os valores apresentados pelo Tribunal para o erro estimado e pela Comissão para os «montantes em risco» sejam diferentes.

1.35. Em geral, a Comissão complementa o montante anual em risco com a taxa de erro residual plurianual, que tem em conta as correções financeiras e as recuperações.

A Comissão considera que a taxa de erro residual plurianual fornece uma indicação fiável da medida em que o orçamento da UE continua a ser afetado por despesas efetuadas em violação da lei após a intervenção dos sistemas de supervisão e de controlo.

⁽²⁴⁾ O nome completo do documento é «Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2013», sendo aqui designado de forma abreviada por «relatório de síntese».

⁽²⁵⁾ A síntese é publicada no sítio Internet da Comissão: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf, acompanhada do seu anexo http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf

⁽²⁶⁾ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, ponto 1.45.

⁽²⁷⁾ Relatório de síntese, ponto 4.1, p. 14.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

... e procura explicar o seu conceito de «montantes em risco»

1.36. Além do relatório de síntese, a Comissão elabora um anexo de uma página sobre o cálculo dos montantes em risco, no qual explica que estes montantes correspondem ao valor da parte das operações que se considera não estar inteiramente em conformidade com os requisitos regulamentares e contratuais após a aplicação de todos os controlos (medidas corretivas) destinadas a atenuar os riscos de conformidade. Seria útil que os leitores externos fossem informados da natureza e impacto financeiro destas «medidas corretivas». O Tribunal irá examinar de forma aprofundada o cálculo dos montantes em risco nos seus futuros trabalhos de auditoria, tendo em conta o trabalho do Serviço de Auditoria Interna da Comissão.

O relatório de síntese aborda pela primeira vez a relação custo-eficácia dos procedimentos de controlo

1.37. A relação custo-eficácia dos procedimentos de controlo é abordada no ponto 3.4 do relatório de síntese. Desta forma, a Comissão dá resposta a um novo requisito decorrente da revisão do Regulamento Financeiro efetuada em 2012. Embora a análise apresentada no texto do relatório seja provisória⁽²⁸⁾ e preveja atualizações posteriores da metodologia, a síntese apresenta algumas conclusões definitivas. A Comissão conclui que, no caso da gestão direta, «a realização de controlos mais rigorosos tem custos [...] e só devem ser realizados controlos adicionais quando for possível demonstrar que os benefícios potenciais superam os custos para a Comissão e para os beneficiários». No caso da gestão partilhada, a Comissão conclui que os Estados-Membros «devem aproveitar ao máximo os instrumentos disponíveis para evitar erros».

1.38. O relatório não contém informações sobre os custos para fundamentar as conclusões que apresenta relativas à gestão direta (em que os «controlos mais rigorosos têm custos») e à gestão partilhada (em que os Estados-Membros são instados a «aproveitar ao máximo os instrumentos disponíveis»). O relatório de síntese não aborda os desafios colocados pelos programas em que se mantêm níveis de erro elevados (ver ponto 1.26).

1.36. A Comissão fornecerá informações sobre a natureza e o impacto financeiro destas medidas corretivas na sua comunicação atualizada sobre a proteção do orçamento da UE.

1.37. Em conformidade com o novo Regulamento Financeiro, o número e a extensão dos controlos devem ser adaptados ao nível de risco, tendo em conta a relação custo/eficácia. O principal objetivo da avaliação da relação custo/eficácia dos controlos reside em apoiar o processo de tomada de decisão pela direção relativamente à conceção dos sistemas de controlo e à consequente afetação de recursos. Tal é igualmente aplicável aos controlos dos Estados-Membros relativos aos fundos da UE. Em 2013, solicitou-se às DG da Comissão que revissem as estratégias e os sistemas de controlo com vista a garantir a respetiva eficácia em termos de custos e proporcionalidade aos riscos. Tal operação pode implicar alterações estruturais significativas nos processos de gestão financeira. A Comissão comprometeu-se a aplicar eficazmente os novos requisitos.

⁽²⁸⁾ Na secção 3.4 do relatório de síntese (página 12), é referido que «é necessário melhorar a utilização destas informações para modular a intensidade dos controlos e a sua frequência em função dos riscos. Verificam-se lacunas importantes no tocante à definição de indicadores para medir a eficácia dos controlos».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apreciação global

1.39. O Tribunal aguarda a introdução de novas melhorias no relatório de síntese nos próximos anos. A Comissão deveria especialmente pensar em clarificar mais o cálculo dos montantes em risco e explicar o impacto estimado dos mecanismos corretivos sobre esses montantes. Uma clarificação destes pontos permitirá à Comissão obter conclusões relativamente a domínios que são afetados por níveis de erro que se mantêm elevados e que deverão ser reexaminados de forma mais aprofundada (ver ponto 1.26).

1.40. Alguns domínios já identificados pelo Tribunal em 2012 continuam a necessitar de melhorias. A apresentação do relatório de síntese de acordo com o calendário fixado pelo artigo 66.º do Regulamento Financeiro é demasiado tardia para ter um impacto significativo sobre as conclusões do Tribunal. Além disso, embora atualmente inclua informações mais claras sobre a incidência significativa das irregularidades, o relatório de síntese não tem de conter (nem contém) uma declaração explícita⁽²⁹⁾ semelhante à apresentada em outros domínios.

Gestão orçamental e financeira

1.41. As principais características da gestão orçamental e financeira em 2013 incluem:

- a) um grande aumento do volume de pagamentos que a Comissão foi autorizada a efetuar;
- b) níveis globais de despesas que se situaram próximo do máximo permitido ao abrigo do quadro legal aplicável ao orçamento;
- c) um aumento continuado das obrigações a pagar no futuro;

1.39. *A Comissão examinará de que modo o relatório de síntese pode ser melhorado posteriormente, nomeadamente no que se refere aos montantes anuais em risco e ao impacto estimado do mecanismo corretivo sobre as taxas de erro residuais plurianuais. Os relatórios anuais de atividades contêm já informações mais pormenorizadas.*

A Comissão tenciona utilizar estas informações no âmbito do artigo 32.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro, que a obriga a tomar ou propor medidas adequadas, se o nível de erro se mantiver elevado.

1.40. *A Comissão considera que o relatório de síntese vai muito além das exigências do Regulamento Financeiro, que, no artigo 66.º, prevê o seguinte: «Até 15 de junho de cada ano, a Comissão transmite ao Parlamento Europeu e ao Conselho um resumo dos relatórios anuais de atividades do ano anterior.» O relatório de síntese constitui o resumo dos relatórios anuais de atividades e é o documento através do qual o Colégio assume a responsabilidade política com base no artigo 317.º do TFUE. Contém uma análise das reservas e das respetivas justificações e dá instruções aos serviços sobre a forma de tratar as deficiências que subsistam.*

A Comissão considera que a combinação dos relatórios anuais de atividades e do relatório de síntese cumprem os objetivos de responsabilização interna e externa definidos pelo Tribunal. Os relatórios anuais de atividades são concluídos em tempo útil para poderem ser tidos em conta pelo Tribunal e contêm uma declaração explícita comparável às apresentadas noutros domínios.

⁽²⁹⁾ Por exemplo, a declaração de gestão exigida aos organismos dos Estados-Membros [artigo 59.º, n.º 5, alínea a) do Regulamento Financeiro], bem como as declarações sobre a governação das sociedades exigidas por força do artigo 46.º-A da Quarta Diretiva 78/660/CEE do Conselho, de 25 de julho de 1978 baseada no artigo 54.º, n.º 3, alínea g) do Tratado e relativa às contas anuais de certas formas de sociedades (JO L 222 de 14.8.1978, p. 11).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) em vários domínios de despesas, o prazo decorrido entre a autorização inicial e a aceitação das despesas continua a ser longo;
- e) um volume significativo de fundos imputados ao orçamento, mas não desembolsados aos destinatários finais;
- f) demora no registo dos reembolsos como receita orçamental.

Os orçamentos retificativos aumentaram significativamente o volume de pagamentos que a Comissão foi autorizada a efetuar

1.42. O orçamento inicial para 2013 fixou como limite para pagamentos o valor de 132,8 mil milhões de euros. Durante o exercício, foram aprovados nove orçamentos retificativos. Em especial os orçamentos retificativos n.º 2 e n.º 8 ⁽³⁰⁾ acrescentaram 11,2 mil milhões de euros às despesas autorizadas do exercício. No total, os orçamentos retificativos e as adaptações das transições aumentaram as dotações para pagamentos do orçamento anual para 145,5 mil milhões de euros ⁽³¹⁾ (mais 6,3 % do que em 2012). O orçamento suplementar no domínio da coesão (rubrica 1b, 9,2 mil milhões de euros) representou um aumento de 17 % em relação ao ano anterior.

Níveis globais de despesas próximos do máximo permitido ao abrigo do quadro orçamental

1.43. O Quadro Financeiro Plurianual estabeleceu o nível máximo de autorizações a orçamentar para 2013 em 153,3 mil milhões de euros e o nível máximo de pagamentos em 144,6 mil milhões de euros ⁽³²⁾. O orçamento definitivo definiu um limite próximo do máximo permitido ao abrigo do quadro financeiro (99,3 % do máximo de autorizações e 99,9 % do máximo de pagamentos). Por seu lado, o resultado final quer das autorizações quer dos pagamentos aproximou-se dos limites fixados no orçamento anual (e por conseguinte no quadro financeiro) tendo os pagamentos alcançado 98,8 % do limite do quadro financeiro.

⁽³⁰⁾ Orçamento retificativo n.º 2 (JO L 327 de 6.12.2013, p. 1) e orçamento retificativo n.º 8 (JO L 49 de 19.2.2014, p. 13).

⁽³¹⁾ Contas consolidadas da União Europeia, quadro 3.1, colunas (7) + (8) e os montantes transitados no valor de mil milhões de euros na coluna (9).

⁽³²⁾ Estes montantes incluem 0,8 mil milhões de euros de dotações de autorização e 0,3 mil milhões de euros de dotações de pagamento relativas a quatro fundos não abrangidos pelo limite do Quadro Financeiro Plurianual (a Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo de Solidariedade da União Europeia, o Instrumento de Flexibilidade e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização).

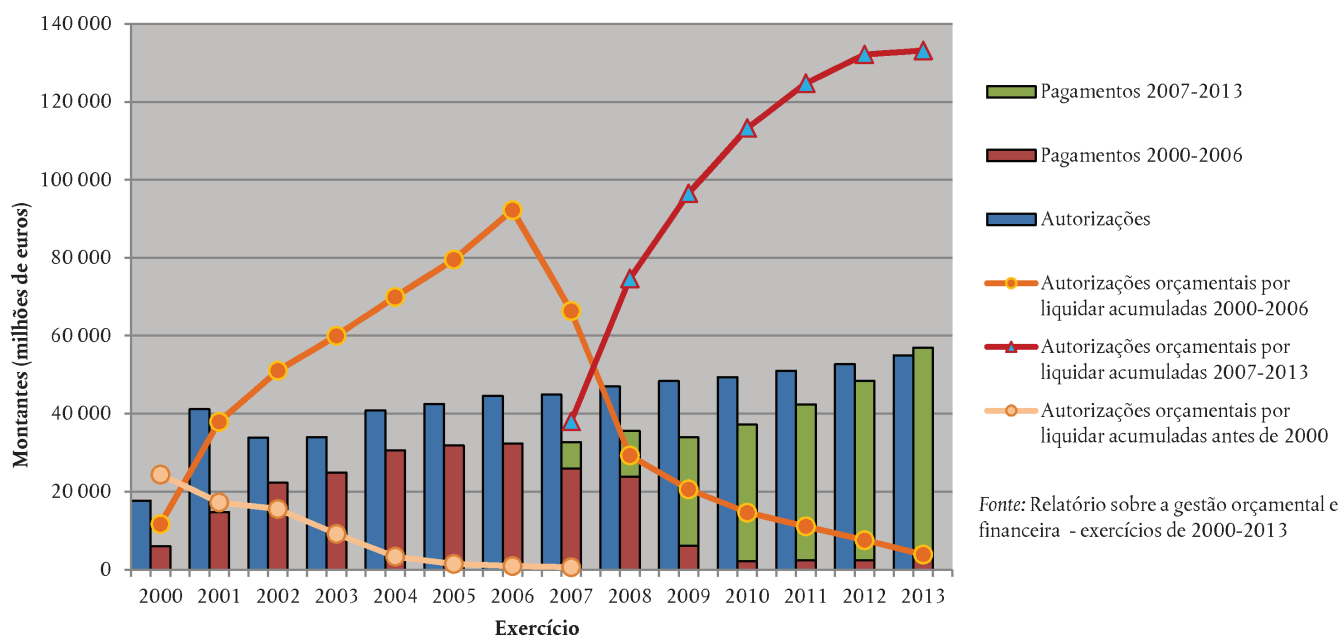
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Apesar do elevado nível de pagamentos, as obrigações para efetuar pagamentos no futuro continuaram a aumentar

1.44. O resultado orçamental do exercício foi positivo já que as receitas (essencialmente recursos próprios recebidos dos Estados-Membros) excederam os pagamentos em 1,0 mil milhões de euros em 2013 (como em 2012). Será efetuada uma compensação entre este excedente orçamental e as contribuições de recursos próprios dos Estados-Membros em 2014. No entanto, o resultado económico (estabelecido com base na contabilidade de exercício) é negativo, refletindo um aumento do passivo líquido no valor de 5,4 mil milhões de euros (ver **anexo 1.3**, quadros 1 e 6). Deve-se este resultado a fatores fundamentais como o aumento das despesas acrescidas e das provisões.

1.45. Considerando em conjunto as autorizações por liquidar e as obrigações por liquidar, o montante a financiar por orçamentos futuros aumentou de 313 mil milhões de euros em 31 de dezembro de 2012 para 322 mil milhões de euros em 31 de dezembro de 2013. Dos 322 mil milhões de euros, 222 mil milhões de euros representam autorizações orçamentais por liquidar e 99 mil milhões de euros⁽³³⁾ estão relacionados com passivos não cobertos por autorizações por liquidar. As autorizações por liquidar no domínio da coesão (rubrica 1b) representam 61,6 % do total (ver **gráfico 1.6**).

Gráfico 1.6 — Evolução das autorizações por liquidar acumuladas no domínio da coesão



⁽³³⁾ Com a notável exceção dos empréstimos concedidos, a maior parte do passivo do balanço resultará, no final, num pedido de pagamento a cargo do orçamento. Dos 143 mil milhões de euros de passivo que não refletem empréstimos contraídos, apenas 44 mil milhões estão já cobertos por autorizações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em vários domínios de despesas, o prazo entre a autorização inicial e a aceitação das despesas continua a ser longo

1.46. Em média, decorrem mais de dois anos até uma autorização se tornar um pagamento. A liquidação de uma autorização por meio de um pagamento não conclui necessariamente o processo de registo da despesa. A Comissão regista as despesas definitivas apurando o pré-financiamento, o que acontece apenas depois da realização, comunicação e aceitação das atividades. O **quadro 1.4** apresenta o nível de desembolsos de pré-financiamento cuja utilização final pelos beneficiários a Comissão ainda não aceitou e validou. O pré-financiamento bruto elevou-se a 79,4 mil milhões de euros no final de 2013.

1.46. *Os serviços da Comissão receberam instruções no sentido de apurarem o pré-financiamento apenas com base nas despesas efetuadas, corroboradas por informações fiáveis dos destinatários, validadas e aceites (ver ponto 1.12, alínea e)).*

Quadro 1.4 — Repartição das dotações orçamentais por liquidar e pré-financiamento da Comissão

(milhões de euros)

Autorizações orçamentais por liquidar ⁽¹⁾												
Rubrica	< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Anos de autorizações ⁽²⁾		
1	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3		
2	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7		
3	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1		
4	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5		
5	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0		
Total	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2		
Pré-financiamento ⁽⁵⁾												
Rubrica	< 2007 ⁽⁶⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Anos de pagamentos ⁽⁷⁾		
1	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8		
2	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1		
3	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4		
4	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5		
5	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0		
Total (valor bruto do pré-financiamento)	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6		

Nota: Ao comparar estes valores com os de 2012, deverá tomar-se em consideração o aumento do orçamento que reduz o número de anos de pagamentos indicado na última coluna.

⁽¹⁾ Fonte: Contas anuais da Comissão Europeia relativas a 2013, quadro 3.5.

⁽²⁾ Fonte: Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — Exercício de 2013, secção A.6.3.

⁽³⁾ A rubrica 1 — «Crescimento sustentável» é constituída pela rubrica 1a — «Competitividade para o Crescimento e o Emprego» e 1b — «Coesão para o Crescimento e o Emprego».

⁽⁴⁾ As autorizações orçamentais por liquidar não incluem 557 milhões de euros das outras instituições.

⁽⁵⁾ Os pré-financiamentos por outras instituições e agências elevam-se a 257 milhões de euros.

⁽⁶⁾ Uma parte dos pré-financiamentos pagos antes de 2007 foi afetada à rubrica correspondente do quadro financeiro com base na DG responsável já que não estavam disponíveis informações sobre a rubrica orçamental no sistema de informação da Comissão.

⁽⁷⁾ Pré-financiamentos pagos à data de 31.12.2013 divididos por pagamentos efetuados a partir das dotações do exercício.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.47. O **quadro 1.4** mostra que o período mais longo decorrido entre a autorização e a aceitação da despesa se regista na rubrica 4 («A União Europeia enquanto agente mundial»), em que, para uma operação normal, decorrem quatro anos entre a realização de uma autorização e o registo, pela Comissão, das respetivas despesas definitivas.

Volume significativo de fundos imputados ao orçamento, mas não desembolsados aos destinatários finais

1.48. No último relatório da Comissão⁽³⁴⁾ sobre os instrumentos de engenharia financeira (IEF) dos fundos estruturais (de setembro de 2013), que descreve a situação no final de 2012, apenas 37 % dos montantes desembolsados aos IEF tinham sido pagos aos beneficiários finais. A União Europeia tinha contribuído com 8,4 mil milhões de euros para estes fundos até ao final de 2012. Considerando a pressão exercida sobre o orçamento para pagamentos e o disposto no n.º 7 do artigo 140.º do Regulamento Financeiro, sobre a necessidade de evitar saldos excessivos nos instrumentos financeiros, a Comissão deve proceder a uma análise crítica do fluxo de pagamentos para estes instrumentos. Deve igualmente manter os valores detidos nas contas fiduciárias no mínimo correspondente aos pedidos esperados de fluxos de caixa no exercício seguinte.

1.48. A Comissão está consciente das limitações do quadro legislativo durante o QFP para 2007-2013: em consonância com o artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento geral da política de coesão para 2007-2013 [Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho], os Estados-Membros podem solicitar imediatamente à Comissão o total dos montantes que tiverem pagado aos instrumentos financeiros para o período 2007-2013. Tal como para todos os outros pedidos, a Comissão efetua o pagamento destes montantes no prazo de dois meses, sob reserva das disponibilidades orçamentais (artigo 87.º).

A Comissão sublinha que adotou medidas para fazer face aos saldos excessivos. Estas incluem a realização de avaliações e auditorias suplementares, bem como o fornecimento de orientações pormenorizadas e estruturas de apoio. Além disso, o atual quadro legislativo foi significativamente reforçado para a gestão direta e indireta (artigo 140.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro) e a gestão partilhada (artigo 41.º do RDC n.º 1303/2013), de modo a evitar o problema da não utilização produtiva dos fundos.

Em particular, o artigo 41.º dispõe que, no período 2014-2020, os Estados-Membros apenas podem incluir pagamentos aos instrumentos de engenharia financeira nos pedidos de pagamento apresentados à Comissão em várias parcelas percentuais (que não excedam 25 % e em função dos desembolsos efetivos). Por conseguinte, a experiência do período anterior, tal como salientado pelo Tribunal, foi tida em conta no âmbito do novo regulamento.

Nos seus vários relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão já tinha assinalado no passado a fraca execução no início do período de programação. No entanto, a Comissão não se centra apenas na absorção dos fundos, mas também na obtenção de resultados através dos investimentos cofinanciados. Por conseguinte, poderá aceitar uma menor absorção se a qualidade dos investimentos estiver garantida.

A Comissão observa igualmente que, no final de 2012, a taxa média de desembolso dos instrumentos de engenharia financeira era de 40 %. Esta média reflete o facto de a maioria dos instrumentos de engenharia financeira ter sido criada em 2009 ou posteriormente. Entre 2011 e 2012, o número de instrumentos financeiros aumentou 60 % e o montante da contribuição dos programas para os referidos instrumentos subiu 14 %. Tal confirma que, ainda em 2012, foi criado um número significativo de novos instrumentos de engenharia financeira, com impacto nas taxas médias de desembolso (ver resposta ao ponto 5.35).

⁽³⁴⁾ Referência do documento: COCOF_13-0093-00-EN.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Demora no registo das receitas orçamentais

1.49. Em 31 de dezembro de 2013, os montantes recuperados⁽³⁵⁾ provenientes dos empréstimos concedidos e das operações de capital de risco MEDA⁽³⁶⁾, no montante de 259 milhões de euros, tinham-se acumulado e permaneciam numa conta fiduciária no BEI, não tendo sido tratados como receitas orçamentais. No início, estes montantes eram regularmente transferidos do BEI para a Comissão. No entanto, a pedido da Comissão⁽³⁷⁾, essa transferência para o orçamento foi suspensa em 2008. Em consequência, após essa data, deixaram de ser devolvidos ao orçamento como receita.

Necessidade de uma estimativa de tesouraria de grande alcance

1.50. O crescente incremento dos valores a financiar por orçamentos futuros (ver ponto 1.45), apesar do aumento dos pagamentos em 2013, reforça ainda mais a opinião expressa pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2012. O Tribunal continua a considerar que a Comissão deve elaborar e publicar uma estimativa de tesouraria de grande alcance⁽³⁸⁾. Essa estimativa permitiria que as partes interessadas avaliassem as necessidades futuras em matéria de pagamentos e ajudaria a Comissão a tomar as decisões necessárias para garantir que os pagamentos fundamentais podem ser efetuados a partir de orçamentos anuais aprovados.

1.49. Os atrasos verificaram-se devido ao debate em curso sobre a melhor forma de reutilizar estes fundos. A situação foi entretanto resolvida através da Decisão n.º 466/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que concede uma garantia da UE ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de operações de financiamento a favor de projetos de investimento realizados fora da União (JO L 135 de 8.5.2014, p. 1), com base na qual:

- 110 milhões de EUR serão utilizados para reforçar o Fundo de Garantia ECFIN (para o BEI). O BEI foi convidado a restituir estes fundos à Comissão;
- o saldo dos fundos devolvidos (151 milhões de EUR) foi já reembolsado pelo BEI e restituído ao orçamento geral.

1.50. A Comissão aceita esta recomendação e apresentará esta previsão no relatório do contabilista (artigo 150.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro) à autoridade de quitação, em setembro de 2014. No entanto, a Comissão recorda que já dispõe de informações pormenorizadas sobre as suas necessidades orçamentais a longo prazo, que são utilizadas no contexto do seu processo orçamental anual e no âmbito do acompanhamento do QFP.

⁽³⁵⁾ Pagamentos de juros, amortização de empréstimos, recebimento de dividendos e reembolsos de capital.

⁽³⁶⁾ Principal instrumento de cooperação económica e financeira ao abrigo da parceria euromediterrânica.

⁽³⁷⁾ Com base numa proposta de alteração legislativa do Regulamento (CE) n.º 1638/2006, que não foi adotada.

⁽³⁸⁾ Ver do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, pontos 1.58-1.59.

ANEXO 1.1

ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA

1. O método de auditoria do Tribunal está definido no Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade. Este manual encontra-se disponível no sítio Internet do Tribunal. Para planear o trabalho de auditoria e determinar a extensão dos testes substantivos, 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 controlo não evitem ou não detetem e corrijam esses erros (risco de controlo).

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

2. Para avaliar se as contas consolidadas (demonstrações financeiras consolidadas e relatórios agregados sobre a execução do orçamento) refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira da União Europeia no final do exercício, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa e a variação da situação líquida no exercício encerrado, a auditoria implica:

- a) uma avaliação do ambiente de controlo contabilístico;
- b) uma verificação do 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 elementos específicos do balanço com base em amostras representativas;
- f) na medida do possível e em conformidade com as normas internacionais de auditoria, a utilização dos trabalhos de outros auditores. Este é particularmente o caso da auditoria das atividades de contração e concessão de empréstimos geridas pela Comissão, do Fundo de Garantia para as ações externas e do Fundo BUFI para as coimas cobradas a título provisório, relativamente aos quais estavam disponíveis certificados de auditoria externa.

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

3. A auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas implica:
- a) testes diretos das operações (ver **quadros 1.1 e 1.2**) de modo a determinar se cumprem as regras e a regulamentação aplicáveis;
 - b) um exame de sistemas de controlo selecionados. Estes procedimentos são completados por provas provenientes dos trabalhos de outros auditores (quando pertinentes) e por um exame da informação e garantias da Comissão.

Testes das operações efetuados pelo Tribunal

4. Os testes diretos das operações em cada apreciação específica (capítulos 2 a 9) baseiam-se numa amostra representativa dos recebimentos (no caso das receitas) e das operações incluídas no grupo de políticas em questão ⁽¹⁾. Estes testes permitem obter uma estimativa do grau de irregularidade das operações na referida população.

5. Os testes das operações implicam um exame de cada operação selecionada, para determinar se o pedido ou o pagamento foi efetuado para os efeitos aprovados pelo orçamento e especificados na legislação aplicável, foi corretamente calculado e cumpre as regras e a regulamentação na matéria. Este procedimento implica seguir o percurso da operação desde as contas orçamentais até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma ação de formação ou o promotor de um projeto de ajuda ao desenvolvimento) e testar em cada nível a conformidade com as condições aplicáveis. Quando a operação (em qualquer um dos níveis) não é corretamente calculada ou não cumpre uma disposição regulamentar ou contratual, considera-se que está afetada por um erro.

⁽¹⁾ Complementarmente, é retirada uma amostra horizontal representativa das autorizações, que é submetida a testes de conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis.

6. No que se refere às receitas, o exame do Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado e no rendimento nacional bruto parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o respetivo cálculo e examina os sistemas de controlo que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e seu registo nas contas.

7. No que se refere às despesas, o Tribunal examina os pagamentos quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites («pagamentos contabilizados como despesas»). Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos) salvo os adiantamentos no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o destinatário final dos fundos da União Europeia (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa que executa obras ou fornece serviços ao abrigo de um concurso público) apresenta um justificativo da sua devida utilização e a Comissão (ou outra instituição ou organismo que gere fundos da União Europeia) aceita que essa utilização final é justificada, procedendo ao apuramento do adiantamento.

8. A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro na população auditada no seu conjunto. O Tribunal não examina as operações de cada Estado-Membro, Estado e/ou região beneficiários todos os anos. Os exemplos constantes do Relatório Anual são fornecidos a título ilustrativo e demonstram os erros mais frequentemente encontrados. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa que os exemplos apresentados não ocorrem em outros locais. Os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para as conclusões a retirar quanto aos Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários em questão ⁽²⁾.

Avaliação e apresentação dos resultados dos testes das operações pelo Tribunal

9. A ocorrência de **erros** nas operações depende de uma variedade de fatores e reveste-se de formas diferentes consoante a natureza da infração e da regra ou obrigação contratual específica objeto do incumprimento. As operações individuais podem estar total ou parcialmente afetadas por erros. Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos efetuados pelo Tribunal são excluídos do cálculo e da frequência dos erros, já que demonstram que os sistemas de controlo funcionam com eficácia. O Tribunal analisa se os erros individuais são quantificáveis ou não quantificáveis, tendo em conta até que ponto é possível medir a parte afetada por erros do montante auditado.

10. Muitos erros ocorrem na aplicação da legislação em matéria de contratos públicos. Para respeitar os princípios fundamentais da concorrência previstos na legislação da União Europeia, os procedimentos importantes têm de ser publicitados, as propostas avaliadas segundo critérios definidos, os contratos não podem ser artificialmente divididos para não ultrapassarem os limiares, etc.

11. Para efeitos da sua auditoria, o Tribunal atribui um valor aos incumprimentos dos requisitos previstos pela legislação aplicável à adjudicação de contratos. Assim sendo, o Tribunal:

- a) quantifica (e extrapola quando adequado) o impacto das infrações graves às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos ⁽³⁾, considerando que afetam o valor total do pagamento relativo ao contrato — erro quantificável de 100 % ⁽⁴⁾;
- b) não quantifica os erros menos graves, que não afetam o resultado do concurso (erros não quantificáveis) ⁽⁵⁾.

12. A quantificação atribuída pelo Tribunal pode diferir da utilizada pela Comissão ou pelos Estados-Membros na sua resposta à má aplicação das regras em matéria de contratos públicos.

⁽²⁾ O objetivo da auditoria consiste em alcançar uma conclusão válida sobre as despesas e receitas da União Europeia no seu conjunto. Para estabelecer uma comparação válida e estatisticamente significativa entre Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários, seria necessária uma amostra com um número muito maior de operações de cada um deles do que seria realisticamente possível.

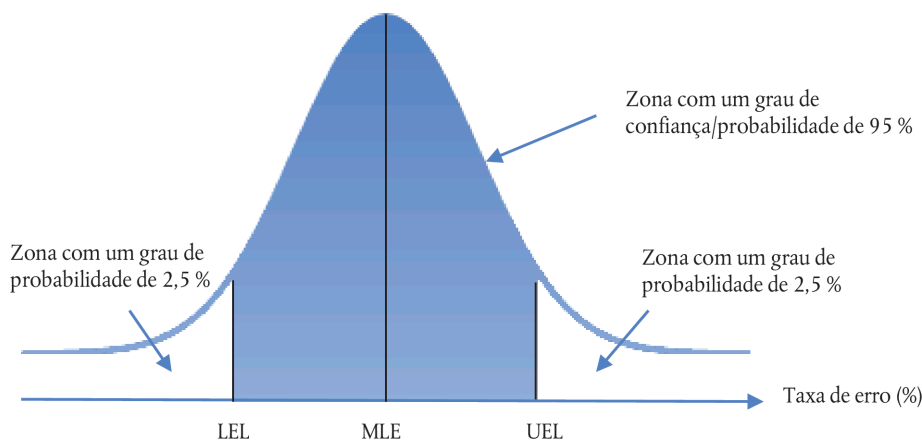
⁽³⁾ O Tribunal considera graves os erros que impedem a realização dos objetivos das regras aplicáveis aos contratos públicos: concorrência leal e adjudicação do contrato ao proponente mais qualificado. Existem essencialmente dois sistemas de adjudicação: à proposta mais baixa ou à proposta mais vantajosa.

⁽⁴⁾ Exemplos de erros quantificáveis: inexistência ou restrição da concorrência (exceto nos casos em que o quadro legal explicitamente o permita) para o contrato principal ou um contrato adicional, avaliação incorreta das propostas com incidência no resultado do concurso, alteração substancial do âmbito do contrato e separação artificial dos contratos para que os projetos se situem abaixo do limite a partir do qual são aplicáveis as regras dos contratos públicos.

⁽⁵⁾ Exemplos de erros não quantificáveis: avaliação incorreta das propostas sem incidência no resultado do concurso, insuficiências formais do procedimento de concurso ou do caderno de encargos e incumprimento de aspetos formais dos requisitos de transparência.

Taxa de erro estimada (erro mais provável)

13. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima a **taxa de erro mais provável** (*Most Likely Error*, MLE) em cada apreciação específica e para as despesas do orçamento no seu conjunto. A taxa de MLE é uma estimativa estatística da percentagem provável do erro (ou seja, dos incumprimentos quantificáveis da regulamentação aplicável, das normas e das condições estabelecidas nos contratos e nas subvenções) na população ⁽⁶⁾. O Tribunal estima igualmente o limite inferior de erro (*Lower Error Limit*, LEL) e o limite superior de erro (*Upper Error Limit*, UEL) (ver ilustração em seguida).



14. A percentagem da zona sombreada por baixo da curva indica a probabilidade de a taxa de erro da população se situar entre o limite inferior e o limite superior de erro.

15. Quando planeia os seus trabalhos de auditoria, o Tribunal procura aplicar procedimentos que lhe permitam comparar a taxa de erro estimada na população com um nível de **materialidade** de 2 % definido para a fase de planificação. O Tribunal aprecia os seus resultados de auditoria em função deste nível de materialidade e tem em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros para formular a sua opinião de auditoria.

Frequência de erros

16. O Tribunal indica a frequência de ocorrência dos erros apresentando a proporção da amostra afetada por erros quer quantificáveis quer não quantificáveis.

Exame dos sistemas de controlo e apresentação dos resultados pelo Tribunal

17. Os sistemas de controlo são estabelecidos pela Comissão, outras instituições e organismos da União Europeia, autoridades dos Estados-Membros, bem como países e/ou regiões beneficiários para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a regularidade das operações. O exame dos sistemas de controlo é particularmente útil para formular recomendações de melhorias.

18. Cada grupo de políticas, incluindo as receitas, aplica muitos sistemas diferentes. O Tribunal seleciona uma amostra de sistemas a examinar em cada ano. Os resultados das avaliações dos sistemas de supervisão e controlo são apresentados sob a forma de um quadro que figura nos anexos X.2 dos capítulos 2 a 9. Os sistemas examinados são classificados como sendo *eficazes* para atenuar o risco de ocorrência de erros nas operações, *parcialmente eficazes* (quando algumas insuficiências afetam a eficácia operacional) ou *ineficazes* (quando as insuficiências são generalizadas, comprometendo assim totalmente a eficácia operacional).

⁽⁶⁾
$$MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{montante do erro}_i}{\text{montante auditado}_i} \right)$$
, em que ASI (*average sampling interval*) é o intervalo médio de amostragem e *i* a numeração das operações na amostra.

De que modo chega o Tribunal às suas opiniões na declaração de fiabilidade?

19. O Tribunal chega à sua opinião sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da União Europeia, que figura na declaração de fiabilidade, com base no conjunto dos trabalhos de auditoria que relata nos capítulos 2 a 9 do presente relatório e que incluem uma avaliação do caráter generalizado dos erros. Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal avalie a garantia de que os erros existentes na população excedem ou se encontram dentro dos limites de materialidade. Na melhor estimativa do Tribunal, o conjunto das despesas de 2013 está afetado por uma taxa de erro de 4,7 %. O Tribunal estima, com um grau de confiança superior a 95 %, que a taxa de erro na população auditada é material. A taxa de erro estimada nos diferentes domínios de intervenção varia, conforme descrito nos capítulos 3 a 9. O Tribunal avaliou o erro como sendo generalizado — extensivo à maioria dos domínios de despesas. O Tribunal formula uma opinião global sobre a regularidade das autorizações com base numa amostra horizontal suplementar.

Fraude

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

PARTE 3 — Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

21. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do TFUE, o Tribunal emitiu:

- a) uma opinião de auditoria sobre as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado;
- b) opiniões de auditoria sobre a regularidade das receitas, dos pagamentos e das autorizações subjacentes a essas contas.

22. Estas opiniões de auditoria e as auditorias correspondentes são efetuadas em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da Intosai.

23. Estas normas preveem igualmente a situação em que os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, estabelecendo que uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas. As demonstrações financeiras objeto da opinião do Tribunal, em especial na nota 6, reconhecem que existe um problema significativo relativamente ao incumprimento das normas que regem as despesas a cargo do orçamento da União Europeia. Em conformidade, o Tribunal decidiu que a existência de um nível significativo de erro que afeta a regularidade não constitui, em si mesma, motivo para modificar a sua opinião distinta sobre a fiabilidade das contas.

ANEXO 1.2

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES RELATIVAS À FIABILIDADE DAS CONTAS

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
<p>1. Pré-financiamentos, contas a pagar e corte de operações</p> <p>No que respeita aos pré-financiamentos, às contas a pagar e ao respetivo corte de operações, desde o exercício de 2007 o Tribunal detetou erros contabilísticos cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante mas cuja frequência é elevada. Esta situação sublinha a necessidade de prosseguir as melhorias ao nível de determinadas direções-gerais.</p> <p>No que respeita à contabilização dos pré-financiamentos, o Tribunal constatou que várias direções-gerais continuam a registar estimativas nas contas, mesmo quando dispõem de uma base adequada para apurar os pré-financiamentos correspondentes. Em alguns casos, os atrasos na contabilização das despesas incorridas estavam relacionados com a perda da pista de auditoria. O Tribunal considerou que são necessárias melhorias significativas dos procedimentos em determinadas direções-gerais.</p> <p>A Comissão incluiu, pela primeira vez, instrumentos de engenharia financeira nas contas de 2010 e adiantamentos no âmbito de outros regimes de ajuda nas contas de 2011. Os saldos remanescentes são estimados, em ambos os casos, no pressuposto de que os fundos são utilizados uniformemente ao longo do período operacional. A Comissão deverá submeter este pressuposto a um exame permanente.</p>	<p>1. Pré-financiamentos, contas a pagar e corte de operações</p> <p>O Tribunal constatou casos em que foram registadas estimativas nas contas (por vezes quando já estava disponível uma base adequada para apurar os pré-financiamentos correspondentes). O Tribunal considerou igualmente que, em várias direções-gerais, os procedimentos de corte de operações deveriam ser melhorados, harmonizados e automatizados.</p> <p>Os saldos remanescentes continuam a ser estimados no pressuposto de que os fundos são utilizados uniformemente ao longo do período operacional.</p>	<p>As normas contabilísticas em vigor e as orientações já comunicadas às DG clarificam o tratamento correto a aplicar aos apuramentos. A DG em causa instituirá um novo procedimento, em conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis.</p> <p>A Comissão recorda que, como se trata de um processo em contínua evolução, haverá sempre a possibilidade de melhorar. Salienta contudo que os pré-financiamentos e as faturas foram corretamente contabilizados nos últimos sete exercícios.</p> <p>Estão previstos melhoramentos para o período 2014-2020, com base nos requisitos legais atualmente em vigor.</p>
<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p> <p>O contabilista aperfeiçoou a apresentação das informações sobre as recuperações e correções financeiras na nota 6 às demonstrações financeiras. Esta nota é atualmente mais focalizada e menos extensiva, mas contém igualmente informações de caráter não financeiro que poderão ser mais adequadamente apresentadas no relatório sobre a proteção do orçamento da UE, em conformidade com o n.º 4 do artigo 150.º do Regulamento Financeiro (UE, Euratom) n.º 966/2012 a enviar às autoridades orçamentais em setembro de cada ano.</p>	<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p> <p>A apresentação das informações na nota 6 continua a melhorar, mas ainda são incluídas informações que não derivam do sistema contabilístico.</p> <p>Nos pontos 1.12-1.14 são analisados os novos desafios na apresentação de informações financeiras fiáveis.</p>	<p>A Comissão examinará, juntamente com os Estados-Membros, a forma de melhorar a informação segundo as sugestões do Tribunal, tendo em conta a relação custos-benefícios.</p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p> <p>No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e em relatórios anuais posteriores, o Tribunal chamou a atenção para as reservas formuladas pelo diretor-geral responsável nos seus relatórios anuais de atividades sobre a fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela Agência Espacial Europeia.</p>	<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p> <p>No seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2013, o diretor-geral responsável suprimiu a reserva sobre a fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela Agência Espacial Europeia.</p>	

ANEXO 1.3
EXTRATOS DAS CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013 ⁽¹⁾

Quadro 1 — Balanço (*)

	<i>(milhões de euros)</i>	
	31.12.2013	31.12.2012
Ativo não corrente		
Ativos intangíveis	237	188
Ativos fixos tangíveis	6 104	5 978
Investimentos contabilizados com base no método da equivalência patrimonial	349	392
Ativos financeiros	59 844	62 311
Contas a receber e quantias recuperáveis	498	564
Pré-financiamento	38 072	44 505
	105 104	113 938
Ativo corrente		
Inventários	128	138
Ativos financeiros	5 571	1 981
Contas a receber e quantias recuperáveis	13 182	14 039
Pré-financiamento	21 367	13 238
Caixa e equivalentes de caixa	9 510	10 674
	49 758	40 070
Ativo total	154 862	154 008
Passivo não corrente		
Pensões e outros benefícios do pessoal	(46 818)	(42 503)
Provisões	(1 323)	(1 258)
Passivos financeiros	(54 153)	(57 232)
Outro passivo	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Passivo corrente		
Provisões	(545)	(806)
Passivos financeiros	(3 065)	(15)
Contas a pagar	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Passivo total	(200 714)	(194 424)
Ativo líquido	(45 852)	(40 416)
Reservas	4 073	4 061
Montantes a reclamar aos Estados-Membros (**)	(49 925)	(44 477)
Ativo líquido	(45 852)	(40 416)

(*) A apresentação do balanço é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

(**) Em 20 de novembro de 2013, o Parlamento Europeu adotou um orçamento que prevê o pagamento do passivo de curto prazo da União com base nos recursos próprios a cobrar pelos Estados-Membros, ou a reclamar aos mesmos, em 2014. Além disso, nos termos do artigo 83.º do Estatuto do Pessoal [Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, alterado subsequentemente], os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações previstas no regime de pensões.

⁽¹⁾ Aconselha-se o leitor a consultar a versão integral das contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013, que incluem as demonstrações financeiras consolidadas e suas notas explicativas, bem como os relatórios agregados de execução orçamental e suas notas explicativas.

Quadro 2 — Demonstração dos resultados financeiros (*)

(milhões de euros)

	2013	2012
Receitas de funcionamento		
Receitas de recursos próprios e contribuições	141 241	130 919
Outras receitas de funcionamento	8 414	6 826
	149 655	137 745
Despesas de funcionamento		
Despesas administrativas	(9 269)	(9 320)
Despesas de funcionamento	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Excedente das atividades de funcionamento	1 815	3 792
Receitas financeiras	2 038	2 157
Despesas financeiras	(2 045)	(1 942)
Variação do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal	(5 565)	(8 846)
Parte do défice líquido de empresas comuns e entidades associadas	(608)	(490)
Resultado económico do exercício	(4 365)	(5 329)

(*) A apresentação da demonstração dos resultados financeiros é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 3 — Demonstração dos fluxos de caixa (*)

	<i>(milhões de euros)</i>	
	2013	2012
Resultado económico do exercício	(4 365)	(5 329)
Atividades de funcionamento		
Amortizações	48	39
Depreciações	401	405
(Aumento)/diminuição dos empréstimos	20	(16 062)
(Aumento)/diminuição das contas a receber e quantias recuperáveis	923	(4 837)
(Aumento)/diminuição dos pré-financiamentos	(1 695)	(2 013)
(Aumento)/diminuição dos inventários	10	(44)
Aumento/(diminuição) das provisões	(196)	299
Aumento/(diminuição) do passivo financeiro	(29)	16 017
Aumento/(diminuição) de outros passivos	(311)	468
Aumento/(diminuição) das contas a pagar	2 511	(1 390)
Excedente orçamental do exercício anterior transitado como receita não caixa	(1 023)	(1 497)
Outros movimentos não caixa	(50)	260
Aumento/(diminuição) dos passivos das pensões e dos benefícios do pessoal	4 315	7 668
Atividades de investimento		
(Aumento)/diminuição dos ativos intangíveis e dos ativos fixos tangíveis	(624)	(1 390)
(Aumento)/diminuição dos investimentos contabilizados com base no método da equivalência patrimonial	43	(18)
(Aumento)/diminuição dos ativos financeiros disponíveis para venda	(1 142)	(837)
Fluxos de caixa líquidos	(1 164)	(8 261)
Aumento/(redução) líquido de caixa e equivalentes de caixa	(1 164)	(8 261)
Caixa e equivalentes de caixa no início do exercício	10 674	18 935
Caixa e equivalentes de caixa no final do exercício	9 510	10 674

(*) A apresentação da demonstração dos fluxos de caixa é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 4 — Demonstração de variações do ativo líquido (*)

(milhões de euros)

	Reservas (A)		Quantias a reclamar aos Estados-Membros (B)		Ativo líquido = (A) + (B)
	Reserva de justo valor	Outras reservas	Excedente/ /(défice) acumulado	Resultado económico do exercício	
Saldo em 31 de dezembro de 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Varição da reserva do Fundo de Garantia	—	168	(168)	—	0
Varição do justo valor	258	—	—	—	258
Outros	—	21	(19)	—	2
Afetação do resultado económico de 2011	—	6	(1 795)	1 789	0
Resultado orçamental de 2011 creditado aos Estados-Membros	—	—	(1 497)	—	(1 497)
Resultado económico do exercício	—	—	—	(5 329)	(5 329)
Saldo em 31 de dezembro de 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Varição da reserva do Fundo de Garantia	—	46	(46)	—	0
Varição do justo valor	(51)	—	—	—	(51)
Outros	—	12	(9)	—	3
Afetação do resultado económico de 2012	—	5	(5 334)	5 329	0
Resultado orçamental de 2012 creditado aos Estados-Membros	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Resultado económico do exercício	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo em 31 de dezembro de 2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

(*) A apresentação da demonstração de variações do ativo líquido é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 5 — Resultado orçamental da União Europeia (*)

(milhões de euros)

União Europeia	2013	2012
Receitas do exercício	149 504	139 541
Pagamentos com base em dotações do exercício	(147 567)	(137 738)
Dotações de pagamento transitadas para o exercício N+1	(1 329)	(936)
Anulação de dotações de pagamento não utilizadas transitadas do exercício N-1	437	92
Diferenças cambiais do exercício	(42)	60
Resultado orçamental (**)	1 002	1 019

(*) A apresentação do resultado orçamental da UE é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

(**) Dos quais o resultado da EFTA representa (4) milhões de euros em 2013 e (4) milhões de euros em 2012.

Quadro 6 — Reconciliação do resultado económico com o resultado orçamental (*)

(milhões de euros)

	2013	2012
Resultado económico do exercício	(4 365)	(5 329)
Receitas		
Direitos apurados no exercício mas ainda não cobrados	(2 071)	(2 000)
Direitos apurados em exercícios anteriores e cobrados no exercício em curso	3 357	4 582
Receitas acrescidas (líquidas)	(134)	(38)
Despesas		
Despesas acrescidas (líquidas)	3 216	(1 544)
Despesas do exercício anterior pagas no exercício em curso	(1 123)	(2 695)
Efeito líquido do pré-financiamento	(902)	820
Dotações de pagamento transitadas para o exercício seguinte	(1 528)	(4 666)
Pagamentos efetuados a partir de transições e anulação de dotações de pagamento não utilizadas	1 538	4 768
Variação das provisões	4 136	7 805
Outros	(1 028)	(670)
Resultado económico das agências e da CECA	(93)	(15)
Resultado orçamental do exercício	1 002	1 019

(*) A apresentação da reconciliação do resultado económico com o resultado orçamental é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

CAPÍTULO 2

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.4
Características específicas das receitas	2.2-2.3
Âmbito e método de auditoria	2.4
Regularidade das operações	2.5
Exame de sistemas de controlo seleccionados	2.6-2.26
Recursos próprios baseados no RNB	2.7-2.12
Recursos próprios tradicionais	2.13-2.19
Recursos próprios baseados no IVA	2.20-2.22
Multas e sanções	2.23-2.24
Outras questões gerais relativas às receitas	2.25
Relatórios anuais de atividades	2.26
Conclusão e recomendações	2.27-2.29
Conclusão relativa ao exercício de 2013	2.27
Recomendações	2.28-2.29
Anexo 2.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das receitas	
Anexo 2.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio das receitas	
Anexo 2.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. O **quadro 2.1** dá as informações principais sobre as receitas em 2013.

Quadro 2.1 — Receitas — Informações principais 2013

Tipo de receita	Descrição	Receitas 2013 (milhões de euros)
Recursos próprios baseados no RNB	Recursos baseados no RNB (rendimento nacional bruto) do exercício corrente	110 032
Recursos próprios tradicionais (RPT)	Direitos aduaneiros e quotizações do açúcar	15 366
Recursos próprios baseados no IVA	Recursos baseados no IVA (imposto sobre o valor acrescentado) do exercício corrente	14 542
Correção dos desequilíbrios orçamentais	Correção a favor do Reino Unido	166
Redução da contribuição baseada no RNB	Concedida aos Países Baixos e à Suécia	-6
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS		140 100
Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas da União/Comunidade		3 897
Juros de mora e multas		2 973
Receitas provenientes de pessoas ligadas às instituições e outros organismos da União		1 199
Excedentes, saldos e ajustamentos		698
Receitas provenientes do funcionamento administrativo das instituições		611
Receitas diversas		24
Concessão e contração de empréstimos		2
TOTAL DAS RECEITAS DIVERSAS		9 404
TOTAL DAS RECEITAS DO EXERCÍCIO		149 504

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas das receitas

2.2. A maioria das receitas provém dos recursos próprios (93,7 % das receitas) ⁽¹⁾, que se dividem em três categorias:

- os recursos próprios baseados no rendimento nacional bruto (RNB) resultam da aplicação de uma taxa uniforme ao RNB dos Estados-Membros (110 032 milhões de euros, 73,6 % das receitas). O cálculo das contribuições dos Estados-Membros baseia-se na previsão dos dados do RNB ⁽²⁾. Estes dados são sujeitos a revisão ⁽³⁾ durante quatro anos, após os quais prescrevem ⁽⁴⁾. Depois de serem tidas em conta todas as outras fontes de receitas, os recursos próprios baseados no RNB são utilizados para equilibrar o orçamento da UE ⁽⁵⁾. Os principais riscos para a regularidade consistem na possibilidade de as estatísticas subjacentes não serem compiladas em conformidade com as regras da União ou não serem processadas pela Comissão de acordo com essas regras;
- os recursos próprios tradicionais (RPT) são constituídos pelos direitos aduaneiros cobrados às importações e os encargos de produção sobre o açúcar. São apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos ao orçamento da UE (15 366 milhões de euros, 10,3 % das receitas), sendo os 25 % restantes retidos para cobrir as despesas de cobrança. Os principais riscos que se colocam relativamente aos RPT dizem respeito à exaustividade, exatidão e oportunidade dos direitos colocados à disposição da União;

⁽¹⁾ 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 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 Europeias (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 (JO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ Estes dados são acordados entre a Comissão e os Estados-Membros na reunião do Comité Consultivo sobre Recursos Próprios.

⁽³⁾ As revisões são tidas em conta no cálculo dos saldos e ajustamentos do RNB dos Estados-Membros dos anos anteriores, que também contribuem para o orçamento anual das receitas. Em cada Estado-Membro estas revisões podem ser positivas ou negativas. Em 2013, os saldos e ajustamentos líquidos do RNB elevaram-se a 162 milhões de euros, ou seja 0,1 % das receitas (os ajustamentos positivos ascenderam a 1 177 milhões de euros, ou seja 0,8 % das receitas, e os ajustamentos negativos a 1 015 milhões de euros, ou seja 0,7 % das receitas).

⁽⁴⁾ A menos que sejam estabelecidas reservas (ver ponto 2.7).

⁽⁵⁾ Qualquer subdeclaração (ou sobredeclaração) do RNB por parte de um determinado Estado-Membro — embora não afete os recursos próprios globais baseados no RNB — provoca um aumento (ou diminuição) das contribuições dos outros Estados-Membros até os dados do RNB serem corrigidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— os recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) resultam da aplicação de uma taxa uniforme à matéria coletável harmonizada do IVA ⁽⁶⁾ dos Estados-Membros (14 542 milhões de euros, 9,7 % das receitas). Os principais riscos residem na exaustividade e exatidão das informações fornecidas pelos Estados-Membros, na exatidão dos cálculos da Comissão relativamente às contribuições devidas e na oportunidade dos pagamentos dos Estados-Membros.

2.3. Relativamente às receitas diversas, os principais riscos incluem a gestão das multas e erros no cálculo das contribuições no âmbito dos acordos da União/Comunidade por parte da Comissão.

Âmbito e método de auditoria

2.4. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio das receitas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame, ao nível da Comissão, de uma amostra de 55 ordens de cobrança ⁽⁷⁾, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as ordens de cobrança no domínio das receitas;
- b) a avaliação dos sistemas de controlo examinou:
 - i) os sistemas da Comissão destinados a garantir que os dados do RNB dos Estados-Membros são adequados para servirem de base para efeitos dos recursos próprios e os sistemas da Comissão para calcular e cobrar as contribuições dos recursos próprios baseados no RNB ⁽⁸⁾;
 - ii) os sistemas da Comissão relativos aos RPT, incluindo o acompanhamento das auditorias *a posteriori* realizadas pelos Estados-Membros;
 - iii) os sistemas contabilísticos dos RPT em três Estados-Membros selecionados (Alemanha, Países Baixos e Roménia) ⁽⁹⁾, bem como um exame dos respetivos sistemas de auditorias *a posteriori*;

⁽⁶⁾ Durante o período 2007-2013, quatro Estados-Membros (Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia) beneficiam de uma redução das taxas de mobilização.

⁽⁷⁾ Uma ordem de cobrança é o procedimento segundo o qual o gestor orçamental regista um direito da Comissão, a fim de recuperar o montante devido.

⁽⁸⁾ A avaliação partiu da previsão acordada dos dados do RNB. O Tribunal não pode formular um juízo sobre a qualidade dos dados acordados entre a Comissão e os Estados-Membros.

⁽⁹⁾ A auditoria do Tribunal não pode cobrir as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- iv) os sistemas da Comissão para garantir que os recursos próprios baseados no IVA são corretamente calculados e cobrados ⁽¹⁰⁾;
- v) a gestão, pela Comissão, de multas e sanções;
- vi) os Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2013 da Direção-Geral do Orçamento (DG Orçamento) e do Eurostat.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

2.5. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 2.1**. Nenhuma das 55 operações auditadas pelo Tribunal estava afetada por erros.

- A auditoria do Tribunal não detetou quaisquer erros no cálculo da Comissão das contribuições dos Estados-Membros baseadas nos dados do IVA e do RNB ou no respetivo pagamento.
- O Tribunal verificou que, de uma maneira geral, as ordens de cobrança emitidas pela Comissão refletem as declarações dos RPT enviadas pelos Estados-Membros.
- A auditoria do Tribunal não detetou quaisquer erros nos cálculos ou pagamentos de operações relativas a receitas diversas.

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS

2.6. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas são resumidos no **anexo 2.2**.

Recursos próprios baseados no RNB

2.7. Uma reserva ⁽¹¹⁾ constitui um meio de manter um elemento duvidoso dos dados do RNB apresentados por um Estado-Membro aberto a uma eventual correção para além do prazo regulamentar de quatro anos. A utilização das reservas faz, assim, parte do processo de controlo interno. A Comissão e os Estados-Membros deverão procurar resolver os elementos duvidosos o mais rapidamente possível.

⁽¹⁰⁾ A auditoria partiu da matéria coletável harmonizada do IVA elaborada pelos Estados-Membros. Não examinou diretamente as estatísticas e os dados fornecidos pelos Estados-Membros.

⁽¹¹⁾ As reservas podem ser gerais ou específicas. As reservas gerais incidem na totalidade dos elementos que compõem o RNB. As reservas específicas incidem em elementos diferenciados do RNB (PNB até 2001, RNB depois dessa data).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.8. No final de 2013, existia um total de 114 reservas específicas (ver **quadro 2.2**). Durante 2013, foram emitidas 21 reservas específicas⁽¹²⁾ e levantadas 12. Existe ainda uma reserva específica RNB pendente relativa ao período 1995-2001. O Tribunal calculou⁽¹³⁾ o efeito financeiro das reservas RNB e PNB levantadas em 2013 como uma redução líquida das contribuições dos Estados-Membros em causa de 583,5 milhões de euros⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Das 21 reservas, 19 foram emitidas na sequência da conclusão do ciclo de verificação da Bulgária e da Roménia. Uma foi emitida para a Áustria na sequência de uma visita de diálogo no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos e outra para o Reino Unido com base nas questões assinaladas no Relatório Especial n.º 11/2013 do Tribunal, intitulado «Apuramento de dados fiáveis sobre o rendimento nacional bruto (RNB): um método mais estruturado e orientado melhoraria a eficácia da verificação efetuada pela Comissão».

⁽¹³⁾ O Tribunal determinou o efeito financeiro do levantamento das reservas tendo em conta todas as alterações à base do RNB devido ao impacto das reservas levantadas em 2013 relativas aos exercícios que já tinham prescrito.

⁽¹⁴⁾ Saldo entre um acréscimo de 0,4 milhões de euros e um decréscimo de 583,9 milhões de euros.

Quadro 2.2 — Reservas específicas RNB/PNB em 31 de dezembro de 2013, por Estado-Membro ⁽¹⁾

Estado-Membro	Reservas pendentes em 31.12.2012	Reservas emitidas em 2013	Reservas levantadas em 2013	Reservas pendentes em 31.12.2013	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	3	0	0	3	2002
Bulgária	n/a	8	0	8	2007
República Checa	2	0	0	2	2004
Dinamarca	1	0	0	1	2002
Alemanha	2	0	0	2	2002
Estónia	2	0	0	2	2004
Irlanda	1	0	1	0	n/a
Grécia	9	0	0	9	1995
Espanha	3	0	0	3	2002
França	2	0	0	2	2002
Itália	3	0	0	3	2002
Chipre	5	0	0	5	2004
Letónia	10	0	0	10	2004
Lituânia	2	0	0	2	2004
Luxemburgo	2	0	1	1	2002
Hungria	10	0	0	10	2004
Malta	8	0	1	7	2004
Países Baixos	4	0	4	0	n/a
Áustria	1	1	1	1	2009
Polónia	11	0	0	11	2004
Portugal	3	0	0	3	2002
Roménia	n/a	11	0	11	2007
Eslovénia	3	0	1	2	2004
Eslováquia	2	0	0	2	2004
Finlândia	1	0	0	1	2002
Suécia	4	0	0	4	2002
Reino Unido	11	1	3	9	2002
TOTAL	105	21	12	114	

⁽¹⁾ As reservas específicas transversais não estão incluídas no quadro.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.9. Além das reservas específicas RNB, a Comissão emitiu reservas específicas transversais. Estas reservas são definidas pela Comissão como aspetos notificados a todos os Estados-Membros para permitir à Comissão comparar a compilação de dados subjacente. Em 2013, foram emitidas duas novas reservas transversais⁽¹⁵⁾ (aumentando para oito o número de reservas transversais em aberto). Relativamente às seis reservas transversais já existentes, a Comissão deu início ao processo de levantamento (três foram já levantadas em alguns Estados-Membros⁽¹⁶⁾).

2.10. A única reserva geral existente no final de 2013 era relativa aos dados do RNB grego dos anos 2008 e 2009. A reserva relativa a 2008 foi emitida em 2012 porque os dados desse ano se baseavam em estimativas preliminares. Não pôde ser levantada em 2013, pois a Grécia não forneceu novas informações à Comissão. Teve de ser alargada para 2009 para evitar a prescrição (ver a primeira alínea do ponto 2.2), uma vez que os dados desse ano continuavam a basear-se em estimativas preliminares.

2.11. A Comissão está a acompanhar de perto a situação relativa aos problemas relacionados com a compilação das contas nacionais da Grécia, incluindo a realização de visitas regulares. O Tribunal congratula-se com o facto de a Comissão colocar reservas gerais aos dados do RNB da Grécia, salvaguardando assim os interesses financeiros da UE. Contudo, a utilização prolongada de reservas gerais pode dar origem a incerteza orçamental.

2.12. Durante 2013, o domínio da economia não observada foi discutido nas reuniões do Comité do RNB. A Comissão reconheceu que o nível de harmonização dos dados não corresponde aos padrões habituais das estatísticas europeias. O Tribunal chamou anteriormente a atenção para esta questão, tendo formulado uma recomendação específica no seu Relatório Especial n.º 11/2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.9. *As reservas transversais continuaram a ser resolvidas. O processo está a acelerar em 2014 com mais 25 reservas levantadas só no primeiro trimestre.*

2.10. *No quadro de um projeto de assistência recentemente lançado, está previsto um plano de ação de curto prazo para a melhoria das contas nacionais anuais gregas.*

2.11. *Atualmente, existe apenas uma reserva geral.*

2.12. *A exaustividade teve um lugar de destaque no processo de verificação do PNB/RNB desde o início e assim continuará.*

Os Estados-Membros não são obrigados a fazer estimativas separadas dos elementos individuais da economia não observada desde que seja assegurada a exaustividade dos totais do RNB utilizados para efeitos dos recursos próprios.

⁽¹⁵⁾ A «contabilização do imposto de matrícula» e o «cálculo do consumo intermédio de rendas efetivas e imputadas na estimativa da produção de serviços de alojamento», ambas baseadas nas questões assinaladas no Relatório Especial n.º 11/2013 do Tribunal.

⁽¹⁶⁾ A reserva transversal III (tratamento das entidades com pouca ou nenhuma presença física) foi levantada em 19 países, a reserva transversal IV (tratamento dos regimes de abate de veículos) foi levantada em 17 países e a reserva transversal V (tratamento de alojamentos cooperativos) foi levantada em 11 países.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios tradicionais

2.13. As autoridades aduaneiras, depois de concederem a autorização de saída das mercadorias e para se certificarem da exatidão dos elementos da declaração, podem proceder ao controlo dos documentos e dados comerciais relativos às operações de importação⁽¹⁷⁾. Esses controlos, que incluem as auditorias *a posteriori*⁽¹⁸⁾, são designados por controlos *a posteriori*. Devem basear-se na análise de risco assente em critérios definidos a nível nacional, comunitário e, sempre que possível, internacional⁽¹⁹⁾.

2.14. A auditoria do Tribunal detetou que a qualidade, o âmbito e os resultados das auditorias *a posteriori* variavam significativamente entre os três Estados-Membros visitados⁽²⁰⁾. Detetaram-se as seguintes insuficiências na identificação, seleção e controlo dos importadores após o desalfandegamento das mercadorias para introdução em livre prática nos seguintes elementos:

- a) identificação e seleção dos importadores:
- i) não existem normas juridicamente vinculativas ao nível da UE relativas à análise dos riscos aplicável às auditorias *a posteriori*;
 - ii) as metodologias dos Estados-Membros aplicadas à seleção dos importadores a controlar não estão harmonizadas;
 - iii) não existe uma base de dados das importações a nível da UE que contenha informações que poderiam ser utilizadas para a identificação e seleção dos importadores para as auditorias *a posteriori*⁽²¹⁾.

2.14. *As conclusões do Tribunal serão seguidas pela Comissão. Nos casos em que tenham sido detetadas deficiências, será solicitado aos Estados-Membros que tomem medidas corretivas.*

- a)
- i) *O intercâmbio das informações sobre riscos constitui um requisito legal; porém, os critérios relativos a riscos definidos na última versão do guia de auditoria aduaneira (março de 2014) não são juridicamente vinculativos. A Comissão fornece aos Estados-Membros informações sobre riscos sob a forma de comunicações de assistência mútua e fichas de informação sobre riscos (FIR), para que possam utilizar estas informações na formulação das suas análises de risco. A Comissão está a examinar a utilização destas informações pelos Estados-Membros nas suas visitas de controlo de 2014.*
 - ii) *O novo guia de auditoria aduaneira (apoiado pelo respetivo programa aduaneiro) prevê uma abordagem comum harmonizada para a realização de auditorias a posteriori.*
 - iii) *A Comissão gere uma base de dados das importações nos Estados-Membros (Surveillance II), em que os nomes dos importadores não são fornecidos. A Surveillance III deve apresentar mais informações, permitindo que os importadores sejam identificados, contudo não estará totalmente operacional antes de 2018.*

⁽¹⁷⁾ Artigo 78.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

⁽¹⁸⁾ «A auditoria *a posteriori* é um meio de controlar os operadores económicos com base na sua contabilidade, nos seus registos e nos seus sistemas.» Fonte: Guia de auditoria aduaneira.

⁽¹⁹⁾ N.º 2 do artigo 13.º do Código Aduaneiro Comunitário.

⁽²⁰⁾ Constatou-se que o método utilizado pela Alemanha era o mais estruturado relativamente à realização da análise dos riscos, à aplicação dessa análise e à execução das auditorias *a posteriori*, em comparação com o dos Países Baixos e da Roménia.

⁽²¹⁾ A Comissão gere uma base de dados das importações nos Estados-Membros por motivos de segurança, mas, não sendo apresentados os nomes dos importadores, os dados não são úteis para as auditorias *a posteriori*.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Estes três aspetos limitam a eficácia da identificação e seleção dos importadores para as auditorias *a posteriori*. Os importadores de maior risco podem não ser selecionados e alguns importadores podem nunca ser controlados. Por exemplo, os importadores com mercadorias desalfandegadas em vários Estados-Membros, cujo montante total de importações seja significativo, nunca serão selecionados para controlo se os montantes em cada Estado-Membro não forem considerados materialmente relevantes pelas autoridades aduaneiras nacionais;

b) controlo dos importadores:

- i) não existem medidas legislativas que definam normas mínimas ao nível da UE para as auditorias *a posteriori*, deixando ao critério dos Estados-Membros a conceção do seu próprio enquadramento⁽²²⁾. Embora a Comissão tenha elaborado um guia de auditoria aduaneira⁽²³⁾ não vinculativo, os Estados-Membros visitados não o utilizaram, aplicando metodologias de auditoria diversas. Nos últimos anos, a Comissão não realizou acompanhamento neste domínio;
- ii) quando as mercadorias são desalfandegadas num Estado-Membro (A) diferente daquele onde está situado o importador (B), tanto a realização das auditorias *a posteriori* como quaisquer procedimentos de recuperação subsequentes — que devem ser iniciados pelo Estado-Membro (A) — são mais complexos, pois o importador é abrangido pela jurisdição de outro Estado-Membro (B) (ver o exemplo na caixa 2.1). Embora o Comité do Código Aduaneiro tenha reconhecido este problema em 2000, não foram tomadas medidas nesta matéria;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b)

- i) *No quadro das suas visitas de controlo anuais nos Estados-Membros, a Comissão inspeciona os vários aspetos dos controlos aduaneiros, incluindo os das auditorias a posteriori.*

A Comissão distribuiu o guia de auditoria aduaneira a todas as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros no sentido de harmonizar plenamente a abordagem da auditoria para efeitos dos controlos aduaneiros e promover o reconhecimento dos controlos de auditoria na UE. A Comissão lamenta que o guia não tenha sido utilizado nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal de Contas e solicitará a todos os Estados-Membros que utilizem efetivamente o novo guia de auditoria aduaneira.

- ii) *As boas práticas de auditoria preconizam que os Estados-Membros partilhem informações, sobretudo numa situação em que uma grande quantidade de mercadorias importadas para um Estado-Membro diferente daquele em que a empresa tem a sua sede, contudo não existe obrigação legal na legislação aduaneira da UE para que o Estado-Membro de importação adote essa conduta. No entanto, cada Estado-Membro pode, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, utilizar o instrumento de assistência mútua para solicitar a assistência da autoridade aduaneira de outro Estado-Membro. O novo guia de auditoria alude a esta opção.*

⁽²²⁾ Para a aplicação dos artigos 13.º e 78.º do Código Aduaneiro Comunitário.

⁽²³⁾ O guia é o fruto de uma colaboração entre os Estados-Membros e a Comissão no âmbito do grupo de projeto Alfândega 2007 sobre os sistemas de auditoria *a posteriori*. Contudo, os Estados-Membros não são obrigados a aplicá-lo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 2.1 — Resultados fracos de recuperação quando o importador está situado num Estado-Membro diferente daquele em que as mercadorias são desalfandegadas para introdução em livre prática

Na sequência de uma notificação do OLAF, as autoridades aduaneiras dos Países Baixos identificaram importações de têxteis de valor extremamente baixo provenientes da China que tinham sido declaradas em Roterdão (Países Baixos).

Por conseguinte, as autoridades aduaneiras realizaram inspeções relativas a estas importações nas instalações dos declarantes nos Países Baixos, que deram origem à emissão de notificações de recuperação num montante total de aproximadamente 50 milhões de euros. A maioria das notificações de recuperação foi enviada a empresas cujas sedes estão situadas em outros Estados-Membros.

A taxa de recuperação alcançada foi muito baixa: à data da auditoria, mais de 45 milhões de euros estavam pendentes na contabilidade B e as autoridades aduaneiras dos Países Baixos consideravam pouco provável recuperar as dívidas pendentes.

Num destes casos, as autoridades aduaneiras detetaram que as mercadorias foram descarregadas em Hamburgo (Alemanha) e transportadas para Roterdão (Países Baixos). Aí, as mercadorias foram desalfandegadas para introdução em livre prática, tendo posteriormente sido conduzidas para o seu destino final na Polónia. Neste caso específico, visto que os itinerários de transporte utilizados não tinham qualquer justificação económica ou logística, aparentemente os importadores procuraram o desalfandegamento num Estado-Membro diferente para diminuir a probabilidade de serem sujeitos a controlos e complicarem qualquer possível procedimento de recuperação.

- iii) o Tribunal constatou que dois dos Estados-Membros visitados (Países Baixos e Roménia), ao realizarem auditorias *a posteriori* num importador, não examinaram as importações desalfandegadas pelo mesmo importador noutra Estado-Membro. Na Alemanha, os inspetores vão mais longe, verificando se as mercadorias estão sujeitas a algum procedimento aduaneiro noutra Estado-Membro. Caso encontrem discrepâncias, informam os outros Estados-Membros implicados⁽²⁴⁾ (ver caixa 2.2);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 2.1 — Resultados fracos de recuperação quando o importador está situado num Estado-Membro diferente daquele em que as mercadorias são desalfandegadas para introdução em livre prática

A Comissão acompanhará esta matéria com as autoridades aduaneiras dos Países Baixos. A Comissão acompanha sistematicamente as ações de recuperação dos Estados-Membros de montantes superiores a 50 000 euros, que tenham sido anulados da contabilidade B e que lhe tenham sido comunicadas, tal como exigido pela legislação pertinente. Sempre que a não recuperação for imputável ao Estado-Membro, a Comissão solicitar-lhe-á que disponibilize esse montante.

- iii) A Comissão seguirá as conclusões do Tribunal. Nos casos em que tenham sido detetadas deficiências, será solicitado aos Estados-Membros que tomem medidas corretivas.

⁽²⁴⁾ No âmbito do regime de assistência mútua [Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (JO L 82 de 22.3.1997, p. 1)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 2.2 — Intercâmbio de informações relativas a discrepâncias detetadas num importador num Estado-Membro que também diziam respeito a outros Estados-Membros

As autoridades aduaneiras alemãs detetaram um erro de classificação pautal que se aplicava igualmente a importações em dois outros Estados-Membros (França e Reino Unido) e informaram esses Estados-Membros das discrepâncias. Apesar disso, 15 meses depois, em maio de 2014, os dois Estados-Membros em causa não tinham dado quaisquer informações relativas a medidas de recuperação às autoridades alemãs.

iv) o nível de execução dos programas de auditoria de 2012 foi fraco na Roménia e nos Países Baixos.

2.15. 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») ⁽²⁵⁾.

2.16. As auditorias do Tribunal realizadas nos três Estados-Membros detetaram insuficiências na gestão da contabilidade B. Por exemplo, os montantes considerados irrecuperáveis ⁽²⁶⁾ foram subestimados ⁽²⁷⁾ ou detetaram-se grandes atrasos nos procedimentos de execução e acompanhamento.

2.17. Além disso, o Tribunal detetou insuficiências na gestão da contabilidade A nos Países Baixos, uma vez que ainda são necessárias intervenções manuais para elaborar as declarações dessa contabilidade, o que dá origem a riscos de erros ⁽²⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 2.2 — Intercâmbio de informações relativas a discrepâncias detetadas num importador num Estado-Membro que também diziam respeito a outros Estados-Membros

A Comissão acompanha com os Estados-Membros todos os pontos suscitados nos seus relatórios sobre as visitas de controlo e os suscitados pelo Tribunal e, sempre que forem detetadas deficiências, solicitará aos Estados-Membros que tomem medidas corretivas adequadas.

2.17. A Comissão acompanhará esta questão com as autoridades dos Países Baixos, no âmbito do seu acompanhamento regular das questões levantadas pelo Tribunal.

⁽²⁵⁾ Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer caução, ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os nestas contabilidades separadas.

⁽²⁶⁾ Nos termos do n.º 4, alínea b), do artigo 6.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000.

⁽²⁷⁾ Estes casos não afetaram a fiabilidade do montante global definido na contabilidade separada nem a respetiva redução de valor, divulgadas nas contas consolidadas da União Europeia.

⁽²⁸⁾ Por exemplo, os Países Baixos cometeram erros no tratamento dos montantes irrecuperáveis relativos às contabilidades A e B do período de 1/2005 a 4/2012, dando origem a um pagamento de RPT pelas autoridades nacionais de 12,3 milhões de euros (após dedução de 25 % de despesas de cobrança) e a juros adicionais de 6,5 milhões de euros em 2012 e 2013, respetivamente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.18. As inspeções da Comissão realizadas durante 2013 detetaram igualmente insuficiências na gestão da contabilidade B na maioria dos Estados-Membros que visitaram⁽²⁹⁾. Duas inspeções realizadas na Grécia detetaram problemas significativos na gestão da contabilidade B⁽³⁰⁾.

2.19. As inspeções da Comissão nos Estados-Membros dão origem a «pontos em aberto»⁽³¹⁾, que podem ter um potencial impacto financeiro ou não e são encerrados quando devidamente corrigidos pelos Estados-Membros. No final do exercício, estava em aberto um total de 341 pontos, dos quais 35 há mais de cinco anos (ver **quadro 2.3**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.18. As visitas de controlo efetuadas pela Comissão incluem um exame da contabilidade B da ou das estâncias aduaneiras dos Estados-Membros visitadas e as conclusões são, em geral, de caráter pontual revelando problemas específicos no processo de cobrança dos recursos próprios tradicionais. Raramente são de caráter sistemático, afetando a gestão dessa contabilidade. Numa contabilidade deste tipo (problemas de cobrança e casos contestados suscetíveis de diferentes interpretações jurídicas) haverá inevitavelmente conclusões pontuais. A situação da Grécia é excecional e é objeto de uma ação de acompanhamento específica.

2.19. Os serviços da Comissão trabalham permanentemente com os Estados-Membros para resolver os pontos em aberto. Embora alguns pontos levantados nas visitas de controlo ou nas auditorias do Tribunal possam ser relativamente simples, abordados e encerrados com rapidez, outros levantados junto dos Estados-Membros são mais complexos, podendo exigir alterações legislativas ou organizacionais, ou mesmo um processo jurídico. Nestes casos, os pontos não podem ser encerrados pelos serviços da Comissão num curto período de tempo. Dos 341 pontos indicados pelo Tribunal como estando em aberto, 313 assim se mantinham no final de maio de 2014. Destes, 27 permaneceram em aberto por períodos superiores a cinco anos.

⁽²⁹⁾ As inspeções da Comissão incidiram na questão da contabilidade B em 22 Estados-Membros, tendo detetado problemas em 17.

⁽³⁰⁾ Segundo o relatório da Comissão, o exame dos casos da contabilidade B confirma que a Grécia não cumpre as suas obrigações jurídicas no âmbito dos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000.

⁽³¹⁾ Durante 2013, foram elaborados 29 relatórios de inspeção, no total, que deram origem a 98 novos «pontos em aberto».

Quadro 2.3 — Pontos em aberto dos RPT em 31 de dezembro de 2013

Estado-Membro	Pontos em aberto em 31.12.2012	Emitidos em 2013	Levantados em 2013	Pontos em aberto em 31.12.2013	Abertos há mais de cinco anos	Ano mais antigo em que o ponto foi aberto
Bélgica	14	6	9	11	0	2009
Bulgária	14	4	8	10	0	2009
República Checa	8	3	5	6	0	2012
Dinamarca	15	3	1	17	0	2009
Alemanha	28	1	12	17	9	2001
Estónia	4	0	3	1	0	2012
Irlanda	10	6	6	10	0	2011
Grécia	33	4	3	34	5	2002
Espanha	17	4	1	20	0	2009
França	40	5	11	34	7	2003
Itália	23	3	11	15	0	2009
Chípre	6	2	0	8	0	2011
Letónia	6	0	3	3	0	2011
Lituânia	5	0	0	5	0	2011
Luxemburgo	7	1	3	5	0	2011
Hungria	12	4	9	7	0	2011
Malta	2	4	2	4	0	2013
Países Baixos	29	13	6	36	4	2005
Áustria	3	2	0	5	0	2009
Polónia	11	2	3	10	4	2006
Portugal	16	2	3	15	5	2002
Roménia	11	4	2	13	0	2011
Eslovénia	5	0	5	0	0	N/A
Eslováquia	4	1	4	1	0	2013
Finlândia	7	5	2	10	1	1998
Suécia	11	10	1	20	0	2009
Reino Unido	19	9	4	24	0	2009
TOTAL	360	98	117	341	35	

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios baseados no IVA

2.20. No final do ano existia um total de 103 reservas⁽³²⁾ (ver **quadro 2.4**). A Comissão levantou 81 reservas em 2013 (em comparação com 57 no ano anterior), das quais 21 diziam respeito a infrações. Oito dessas reservas foram levantadas porque o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que a legislação dos Estados-Membros estava em consonância com a diretiva IVA. Nos restantes 13 casos, foi calculada uma compensação quando a infração tinha impacto na base dos recursos próprios IVA.

2.21. O Tribunal calculou⁽³³⁾ o efeito financeiro líquido do levantamento das reservas em 2013 relativas aos anos prescritos como um acréscimo de 81,7 milhões de euros⁽³⁴⁾ dos recursos próprios baseados no IVA.

2.22. Existiam 12 reservas há muito pendentes⁽³⁵⁾ emitidas pela Comissão no final de 2013, menos uma do que no ano anterior. Durante 2013 foram levantadas sete reservas que estavam há muito pendentes no final de 2012. Seis reservas emitidas pela Comissão tornaram-se «há muito pendentes» por dizerem respeito a 2004. No final de 2013, existiam igualmente quatro reservas há muito pendentes emitidas pelos Estados-Membros (três das quais idênticas às da Comissão).

2.21. *A Comissão considera que este valor não é um indicador adequado para avaliar os resultados do programa de controlo dos recursos próprios provenientes do IVA e não pode ser utilizado como um indicador de tendências.*

2.22. *Em 2013, a Comissão prosseguiu a sua cooperação com os Estados-Membros para resolver as questões que estiveram na origem das reservas formuladas. A Comissão considera terem sido realizados progressos significativos em 2013.*

⁽³²⁾ As características das reservas são explicadas no ponto 2.7.

⁽³³⁾ O Tribunal determinou o efeito financeiro do levantamento das reservas tendo em conta todas as alterações à base do IVA devido à atividade de controlo da Comissão nos anos de 1995-2009. O ano de 2009 prescreveu em 2013 e as alterações à base do IVA de 2009 e anos anteriores só podem ser introduzidas caso exista uma reserva. Foram tidos em conta os efeitos do plafonamento.

⁽³⁴⁾ Saldo entre um acréscimo de 218,3 milhões de euros e um decréscimo de 136,6 milhões de euros.

⁽³⁵⁾ O Tribunal define reservas há muito pendentes como reservas que dizem respeito a um exercício que remonta a pelo menos 10 anos, ou seja, reservas existentes no final de 2013 relativas a 2004 e anos anteriores.

Quadro 2.4 — Reservas relativas ao IVA em 31 de dezembro de 2013

Estado-Membro	Reservas pendentes em 31.12.2012	Reservas emitidas em 2013	Reservas levantadas em 2013	Reservas pendentes em 31.12.2013	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	6	0	2	4	2007
Bulgária	7	3	3	7	2007
República Checa	8	0	8	0	n/a
Dinamarca	6	0	1	5	2005
Alemanha	7	0	2	5	2007
Estónia	10	0	9	1	2007
Irlanda	4	0	0	4	2006
Grécia	5	4	3	6	1999
Espanha	3	0	1	2	2003
França	12	1	8	5	2005
Itália	12	5	5	12	1999
Chipre	0	0	0	0	n/a
Letónia	5	0	4	1	2006
Lituânia	2	0	2	0	n/a
Luxemburgo	2	3	1	4	2008
Hungria	4	0	3	1	2010
Malta	4	0	0	4	2005
Países Baixos	11	4	9	6	2006
Áustria	5	0	0	5	2004
Polónia	10	1	5	6	2004
Portugal	5	0	5	0	n/a
Roménia	4	4	0	8	2007
Eslovénia	0	0	0	0	n/a
Eslováquia	0	0	0	0	n/a
Finlândia	8	1	2	7	2001
Suécia	5	1	1	5	1995
Reino Unido	8	4	7	5	2004
TOTAL	153	31	81	103	

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Multas e sanções

2.23. A Comissão pode multar empresas por infração do direito da concorrência. No final de 2013, cerca de 97 % das multas devidas⁽³⁶⁾ estavam cobertos por um pagamento provisório ou por uma garantia. As normas de execução do Regulamento Financeiro⁽³⁷⁾ dispõem que a Comissão deve executar a cobrança dos créditos por qualquer via sempre que não tenham sido efetuados pagamentos provisórios nem constituídas garantias pelos devedores na data prevista para cobrir o montante total. Pode ser concedida uma prorrogação do prazo de pagamento, mas a exigência de constituição de uma garantia só pode ser dispensada com base na avaliação do contabilista.

2.24. No âmbito do seguimento das constatações formuladas nos seus Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, o Tribunal examinou uma amostra de 14 das 33 multas devidas⁽³⁸⁾ que não estavam cobertas nem por um pagamento provisório nem por uma garantia e constatou que, em 13 casos, a Comissão não tinha utilizado todos os meios disponíveis para executar a cobrança. Na maioria dos casos, a Comissão estava ainda a avaliar a possibilidade de conceder uma prorrogação do prazo de pagamento.

Outras questões gerais relativas às receitas

2.25. O Tribunal chama a atenção para a questão descrita no ponto [1.49].

Relatórios anuais de atividades

2.26. Os RAA de 2013 da DG Orçamento e do Eurostat apresentam uma apreciação correta da gestão financeira no que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes relativas aos recursos próprios e às receitas diversas e as informações fornecidas confirmam as observações e conclusões do Tribunal.

2.23. A maioria das multas pendentes tem caráter provisório, uma vez que foram objeto de recurso e podem ser anuladas ou reduzidas. O objetivo da Comissão não é executar a recuperação a qualquer preço, uma vez que tal poderia ter consequências irreparáveis para as empresas multadas. Por conseguinte, a Comissão procura obter cobertura através de um plano de pagamento negociado, por uma garantia financeira, ou, em casos excecionais, sem garantia financeira, ao abrigo das novas normas de execução.

2.24. As multas em questão referem-se a casos em que estavam pendentes pedidos relativos à incapacidade de pagamento e/ou casos em que a execução teria provocado a insolvência imediata da empresa multada, o que teria como consequência a perda da multa por parte da Comissão na medida em que não se trata de um credor preferencial ao abrigo das normas em vigor. Tal como indicado no ponto 2.23, a avaliação da possibilidade de conceder um prazo suplementar para pagamento exige uma análise aprofundada.

⁽³⁶⁾ Cerca de 8,3 mil milhões de euros, de um total de 8,5 mil milhões de euros.

⁽³⁷⁾ Artigos 88.º, 89.º e 90.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

⁽³⁸⁾ Correspondentes a 116 milhões de euros, de um total de 225 milhões de euros. A amostra incluía 11 multas mencionadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2012.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2013

2.27. Relativamente às receitas:

- o Tribunal não detetou erros nas operações testadas;
- os sistemas examinados são considerados eficazes para os recursos próprios baseados no RNB e no IVA e para as receitas diversas ⁽³⁹⁾ (ver **anexo 2.2**);
- os sistemas examinados são considerados globalmente eficazes para os RPT. Os principais controlos internos dos Estados-Membros visitados são considerados parcialmente eficazes (ver **anexo 2.2**).

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as receitas não estão afetadas por um nível significativo de erros.

Recomendações

2.28. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 2.3**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou cinco recomendações, das quais a Comissão executou totalmente duas, enquanto duas foram executadas na maior parte dos aspetos e uma não foi executada.

2.29. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que a Comissão:

Recursos próprios baseados no RNB

- **Recomendação 1:** incentive os Estados-Membros a prestarem mais esclarecimentos sobre as metodologias que utilizam para a compilação dos dados no domínio da economia não observada e promova a harmonização entre os Estados-Membros neste domínio;

2.29.

A Comissão aceita a recomendação. A exaustividade teve um lugar de destaque no processo de verificação do PNB/RNB desde o início e assim continuará.

No próximo ciclo de verificação, a Comissão (Eurostat) tenciona rever e atualizar a análise transversal feita no âmbito da decisão da Comissão sobre a exaustividade.

⁽³⁹⁾ A conclusão relativa aos sistemas está limitada aos sistemas selecionados para exame, como definido no ponto 2.4 relativamente ao âmbito da auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** elabore e acompanhe de perto um plano de ação pormenorizado, com metas intercalares claras, para resolver os problemas de compilação das contas nacionais da Grécia.

Recursos próprios tradicionais

- **Recomendação 3:** defina normas mínimas de análise dos riscos para as auditorias *a posteriori* aduaneiras, que incluam a utilização, como ponto de partida, das informações da base de dados das importações existente, para permitir que os Estados-Membros visem melhor os importadores de risco;
- **Recomendação 4:** incentive os Estados-Membros a utilizarem as orientações existentes e acompanhe a execução das auditorias *a posteriori* dos Estados-Membros;
- **Recomendação 5:** encoraje os Estados-Membros a utilizarem corretamente as contabilidades A e B e a garantirem que estas são comprovadamente completas e corretas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita a recomendação e refere que está em curso a sua execução. A Comissão (Eurostat) incide os seus esforços nos domínios das contas nacionais que representam o maior risco para os recursos próprios RNB, a saber, as reservas existentes, cuja evolução é acompanhada de perto pelo Eurostat. No quadro de um projeto de assistência recentemente lançado, está previsto um plano de ação de curto prazo para a melhoria das contas nacionais anuais gregas.

A Comissão aceita a recomendação. A nova versão do guia de auditoria aduaneira (2014) define os indicadores de risco para a auditoria *a posteriori*. Estão previstas alterações à base de dados existente sobre importações que só estarão totalmente operacionais a partir de 2018.

A Comissão aceita a recomendação. Ao abrigo do quadro jurídico atual, a realização de controlos é uma competência dos Estados-Membros. Além disso, a Comissão, no decurso das suas inspeções dos controlos aduaneiros realizados, incentiva os Estados-Membros a seguirem as orientações atuais e, sempre que forem detetadas deficiências na realização de auditorias *a posteriori*, convida os Estados-Membros a tomar medidas corretivas. A Comissão recorda que a versão revista do guia de auditoria aduaneira foi aprovada em março de 2014.

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão continua a encorajar os Estados-Membros a utilizarem corretamente as contabilidades A e B e a garantirem que estas estão comprovadamente completas e corretas.

ANEXO 2.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

RPT	2013			Total	2012	2011	2010
	IVA/RNB, correções no âmbito do Título I do orçamento	Receitas diversas					
7	46	2		55	55	55	55
7	46	2		55	55	55	55
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações:							
Ordens de cobrança							
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Proporção (número) de operações testadas:							
100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %	(55)
0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)
Não afetadas por erros							
Afetadas por um ou mais erros							
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável				0,0			

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

Os resultados dos testes refletem a proporção de cada segmento no grupo de políticas.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 2.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema em causa	Controlos da Comissão nos Estados-Membros	Cálculos/controlos documentais e gestão das receitas pela Comissão	Gestão das reservas pela Comissão	Principais controlos internos nos Estados-Membros visitados	Avaliação global
RNB	N/A (*)	Eficazes	Eficaz	N/A	Eficazes
IVA	Eficazes	Eficazes	Eficaz	N/A	Eficazes
RPT	Eficazes	Eficazes	N/A	Parcialmente eficazes (**)	Eficazes
Multas e sanções	N/A	Eficazes	N/A	N/A	Eficazes

(*) Em 2013, o Tribunal publicou o Relatório Especial n.º 11/2013, avaliando a eficácia da verificação dos dados do RNB do período 2002-2010 efetuada pela Comissão. A Comissão não realizou atividades de verificação em 2013. O próximo ciclo de verificação deverá ter início em 2015, com o envio dos novos inventários do RNB pelos Estados-Membros.

(**) Ver pontos 2.13-2.18.

ANEXO 2.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011 e 2010	<p>Nos seus Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2010, o Tribunal recomendou que a Comissão:</p> <p>incentive os Estados-Membros a reforçarem a supervisão aduaneira (por exemplo, atribuindo a «supersimplificação» aos utilizadores do procedimento de domiciliação), a fim de maximizarem o montante dos recursos próprios tradicionais cobrados;</p> <p>prossiga os seus esforços para garantir que a contabilidade B é corretamente utilizada e que os sistemas contabilísticos permitirem garantir que as declarações da contabilidade A e B dos Estados-Membros são comprovadamente completas e corretas (*);</p>		X					<p>No decurso das suas vistas de controlo anuais nos Estados-Membros em que foi dada especial ênfase aos controlos aplicados e utilização da análise de risco, a Comissão encorajou os Estados-Membros a reforçarem os seus controlos aduaneiros e a supervisão (incluindo os casos em que a supersimplificação foi concedida no contexto do procedimento de domiciliação) de modo a salvaguardar a cobrança dos recursos próprios tradicionais.</p> <p>A Comissão prosseguiu os seus esforços para assegurar que a contabilidade B é corretamente utilizada e que as demonstrações contabilísticas dos Estados-Membros estão comprovadamente completas e corretas.</p> <p>O facto de subsistirem problemas com a contabilidade B relaciona-se com a natureza da contabilidade propriamente dita (composta por um conjunto de problemas e casos contestados suscetíveis de diferentes interpretações jurídicas).</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados							Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução			Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos					
2010	apresente ao Comité RNB os relatórios da avaliação sobre os dados do RNB dos Estados-Membros, para que se possam substituir todas as reservas gerais em vigor por reservas específicas para o período a partir de 2002;	X							
	clarifique o âmbito da opinião que apresenta nos seus relatórios de avaliação dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros;	X							
	tenha em conta a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo nos Institutos Nacionais de Estatística (INE) para a compilação das contas nacionais.				X				A Comissão considera que a abordagem aplicada (controles documentais dos questionários RNB, verificação dos inventários do RNB utilizando o QAIR, complementada por uma verificação direta) é adequada a uma avaliação final do RNB dos Estados-Membros. Neste contexto, os sistemas de supervisão e controlo (SSC) incidem nos aspetos organizacionais 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. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos no sentido de definir orientações relativas aos SSC em matéria de elaboração das contas nacionais pelos Estados-Membros, tendo em conta as observações formuladas pelo Tribunal.

(*) A Comissão acompanha anualmente a utilização das contabilidades A e B. No entanto, uma vez que persistem problemas, é necessário prosseguir os esforços.

CAPÍTULO 3

Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1-3.6
Características específicas do grupo de políticas	3.2-3.5
Âmbito e método de auditoria	3.6
Regularidade das operações	3.7-3.15
Exame de sistemas de controlo seleccionados	3.16-3.43
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	3.16-3.38
Sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)	3.17-3.29
Avaliação do exercício de reforço da garantia	3.30-3.35
Sistema de controlo aplicável à ajuda da UE para os agrupamentos de produtores	3.36-3.38
Estimativas da taxa de erro residual efetuadas pela Comissão	3.39-3.43
Conclusão e recomendações	3.44-3.46
Conclusão relativa ao exercício de 2013	3.44
Recomendações	3.45-3.46
Anexo 3.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	
Anexo 3.2 — Resultados do exame de sistemas seleccionados no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	
Anexo 3.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	

INTRODUÇÃO

3.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente ao domínio das medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura. O **quadro 3.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 3.1 — Medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Despesas agrícolas financiadas pelo FEAGA	Ajudas diretas	41 658
	Intervenções nos mercados agrícolas	3 193
	Despesas administrativas ⁽¹⁾	132
	Outros	153
		45 136
	Total dos pagamentos do exercício	45 136
	- total das despesas administrativas ⁽²⁾	132
	Total das despesas operacionais	45 004
	- adiantamentos ⁽³⁾	9
	+ apuramentos de adiantamentos ⁽³⁾	21
	Total da população auditada	45 016
	Total das autorizações do exercício	45 132

⁽¹⁾ Este montante representa o valor total das despesas administrativas do domínio de intervenção da agricultura e desenvolvimento rural.

⁽²⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 9.

⁽³⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

Características específicas do grupo de políticas

3.2. Em conformidade com o Tratado ⁽¹⁾, a política agrícola comum (PAC) tem como objetivos 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.

3.3. O orçamento da UE financia as despesas da PAC através de dois fundos ⁽²⁾: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), que financia integralmente as medidas de mercado ⁽³⁾ e as ajudas diretas da UE, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), que cofinancia os programas de desenvolvimento rural em conjunto com os Estados-Membros. O presente capítulo abrange as despesas do FEAGA, ao passo que as do Feader são apresentadas no capítulo 4. As principais medidas financiadas pelo FEAGA são:

- o regime de pagamento único — RPU (*ajuda direta*), que presta apoio dissociado ⁽⁴⁾ ao rendimento com base em «direitos» ⁽⁵⁾. Cada direito é ativado com um hectare de terra elegível. Em 2013, o RPU representou 31 394 milhões de euros de despesas;
- o regime de pagamento único por superfície — RPUS (*ajuda direta*), um regime dissociado simplificado de apoio ao rendimento destinado aos agricultores em dez dos Estados-Membros ⁽⁶⁾ que aderiram à UE em 2004 e 2007 e que prevê o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de terreno agrícola. Em 2013, o RPUS representou 6 681 milhões de euros de despesas;
- outros regimes de *ajuda direta* que preveem essencialmente pagamentos associados ⁽⁷⁾. Em 2013, esses regimes representaram 3 583 milhões de euros de despesas;

⁽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⁾ A exceção de determinadas medidas como ações de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas, que são cofinanciadas.

⁽⁴⁾ Os pagamentos dissociados são concedidos para terrenos agrícolas elegíveis, independentemente de serem ou não utilizados para produção.

⁽⁵⁾ O número e o valor dos direitos de cada agricultor são calculados pelas autoridades nacionais de acordo com um dos modelos previstos na legislação da UE.

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

⁽⁷⁾ Os pagamentos associados são calculados com base no número de animais (por exemplo, vacas em aleitamento, ovelhas e cabras) e/ou no número de hectares cultivados com uma cultura específica (por exemplo, algodão, arroz, beterraba açucareira, etc.).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— *intervenções nos mercados agrícolas* abrangendo, por exemplo, o apoio específico aos programas relativos aos setores das frutas e produtos hortícolas e vitivinícola, o apoio aos programas de leite para as escolas e de distribuição de fruta nas escolas, os programas de ajuda alimentar, o apoio aos preços no âmbito do programa POSEI ⁽⁸⁾, a armazenagem de intervenção e as restituições à exportação (num montante total de 3 193 milhões de euros de despesas em 2013).

3.4. As despesas da PAC estão quase exclusivamente sujeitas a um regime de gestão partilhada pela Comissão e pelos Estados-Membros. As despesas são canalizadas através de cerca de 80 organismos pagadores, responsáveis pelos pagamentos aos beneficiários. As contas e os registos de pagamentos dos organismos pagadores são examinados por organismos de auditoria independentes (organismos de certificação), que apresentam certificados e relatórios anuais à Comissão.

3.5. No que se refere aos pagamentos diretos, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda «superfície» seja paga para terras inelegíveis, a beneficiários inelegíveis ou a mais de um beneficiário para a mesma parcela de terreno, que os direitos sejam incorretamente calculados ou que os prémios «animais» sejam pagos para animais que não existam. No que respeita às intervenções nos mercados agrícolas, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda seja concedida a candidatos inelegíveis ou para custos ou produtos sobredeclarados ou inelegíveis.

Âmbito e método de auditoria

3.6. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio de intervenção medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2013, a amostra era composta por operações de 17 Estados-Membros ⁽⁹⁾;

3.6.

⁽⁸⁾ POSEI é um programa de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade.

⁽⁹⁾ República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) o Tribunal concentrou os seus testes da condicionalidade em obrigações de BCAA (boas condições agrícolas e ambientais)⁽¹⁰⁾ e RLG (requisitos legais de gestão)⁽¹¹⁾ selecionados, em relação aos quais foi possível obter provas e chegar a uma conclusão à data das visitas de auditoria⁽¹²⁾;
- c) a avaliação dos sistemas de controlo⁽¹³⁾ examinou o sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) em quatro Estados-Membros⁽¹⁴⁾, os trabalhos realizados no âmbito do procedimento de reforço da garantia⁽¹⁵⁾ em Itália e o sistema de controlo aplicável à ajuda da UE para os agrupamentos de produtores na Polónia;
- d) procedeu-se à análise das estimativas da taxa de erro residual efetuadas pela Comissão;
- e) o Tribunal analisou igualmente o procedimento de apuramento das contas da DG AGRI. Os resultados destes trabalhos, igualmente aplicáveis ao presente capítulo, são apresentados no capítulo 4 (ver pontos 4.22-4.27).

- b) Ver resposta ao ponto 3.13.

⁽¹⁰⁾ Prevenção da invasão das terras por vegetação indesejável, conservação de socos, manutenção de áreas de olival e respeito das taxas mínimas de encabeçamento ou das obrigações em matéria de ceifa.

⁽¹¹⁾ Os requisitos no caso dos RLG 4 (Diretiva «Nitratos») e 6-8 (relativos à identificação e registo dos animais).

⁽¹²⁾ As obrigações ligadas à condicionalidade são requisitos legais significativos que os beneficiários das ajudas diretas da UE devem cumprir. Constituem as condições de base, e em muitos casos as únicas, a respeitar para justificar o pagamento do montante integral das ajudas diretas. Por esse motivo, o Tribunal decidiu tratar as infrações à condicionalidade como erros.

⁽¹³⁾ A seleção dos Estados-Membros e dos sistemas para auditoria baseou-se nos riscos, pelo que os resultados não podem ser considerados representativos da UE no seu todo.

⁽¹⁴⁾ Alemanha (Baviera), Irlanda (*Department of Agriculture, Fisheries and Food* — DAFF), Itália (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura* — AGEA) e França (*Agence de Services et de Paiement* — ASP).

⁽¹⁵⁾ Ver ponto 3.30.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

3.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 3.1**. Das 180 operações auditadas pelo Tribunal, 110 (61 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 101 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,6 % ⁽¹⁶⁾.

3.8. Os erros quantificáveis detetados pelo Tribunal podem ser agrupados em quatro categorias principais:

- pagamentos referentes a pedidos de ajuda que continham sobredeclarações do número de hectares ou de animais elegíveis;
- pagamentos a beneficiários inelegíveis ou relativos a atividades/despesas inelegíveis;
- pagamentos afetados por incumprimento das obrigações da condicionalidade ⁽¹⁷⁾;
- pagamentos afetados por erros administrativos.

3.7. A Comissão observa que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as recuperações e as medidas corretivas aplicadas antes das auditorias do Tribunal. A Comissão observa igualmente que as despesas em causa serão objeto de correção nos anos subsequentes através de correções financeiras líquidas resultantes do procedimento de apuramento da conformidade, bem como de recuperações junto dos beneficiários. A Comissão considera que a taxa de erro representativa anual do Tribunal deve ser vista no contexto do carácter plurianual das correções financeiras líquidas e recuperações.

Além disso, como já se afirmou em anos anteriores, a Comissão não está de acordo com o Tribunal quanto à qualificação das infrações às obrigações decorrentes da condicionalidade como erros quantificáveis, correspondentes a 0,5 pontos percentuais, e considera que estes não devem ser incluídos no cálculo da sua taxa de erro da DAS.

A Comissão nota igualmente que, como indicado no relatório anual de atividades de 2013 da DG AGRI, nesse ano as correções financeiras líquidas impostas pela Comissão aos Estados-Membros e as recuperações junto dos beneficiários executadas para o FEAGA elevaram-se a 575,89 milhões de euros (1,28 % das despesas totais).

3.8.

⁽¹⁶⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,7 % e 5,5 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽¹⁷⁾ Ver ponto 3.12.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

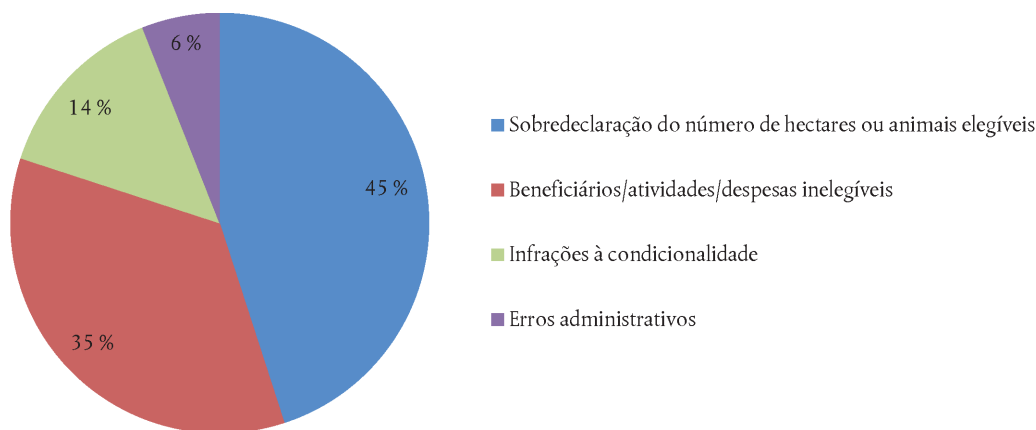
O **gráfico 3.1** apresenta uma repartição da taxa de erro mais provável por tipo de erro. Em 33 casos de erros quantificáveis de beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes (por exemplo, dos beneficiários finais e respetivos auditores ou das suas próprias verificações) para evitar, detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, a taxa de erro mais provável estimada para este capítulo teria sido 1,1 ponto percentual inferior. Além disso, o Tribunal constatou que, em 24 casos, o erro que detetou foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuem com 0,2 pontos percentuais para a taxa de erro mais provável estimada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, está a desenvolver uma série de medidas corretivas a fim de solucionar as deficiências identificadas, reduzindo assim a taxa de erro no futuro. O relatório anual de atividades da DG AGRI (2013) especifica onze casos deste tipo em nove Estados-Membros, no que se refere às medidas de mercado, e 20 casos em seis Estados-Membros, quanto aos pagamentos diretos. Até à data, os planos de ação demonstraram ser muito eficazes. A Comissão assegura igualmente que o risco financeiro decorrente dessas deficiências para o orçamento da União Europeia (UE) está sempre coberto pelas correções financeiras líquidas impostas através do procedimento plurianual de apuramento da conformidade.

O Tribunal salienta que os Estados-Membros podiam ter identificado, corrigido e prevenido um número relativamente significativo de erros. Por conseguinte, pode concluir-se que os problemas não resultam do próprio sistema, mas antes de deficiências na sua aplicação por parte de alguns Estados-Membros.

Gráfico 3.1 — Contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.9. Detetaram-se erros relativos à sobredeclaração de hectares elegíveis em 69 operações referentes a 15 dos 17 Estados-Membros visitados. Metade desses erros eleva-se a menos de 2 %, pelo que têm um impacto reduzido no nível de erro estimado. Os maiores erros desta categoria dizem respeito a pagamentos relativos a terras inelegíveis declaradas como prados permanentes elegíveis (ver caixa 3.1).

Caixa 3.1 — Exemplos de pagamentos relativos a terras elegíveis sobredeclaradas

Na Grécia, uma parcela de terreno declarada como prado permanente⁽¹⁸⁾ beneficiou de ajuda do RPU quando, na realidade, tinha uma densa cobertura de arbustos, moitas e árvores, o que deveria tê-la excluído total ou parcialmente da ajuda da UE. Este erro ocorreu porque as autoridades gregas classificaram essas superfícies como prados permanentes elegíveis na base de dados SIPA⁽¹⁹⁾.

Observaram-se também situações de prados permanentes sobredeclarados que beneficiaram de ajudas diretas da UE na Alemanha (Schleswig-Holstein), na Irlanda, em França, na Polónia e na Roménia⁽²⁰⁾.

3.10. O Tribunal referiu igualmente casos de avaliação incorreta da elegibilidade das terras nas bases de dados SIPA em relatórios anuais anteriores⁽²¹⁾, tendo ainda detetado casos desse tipo no âmbito das auditorias de sistemas SIGC realizadas em 2013 (ver o ponto 3.20).

3.11. O Tribunal identificou três casos em que a atividade, o beneficiário ou as despesas não eram elegíveis para ajuda da UE, dois dos quais dizem respeito a medidas de mercado (ver caixa 3.2).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.9. A Comissão vai continuar a debater com o Tribunal a metodologia mais adequada para as medições no terreno, em especial quando as medições por GPS devem ser sobrepostas em ortoimagens para determinar a área elegível, apesar de ambos os elementos terem escalas diferentes, e para garantir que os Estados-Membros recebem orientações coerentes por parte das instituições da União Europeia.

Caixa 3.1 — Exemplos de pagamentos relativos a terras elegíveis sobredeclaradas

Os serviços da Comissão partilham a opinião do Tribunal. As auditorias efetuadas pelos serviços da Comissão identificaram deficiências semelhantes. As deficiências encontradas são acompanhadas através de procedimentos de apuramento da conformidade, que garantem que o risco para o orçamento da União Europeia está adequadamente coberto por correções financeiras líquidas.

3.10. Os casos comunicados nos relatórios anteriores do Tribunal foram acompanhados através de vários procedimentos de apuramento da conformidade.

⁽¹⁸⁾ A legislação da UE define as pastagens permanentes como as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas tradicionalmente presentes nas pastagens naturais.

⁽¹⁹⁾ Ver o ponto 3.20 relativamente ao SIPA.

⁽²⁰⁾ Nos anexos (p. 130) ao seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2013, a Comissão menciona insuficiências sistemáticas relacionadas com pastagens permanentes na Grécia, em Espanha, em Itália, na Áustria, em Portugal, na Suécia e no Reino Unido (Escócia e Irlanda do Norte).

⁽²¹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, anexo 3.2, relativamente a Espanha (Estremadura e Castela-Mancha); Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 3.20, e anexo 3.2 relativamente a Espanha (Galiza), Itália (Lombardia) e Áustria; Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, anexo 3.2, relativamente ao Reino Unido (Inglaterra e Irlanda do Norte).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.2 — Exemplo de pagamentos relativos a despesas e beneficiários inelegíveis

Em Itália, foi concedida ajuda à promoção de vinho ⁽²²⁾ nos Estados Unidos e em Israel a uma associação de cinco operadores, dos quais apenas quatro eram elegíveis enquanto verdadeiros produtores de vinho. Além disso, o projeto aprovado incluía despesas relativas a serviços prestados por um organismo de execução. O Tribunal constatou que a ajuda da UE foi concedida para estas despesas, embora a associação tenha posteriormente informado as autoridades italianas de que, contrariamente ao projeto aprovado, não tinha sido contratado qualquer organismo de execução.

3.12. No âmbito de todos os regimes de ajudas diretas do FEAGA, os beneficiários têm a obrigação de cumprir os requisitos em matéria de «condicionalidade», compostos por requisitos legais de gestão (RLG), relacionados com a proteção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade e o bem-estar animal, e por obrigações de BCAA. Se os agricultores não cumprirem estes requisitos, ser-lhes-á reduzida a ajuda.

3.13. Dos pedidos controlados pelo Tribunal, 164 estavam sujeitos a estes requisitos de condicionalidade e 44 dos agricultores em causa não cumpriram as regras. A frequência de incumprimento (25 % dos pedidos em causa, um nível semelhante ao comunicado pelos Estados-Membros) é relativamente elevada, com um impacto na taxa de erro estimada de 0,5 pontos percentuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.2 — Exemplo de pagamentos relativos a atividades e beneficiários inelegíveis

A Comissão gostaria de sublinhar que as disposições que, segundo o Tribunal de Justiça, não foram respeitadas pelas autoridades italianas, não são requisitos da União Europeia, mas fazem parte das disposições de transposição italianas.

3.13. O cumprimento das obrigações de condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para os pagamentos da PAC e, por isso, os controlos desses requisitos não dizem respeito à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A condicionalidade é um mecanismo pelo qual os agricultores são penalizados quando não respeitam uma série de regras que decorrem, em geral, de políticas diferentes da PAC, e aplica-se aos cidadãos da União Europeia, independentemente da PAC. Assim, a Comissão considera que as reduções impostas pelo desrespeito dos requisitos de condicionalidade não devem ser tidas em conta no cálculo das taxas de erro da PAC.

A taxa de erro decorrente da condicionalidade, 0,5 %, tem um impacto significativo na taxa de erro global, 3,6 %.

Além disso, uma vez que as reduções decorrentes da condicionalidade só se aplicam aos pagamentos diretos e não às medidas de mercado, o impacto nos pagamentos diretos é ainda mais elevado.

A Comissão também considera que, no novo quadro jurídico da PAC, o legislador confirmou o que se entendia desde o início (também para o período 2007-2013), nomeadamente que, para todas as ajudas da PAC, «a aplicação de sanções administrativas não afeta a legalidade e a regularidade dos pagamentos aos quais se aplique» [artigo 97.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013].

⁽²²⁾ A legislação da UE prevê o cofinanciamento de medidas de promoção dos vinhos realizadas em países terceiros. A legislação de execução italiana restringe a ajuda aos produtores de vinho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.14. As infrações mais frequentes em matéria de condicionalidade observadas pelo Tribunal dizem respeito ao incumprimento das obrigações de comunicação relativamente às bases de dados de animais (ver caixa 3.3).

Caixa 3.3 — Exemplo de erros de condicionalidade

A legislação da UE em matéria de condicionalidade exige que os movimentos/nascimentos/mortes dos animais sejam notificados à base de dados «animais» nacional num prazo de sete dias. No Reino Unido (Escócia), um agricultor não tinha respeitado o prazo de notificação em 53 de 104 acontecimentos desse tipo.

O Tribunal detetou outros casos de incumprimento das obrigações de comunicação relativamente às bases de dados «animais» na República Checa, Dinamarca, Alemanha (Baviera e Schleswig-Holstein), Irlanda, Grécia, França, Itália, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

3.15. O Tribunal constatou igualmente vários erros administrativos na forma como as autoridades nacionais tratavam os pedidos. O erro mais frequente nesta categoria é a ultrapassagem do limite máximo dos direitos ao pagamento do RPU em França, tendo afetado todas as 26 operações do RPU auditadas nesse Estado-Membro (ver caixa 3.5).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.14. *Relativamente aos problemas significativos detetados na identificação e registo dos animais, a Comissão partilha a observação do Tribunal e presta especial atenção a esses requisitos durante as suas auditorias sobre a condicionalidade.*

Caixa 3.3 — Exemplo de erros de condicionalidade

Durante a sua auditoria de 2014 na Escócia, a Comissão constatou deficiências no controlo do respeito dos prazos de notificação. Esta questão será objeto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

A Comissão realizou auditorias sobre a condicionalidade em todos os Estados-Membros auditados pelo Tribunal e, em muitos casos, detetou deficiências no controlo e sancionamento das obrigações de comunicação e, em geral, no que se refere à identificação e registo dos animais. Quando conclui que existe um incumprimento sistémico, a Comissão tem sempre assegurado o seu acompanhamento através do procedimento de apuramento da conformidade.

3.15. *Através das suas próprias auditorias, a Comissão conhece a situação e está a acompanhar as deficiências no âmbito do procedimento de apuramento de contas dos exercícios em causa. Ver observações adicionais na caixa 3.5.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS**Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações**

3.16. Os resultados⁽²³⁾ do exame do Tribunal aos sistemas são resumidos no **anexo 3.2**⁽²⁴⁾.

Sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)

3.17. O SIGC é o principal sistema de gestão e de controlo em funcionamento para garantir a regularidade dos pagamentos de ajuda direta. Abrange mais de 90 % das despesas do FEAGA. O sistema é composto por bases de dados de explorações agrícolas e de pedidos de ajuda, um Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA), bases de dados de animais e uma base de dados dos direitos ao pagamento nos Estados-Membros que aplicam o RPU. Os organismos pagadores realizam controlos cruzados administrativos entre essas bases de dados, destinados a garantir que os pagamentos são efetuados pelo montante correto, ao beneficiário elegível em causa e relativamente a terrenos ou animais elegíveis. Os pagamentos são realizados apenas aos pedidos considerados elegíveis depois de terem sido realizados todos os controlos administrativos e no local necessários [controlos administrativos a 100 % e controlos no local a pelo menos 5 %⁽²⁵⁾].

3.16. No sistema de gestão partilhada, a deteção de deficiências é principalmente da responsabilidade dos sistemas de controlo interno dos organismos pagadores. Assim, o sistema de controlo e de auditoria interna do organismo pagador deve avaliar, em primeiro lugar, a eficácia dos procedimentos administrativos e de controlo. Em geral, quando os organismos pagadores se apercebem das deficiências, tomam medidas para as corrigir. O procedimento de apuramento da conformidade existe para garantir que possam ser aplicadas aos Estados-Membros as correções financeiras líquidas decorrentes dos riscos financeiros devidos à insuficiência ou à irregularidade dos controlos principais.

3.17. Apesar de reconhecerem que certas lacunas e deficiências vão inevitavelmente subsistir, os serviços da Comissão consideram que, no seu conjunto, o SIGC continua a ser um sistema sólido para a gestão das despesas da PAC.

⁽²³⁾ Uma vez que a auditoria do procedimento de reforço da garantia em Itália não se destinava a retirar conclusões sobre a eficácia dos sistemas, os respetivos resultados não são apresentados no **anexo 3.2**, mas antes numa secção separada deste capítulo (pontos 3.30-3.35).

⁽²⁴⁾ As constatações relativas ao SIGC, com exceção das que se referem aos direitos ao pagamento, aplicam-se igualmente às medidas de desenvolvimento rural relacionadas com a «superfície» e os «animais», tratadas no capítulo 4.

⁽²⁵⁾ Entre 20 % e 25 % desses controlos são selecionados aleatoriamente, sendo os restantes selecionados através de uma análise dos riscos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.18. O Tribunal avaliou os seguintes elementos essenciais do SIGC:

- a) procedimentos de controlo administrativo e qualidade das bases de dados;
- b) sistemas de controlo baseados em controlos no local;
- c) procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos.

Procedimentos de controlo administrativo e qualidade das bases de dados

3.19. Sempre que possível e adequado, os procedimentos de controlo administrativo aplicados pelos organismos pagadores exigem a realização de controlos cruzados entre todas as bases de dados do SIGC ⁽²⁶⁾. O Tribunal verificou se as bases de dados contêm informações completas e fiáveis, se todos os controlos cruzados pertinentes são efetuados e se são tomadas medidas corretivas.

3.20. O SIPA é uma base de dados onde está registada a superfície agrícola total de um Estado-Membro, dividida em parcelas de referência, e as superfícies elegíveis de cada uma dessas parcelas. Baseia-se num Sistema de Informação Geográfica (SIG) com dados digitalizados e georreferenciados sobre os limites das parcelas, que são apoiados por ortoimagens ⁽²⁷⁾. O Tribunal detetou casos em que a elegibilidade das terras estava incorretamente registada nas bases de dados SIPA (ver caixa 3.4).

Caixa 3.4 — Exemplos de inexatidões nas bases de dados SIPA

Na Irlanda, o Tribunal analisou as ortoimagens das parcelas declaradas por seis beneficiários selecionados aleatoriamente, tendo constatado que em quatro existiam características inelegíveis (arbustos, edifícios, estradas de acesso, etc.) claramente visíveis nas ortoimagens, que não foram excluídas da superfície elegível registada no SIPA.

Em França, a ajuda da UE é concedida para charnecas («landes et parcours»). Embora estas superfícies incluam uma mistura de vegetação herbácea elegível e vegetação inelegível, como arbustos, moitas, etc., no SIPA francês estão registadas como totalmente elegíveis.

Caixa 3.4 — Exemplos de inexatidões nas bases de dados SIPA

O trabalho de auditoria da Comissão já revelou as deficiências, tanto na Irlanda como em França. Em consequência, estão em curso procedimentos de apuramento da conformidade para ambos os Estados-Membros. O risco para o fundo será sistematicamente coberto por correções financeiras líquidas, em resultado dos procedimentos de apuramento da conformidade plurianuais.

⁽²⁶⁾ Ver artigos 28.º e 29.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão (JO L 316 de 2.12.2009, p. 65).

⁽²⁷⁾ As ortoimagens são fotografias aéreas utilizadas para avaliar a elegibilidade das terras no SIPA.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.21. Relativamente aos controlos administrativos dos regimes de ajudas «superfície», o Tribunal constatou deficiências importantes em dois organismos pagadores (ver caixa 3.5).

Caixa 3.5 — Exemplos de deficiências em procedimentos de controlo administrativo

Em 2010, França atribuiu direitos ao pagamento que excederam o limite máximo nacional ao abrigo da legislação da UE em 4,61 % ⁽²⁸⁾. No entanto, em vez de aplicar uma redução de 4,61 % aos valores de todos os direitos ao pagamento, as autoridades francesas aplicaram reduções de, respetivamente, 3,92 %, 3,4 % e 3,31 % a todos os pagamentos efetuados no âmbito do RPU nos exercícios de 2011 a 2013, o que deu origem a que esses pagamentos fossem demasiadamente elevados ⁽²⁹⁾.

Em Itália, em mais de 10 000 casos, foi concedida ajuda para terras que apenas foram declaradas após o termo do prazo definido na legislação da UE, o que exclui essas terras da ajuda da UE ⁽³⁰⁾.

3.21. Ver observações na caixa 3.5.

Caixa 3.5 — Exemplos de deficiências em procedimentos de controlo administrativo

Através das suas próprias auditorias, a Comissão conhece a situação e está a acompanhar a deficiência no âmbito do procedimento de apuramento de contas dos exercícios em causa. O risco para o fundo será avaliado e coberto por correções financeiras líquidas.

Sistemas de controlo baseados em controlos no local

3.22. O Tribunal repetiu 82 medições efetuadas no local pelos quatro organismos pagadores auditados. Embora em 21 casos ⁽³¹⁾ as medições do Tribunal fossem diferentes das realizadas pelos organismos pagadores, em 12 deles as diferenças de superfície observadas não ultrapassavam 0,1 ha. Por conseguinte, o Tribunal conclui que, globalmente, os resultados das medições que repetiu foram satisfatórios.

⁽²⁸⁾ O limite máximo foi excedido quando vários regimes de ajudas associadas foram dissociados e integrados no RPU.

⁽²⁹⁾ O Tribunal mencionou esta questão nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 2011 (ver caixa 3.2) e de 2012 (ver caixa 3.1).

⁽³⁰⁾ Ver n.º 2, último parágrafo, do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.

⁽³¹⁾ Seis casos em Itália, oito na Irlanda, quatro na Alemanha (Baviera) e três em França.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos

3.23. Nos termos da legislação da UE⁽³²⁾, os Estados-Membros devem recuperar os montantes perdidos devido a irregularidades ou negligências e dar início ao processo no ano seguinte a terem conhecimento das perdas. Se a recuperação não se tiver realizado no prazo de quatro anos (ou no prazo de oito anos, caso a recuperação seja objeto de uma ação perante as jurisdições nacionais), as consequências financeiras são assumidas em partes iguais pelo Estado-Membro em causa e pela UE⁽³³⁾.

3.24. Na Irlanda, o Tribunal observou que dívidas relativas ao ano de declaração de 2008 e anteriores tinham sido notificadas aos devedores com um atraso considerável e não foram sujeitas a qualquer procedimento de recuperação ou de execução durante vários anos. Até ao final de 2012, dos 6,7 milhões de euros de dívidas relativas a esses anos de declaração, um total de 2,3 milhões de euros foi suportado pela UE ao abrigo da regra de partilha 50/50, tendo outros 0,7 milhões de euros sido anulados e totalmente suportados pelo orçamento da UE.

3.25. Caso os montantes perdidos resultem de erros administrativos, a regra de partilha 50/50 não se aplica e o Estado-Membro deve reembolsar o montante total ao orçamento da UE. As autoridades italianas não registaram de forma fiável se as dívidas se deviam a irregularidades ou a erros administrativos. Por conseguinte, os montantes resultantes de erros administrativos que foram comunicados à Comissão não eram fiáveis, o que poderá dar origem a uma imputação desnecessária ao orçamento da UE.

3.23. A questão de saber se houve negligência por parte das autoridades nacionais deriva igualmente da jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu (TJE). Para ficarem desobrigados do dever de corrigir prontamente as eventuais irregularidades e serem considerados diligentes nesta matéria, os Estados-Membros têm de:

- dar início a um procedimento de recuperação no prazo de quatro anos a contar do momento em que uma irregularidade é detetada pela primeira vez;
- dar início a um processo de recuperação no prazo de um ano a contar do primeiro auto administrativo ou judicial;
- dar sequência ao procedimento de recuperação nacional no prazo de um ano a contar do último evento ou medida relacionada com esse procedimento;
- respeitar os princípios da equivalência e da eficácia, a fim de proteger os interesses financeiros da União Europeia.

3.24. A Comissão está ciente, através das suas próprias auditorias e após a análise do último relatório do organismo de certificação, da existência das deficiências na Irlanda descritas pelo Tribunal, estando atualmente em curso um procedimento de apuramento da conformidade em que estão a ser avaliadas as medidas corretivas necessárias. No final deste procedimento, o risco total identificado para o fundo será coberto por correções financeiras líquidas a calcular com base nas informações fornecidas pelo organismo de certificação.

3.25. A Comissão está ciente, através das suas próprias auditorias, da existência de certas deficiências na gestão da dívida italiana que são acompanhadas no contexto de vários procedimentos de apuramento da conformidade. Além disso, em junho de 2014 a Comissão efetuou uma missão em Itália, a fim de esclarecer a situação das irregularidades. Os riscos para o fundo serão cobertos por correções financeiras líquidas.

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

⁽³³⁾ N.º 5 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação global do SIGC

3.26. Em termos globais, o SIGC tem um papel crucial na prevenção e redução dos erros presentes nos pedidos apresentados pelos agricultores. Contudo, as insuficiências que persistem no que se refere à exclusão de terras inelegíveis do SIPA e ao tratamento administrativo dos pedidos contribuem significativamente para o nível de erros que continua a existir nos pagamentos aos agricultores.

3.27. Relativamente à incorreção dos dados sobre a elegibilidade das terras registados no SIPA, esses erros resultam frequentemente de uma interpretação insuficiente das ortoimagens ou da utilização de critérios de elegibilidade incorretos por parte dos Estados-Membros (ver pontos 3.9-3.10 e caixa 3.4).

3.28. No que se refere à incorreção do tratamento administrativo dos pedidos de ajuda, esses erros resultam da aplicação indevida da legislação da UE ou do facto de os Estados-Membros não corrigirem erros sistémicos que lhes foram comunicados (ver caixa 3.5 e nota de rodapé n.º 29).

3.29. Não obstante as insuficiências detetadas pelos auditores no SIPA e nos controlos administrativos, o Tribunal considera, com base nos resultados da sua auditoria, que o SIGC contribui significativamente para reduzir as taxas de erro das despesas que abrange. Este facto reflete-se igualmente na reduzida taxa de erro atribuível às despesas geridas no âmbito do SIGC, em comparação com a elevada taxa de erro detetada nas medidas de mercado comunicadas pela Comissão no seu Relatório Anual de Atividades de 2013 (ver pontos 3.40 e 3.41).

Avaliação do exercício de reforço da garantia

3.30. Em 2010, a Comissão introduziu, numa base voluntária, o procedimento de «reforço da garantia». No âmbito deste procedimento, que se baseia em orientações da Comissão, um organismo de auditoria independente designado pelo Estado-Membro formula um parecer não só sobre o correto funcionamento do sistema de controlo interno, mas também, com base numa análise pormenorizada de uma amostra representativa de operações, sobre a legalidade e a regularidade das despesas declaradas à UE. A amostra deve ser retirada de forma aleatória a partir dos pedidos controlados no local pelo organismo pagador.

3.26. O SIGC foi, em primeiro lugar, concebido para evitar que os pedidos inelegíveis sejam inscritos. Os controlos administrativos cruzados de todos os pedidos, quando corretamente efetuados, permitem detetar a maioria dos erros que ainda assim permanecem nos pedidos introduzidos no sistema. Os serviços da Comissão estão atentos à exatidão das informações constantes das bases de dados, uma vez que se trata de um elemento essencial para a correta gestão e controlo. Quando são detetadas deficiências, os Estados-Membros são convidados a corrigi-las. Além disso, o risco para o fundo está coberto por um procedimento de apuramento da conformidade.

Apesar de reconhecerem que certas lacunas e deficiências vão inevitavelmente subsistir, os serviços da Comissão consideram que, no seu conjunto, quando corretamente utilizado, o SIGC é um sistema sólido para a gestão das despesas da PAC.

3.27. Ver resposta ao ponto 3.26.

3.28. Ver resposta ao ponto 3.26.

3.29. A Comissão concorda com o Tribunal sobre o contributo positivo do SIGC para o nível de erros. O SIGC tem um efeito preventivo, de deteção e de correção dos erros. No entanto, a Comissão verifica igualmente que, devido à natureza específica e à diversidade das diferentes medidas de mercado, não seria possível alargar o SIGC de forma a também as abranger.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.31. Nos casos em que um Estado-Membro consegue certificar, de acordo com a metodologia definida pela Comissão, que a taxa de erro detetada na amostra aleatória controlada no local não ultrapassa 2 % durante, pelo menos, dois anos consecutivos, esse Estado-Membro pode decidir substituir os controlos físicos no local por controlos baseados em ortoimagens⁽³⁴⁾.

3.32. Em 2012, a Itália realizou retroativamente o procedimento de reforço da garantia relativamente aos anos de declaração de 2010, 2011 e 2012, tendo concluído que as taxas de erro residuais eram inferiores a 2 % nesses anos. Por conseguinte, decidiu reduzir a sua taxa de inspeções no local para 1 % a partir do ano de declaração de 2012.

3.33. O Tribunal examinou os trabalhos do organismo de auditoria italiano relativos ao ano de declaração de 2011, tendo constatado que a amostra, que tinha sido retirada de acordo com as orientações da Comissão, não era representativa. Além disso, o organismo de auditoria não examinou o tratamento administrativo dos pedidos, contrariamente ao procedimento estipulado nas orientações da UE.

3.34. Das 133 operações controladas pelo organismo de auditoria italiano relativamente ao ano de declaração de 2011, o Tribunal examinou uma seleção aleatória de 60 operações, tendo constatado que nove estavam afetadas por erros administrativos que não tinham sido detetados. Em seis dos sete casos selecionados com base na análise dos riscos, o Tribunal efetuou medições no local e verificou que a superfície elegível determinada pelo organismo de auditoria estava incorreta.

3.35. Tendo em conta os erros detetados nas 60 operações examinadas, o Tribunal considera que a auditoria realizada pelo organismo de auditoria italiano não era suficiente para justificar a subsequente redução da taxa de inspeções no local pelas autoridades italianas.

Sistema de controlo aplicável à ajuda da UE para os agrupamentos de produtores

3.36. Nos Estados-Membros que aderiram em 2004 ou posteriormente⁽³⁵⁾, os agrupamentos de produtores podem beneficiar de ajuda da UE para os investimentos necessários ao seu reconhecimento posterior como organizações de produtores⁽³⁶⁾. Esse reconhecimento deve ser obtido num prazo máximo de cinco anos. Um agrupamento de produtores pode ser criado por iniciativa de agricultores que cultivem um ou mais produtos do setor das frutas e produtos hortícolas. A UE cofinancia 50 % dos custos elegíveis desses investimentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.31. *Se a Comissão considerar que as condições legais não foram respeitadas, essa situação será considerada uma deficiência do sistema de controlo, e qualquer risco para o orçamento da União Europeia será coberto por uma correção financeira líquida.*

3.35. *A redução dos controlos físicos no local pelas autoridades italianas será acompanhada durante os procedimentos de auditoria da conformidade e os riscos para o fundo serão cobertos por correções financeiras líquidas.*

⁽³⁴⁾ Uma condição suplementar é que o Estado-Membro em questão tenha considerado o seu SIPA fiável.

⁽³⁵⁾ Este regime aplica-se igualmente às regiões ultraperiféricas da UE e às ilhas menores do mar Egeu.

⁽³⁶⁾ As organizações de produtores são os operadores de base do regime das frutas e produtos hortícolas. Prestam assistência técnica aos seus membros e agrupam os seus fornecimentos. O seu reconhecimento está sujeito a um conjunto de condições, incluindo a utilização de práticas de cultivo respeitadoras do ambiente, como a gestão dos resíduos, e a existência de uma gestão comercial e contabilística adequada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.37. O Tribunal examinou o sistema de controlo aplicável à ajuda da UE para os agrupamentos de produtores na Polónia⁽³⁷⁾. No âmbito das regras polacas, um agrupamento de produtores só pode ser reconhecido se for composto por, no mínimo, cinco membros e desde que nenhum dos membros possua mais de 20 % dos direitos de voto no agrupamento. Para serem reconhecidos como um agrupamento de produtores, os candidatos devem apresentar um plano de reconhecimento⁽³⁸⁾. Além disso, a legislação da UE⁽³⁹⁾ dispõe que a atividade principal de um agrupamento de produtores deve dizer respeito à concentração da oferta e à colocação no mercado dos produtos dos seus membros e que a inobservância desta condição dará origem a que seja retirado o reconhecimento.

3.38. A auditoria do Tribunal revelou insuficiências significativas nos procedimentos de controlo aplicados para a concessão do reconhecimento aos agrupamentos de produtores. Dos 40 casos examinados, o Tribunal detetou nove em que os agrupamentos não cumpriam os critérios de elegibilidade. Em alguns casos, os requisitos relativos ao número mínimo de membros e máximo de direitos de voto foram alcançados dividindo as explorações imediatamente antes da apresentação do plano de reconhecimento ou criando entidades jurídicas separadas, pertencentes a membros do agrupamento. Em três casos, a produção do agrupamento não foi colocada no mercado pelo agrupamento, mas por um ou dois dos seus membros ou respetivas empresas. As auditorias da Comissão concluíram já que existem deficiências estruturais significativas nos procedimentos de aprovação dos planos de reconhecimento dos agrupamentos de produtores na Polónia. Em consequência, no seu Relatório Anual de Atividades de 2013, a Comissão emitiu uma reserva com base na sua estimativa de que estejam em risco 25 % do total das despesas no âmbito desta medida.

3.38. O objetivo é conceder o reconhecimento aos agrupamentos de produtores como organizações de produtores por um período de cinco anos. A Comissão confirma que também detetou deficiências nas suas auditorias aos agrupamentos de produtores. Em 14 de fevereiro de 2014 foi lançado um procedimento de apuramento da conformidade. As suas conclusões levaram a uma reserva no relatório anual de atividades de 2013 da DG AGRI e a um pedido de medidas corretivas no que respeita aos controlos antes da aprovação dos planos de reconhecimento (e respetivas alterações) e antes dos pagamentos das ajudas, bem como a efetuar as necessárias recuperações dos pagamentos indevidos junto dos beneficiários. Também foi solicitado às autoridades polacas que lancem um plano de ação que inclua uma análise exaustiva de todos os planos de reconhecimento. A Comissão vai acompanhar de perto a execução do plano de ação. Se o plano de ação não for executado, tal conduziria a suspensão/redução dos pagamentos da União Europeia. No entanto, a Comissão gostaria de sublinhar que as regras da UE não impedem o reconhecimento de um agrupamento de produtores só porque este atingiu o número mínimo de membros ou o número máximo de direitos de voto pouco antes da sua criação. Do mesmo modo, as disposições regulamentares relativas aos agrupamentos de produtores não excluem a subcontratação das vendas ou a venda por um membro importante durante o período transitório.

⁽³⁷⁾ O total das despesas da UE com os agrupamentos de produtores ascendeu a 343 milhões de euros em 2013, dos quais cerca de 90 % foram despendidos na Polónia.

⁽³⁸⁾ O plano especifica os ativos disponíveis, bem como os investimentos e as medidas necessárias para obter reconhecimento como organização de produtores no final do período de reconhecimento. Em alguns casos, esses investimentos incluem a aquisição de máquinas existentes a membros do agrupamento.

⁽³⁹⁾ N.º 1 do artigo 28.º, artigo 43.º, n.º 1 do artigo 116.º e n.º 1 do artigo 118.º do Regulamento (CE) n.º 1580/2007 da Comissão (JO L 350 de 31.12.2007, p. 1) e n.º 1 do artigo 41.º, n.º 1 do artigo 114.º e n.º 1 do artigo 116.º do Regulamento de execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão (JO L 157 de 15.6.2011, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Estimativas da taxa de erro residual efetuadas pela Comissão

3.39. No seu Relatório Anual de Atividades de 2013, a DG AGRI avalia a taxa de erro residual (TER), ou seja, em que medida as operações permanecem afetadas por erros após a intervenção dos sistemas de supervisão e de controlo. As TER das ajudas diretas e das medidas de mercado são primeiro calculadas em separado.

3.40. No caso das ajudas diretas, o ponto de partida para determinar a TER são as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros nas suas estatísticas de controlo. No entanto, uma vez que essas estatísticas não abrangem todos os componentes da taxa de erro residual e nem sempre são fiáveis, a DG AGRI efetuou uma avaliação individual de cada organismo pagador, com base em todas as informações disponíveis, incluindo as constatações de auditoria do Tribunal. Em função da extensão das insuficiências constatadas, aplicou aumentos até cinco pontos percentuais às taxas de erro comunicadas por 42 dos 66 organismos pagadores que gerem as ajudas diretas. A TER estimada para as ajudas diretas ascende a 2,33 % do total das despesas⁽⁴⁰⁾.

3.41. Relativamente às medidas de mercado, a TER não é determinada para cada organismo pagador, mas para o conjunto das medidas, com base em todas as informações de auditoria disponíveis. Estima-se que se situe em 7,44 % de todas as despesas.

3.39. Em 2012, a DG AGRI adaptou o seu método para estimar de forma mais abrangente a taxa de erro residual (TER), tomando em consideração todas as informações disponíveis (os seus próprios relatórios de auditoria, os do Tribunal e os dos organismos de certificação). Esta avaliação foi realizada em relação às ajudas diretas dissociadas no RAA de 2012 e foi alargada, como o Tribunal recomendou (no seu relatório anual de 2012), após um ajustamento suplementar no RAA de 2013, à totalidade das despesas da PAC.

A metodologia de cálculo da TER continuará a ser desenvolvida no próximo ano (RAA de 2014) no sentido de uma abordagem cumulativa plurianual que tenha em conta o efeito das correções financeiras líquidas *ex post* aplicadas pela Comissão (e das recuperações junto dos beneficiários pelos próprios Estados-Membros) ao risco residual para o orçamento da União Europeia.

⁽⁴⁰⁾ Esta taxa é mais de três vezes superior à taxa de erro média ponderada de 0,69 %, calculada com base nas estatísticas comunicadas pelos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.42. Por conseguinte, a Comissão estimou que a taxa de erro residual global dos pagamentos do FEAGA relativos a 2013 se situe em 2,69 %. O Tribunal considera que o novo método, que tem em conta não só os dados de controlo fornecidos pelos Estados-Membros mas também outras informações de auditoria disponíveis, representa uma melhoria no cálculo da TER.

3.43. Contudo, o Tribunal constata que os resultados deste método mostram o carácter limitado da garantia que se pode obter a partir das estatísticas de controlo dos Estados-Membros, das declarações dos diretores dos organismos pagadores e dos trabalhos realizados pelos organismos de certificação. Esta constatação é confirmada pelo facto de os diretores dos 81 organismos pagadores, à exceção de um (Espanha — Astúrias), terem apresentado declarações de fiabilidade⁽⁴¹⁾ sem reservas e de os organismos de certificação terem retirado conclusões positivas relativamente à qualidade das inspeções no local e respetivas estatísticas no caso de 79 organismos pagadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.42. A Comissão congratula-se com a opinião expressa pelo Tribunal, de que a sua nova metodologia para o cálculo da TER constitui uma melhoria.

Tal como recomendado pelo Tribunal, a DG AGRI aplica uma nova abordagem para calcular as taxas de erro residual, que tem em conta todas as informações disponíveis, designadamente as auditorias da DG AGRI e do Tribunal de Contas dos últimos três anos. O impacto potencial das deficiências detetadas na taxa de erro é calculado e adicionado à taxa de erro comunicada pelo Estado-Membro em causa ao nível de cada organismo pagador, resultando numa estimativa mais realista e mais precisa da taxa de erro residual. Esta metodologia foi aplicada aos pagamentos diretos no RAA de 2012, continuou a ser desenvolvida e, como recomendado pelo Tribunal, foi alargada a todas as despesas da PAC no RAA de 2013.

3.43. Cada nível de garantia, por si só, pode não ser suficiente. É por esta razão que a Comissão tem em conta todas as informações disponíveis, a fim de tornar mais sólida a estimativa da taxa de erro residual.

⁽⁴¹⁾ No quadro do modelo de garantia utilizado pela Comissão, os diretores dos organismos pagadores apresentam as suas declarações de fiabilidade, afirmando que instituíram um sistema que fornece garantias razoáveis sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

3.44. Relativamente a este grupo de políticas:

- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 3,6 %;

- dos cinco sistemas de controlo examinados, um é considerado eficaz, dois parcialmente eficazes e dois ineficazes.

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

3.44.

A Comissão observa que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as recuperações e as medidas corretivas aplicadas antes das auditorias do Tribunal. A Comissão observa igualmente que as despesas em causa serão objeto de correção nos anos subsequentes através de correções financeiras líquidas resultantes do procedimento de apuramento da conformidade, bem como de recuperações junto dos beneficiários. A Comissão considera que a taxa de erro representativa anual do Tribunal deve ser vista no contexto do carácter plurianual das correções financeiras líquidas e recuperações.

Além disso, não concorda com o facto de o Tribunal qualificar as infrações às obrigações decorrentes da condicionalidade como erros quantificáveis, e considera que estes não devem ser incluídas no cálculo da taxa de erro da DAS.

Como previsto no artigo 287.º, n.º 1, do TFUE, a DAS abrange «a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem».

As infrações em matéria de condicionalidade, por seu lado, não afetam nem a elegibilidade dos agricultores para o apoio da PAC (1.º e 2.º pilares) nem a regularidade dos pagamentos. A elegibilidade das despesas não depende da questão de saber se o agricultor cumpriu as suas obrigações de condicionalidade e, por conseguinte, o seu incumprimento não implica uma perda total ou parcial do direito do agricultor ao apoio da PAC, antes desencadeia a aplicação de reduções que estão sujeitas a condições específicas diferentes das relativas à elegibilidade.

A Comissão também considera que, no novo quadro jurídico da PAC, o legislador confirmou o que se entendia desde o início (também para o ciclo financeiro 2007-2013), nomeadamente que, para todas as ajudas da PAC, «a aplicação de sanções administrativas não afeta a legalidade e a regularidade dos pagamentos aos quais se aplique» [artigo 97.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

3.45. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 3.3**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou seis recomendações, das quais três foram executadas na maior parte dos aspetos e três em alguns aspetos.

3.46. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que:

- **Recomendação 1:** a Comissão e os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir que o SIGC é utilizado em todo o seu potencial. Para isso, são necessários esforços especiais para garantir que:
 - a elegibilidade e a dimensão das parcelas agrícolas, em especial das pastagens permanentes, são corretamente avaliadas e registadas pelos Estados-Membros com base nos critérios da UE aplicáveis, através de uma análise abrangente das ortoimagens mais recentes (ver pontos 3.9, 3.10 e 3.20);
 - são tomadas medidas corretivas imediatas pelos Estados-Membros nos casos em que se constata que o SIGC está afetado por erros sistémicos, especialmente no que se refere ao tratamento administrativo incorreto dos pedidos de ajuda (ver ponto 3.15 e caixa 3.5);
 - os registos de devedores dos Estados-Membros contêm informações completas e fiáveis sobre os montantes e a natureza das dívidas e que são aplicados procedimentos eficazes de recuperação/execução sem atrasos indevidos (ver pontos 3.24 e 3.25);
- **Recomendação 2:** a Comissão assegure que o procedimento de reforço da garantia é aplicado de forma eficaz, para melhorar a qualidade e comparabilidade dos trabalhos realizados pelos organismos de auditoria e que são tomadas medidas corretivas relativamente à redução injustificada, pelas autoridades italianas, da taxa de inspeções no local (ver pontos 3.30-3.35);
- **Recomendação 3:** a Comissão acompanhe ativamente a aplicação de medidas corretivas relativas às deficiências do sistema de controlo aplicável às ajudas da UE para os agrupamentos de produtores na Polónia (ver pontos 3.36-3.38).

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão sublinha que protege os interesses financeiros do orçamento da União Europeia através de correções financeiras líquidas no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

3.46.

A fim de assistir os Estados-Membros na aplicação das novas regras relativas aos pagamentos diretos no âmbito da reforma da PAC, uma nova unidade foi especificamente criada no seio da DG AGRI.

Além disso, quando necessário, as deficiências dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros são solucionadas através de planos de ação específicos e globais. Quando os serviços da Comissão detetam tais problemas no decurso das suas auditorias, solicitam ao Estado-Membro que adote medidas corretivas. Quando o problema for especialmente grave, o Estado-Membro é obrigado a executar um plano de ação corretivo, que é acompanhado de perto pelos serviços. Até à data, esses planos demonstraram ser muito eficazes.

Para obter tal garantia, a Comissão realiza inquéritos de conformidade da gestão da dívida. Neste contexto, os critérios relativos à diligência referidos na resposta ao ponto 3.23 são aplicados de forma rigorosa. Em caso de negligência por parte do Estado-Membro, o montante total não recuperado fica a cargo do orçamento do Estado-Membro em causa. Esta abordagem garante a igualdade de tratamento dos casos particulares e entre Estados-Membros.

A Comissão aceita a recomendação.

A redução dos controlos no local pelas autoridades italianas será seguida durante os procedimentos de auditoria da conformidade e os riscos para o fundo serão cobertos por correções financeiras líquidas.

A Comissão aceita a recomendação e já está a aplicar medidas corretivas adequadas a este respeito.

ANEXO 3.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO E AJUDAS DIRETAS

	2013		2012	2011	2010
	SIGC	Não-SIGC			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA					
Total das operações:	164	16	180	180	146
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
Proporção (número) de operações testadas					
Não afetadas por erros	36 % (59)	69 % (11)	39 % (70)	61 %	73 %
Afetadas por um ou mais erros	64 % (105)	31 % (5)	61 % (110)	39 %	27 %
Análise das operações afetadas por erros					
Análise por tipo de erro					
Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis:	7 % (7)	40 % (2)	8 % (9)	14 %	31 %
Erros quantificáveis:	93 % (98)	60 % (3)	92 % (101)	86 %	69 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS					
Taxa de erro mais provável			3,6 %	3,8 %	n.a.
Limite superior de erro			5,5 %		
Limite inferior de erro			1,7 %		

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 3.2

RESULTADOS DO EXAME DE SISTEMAS SELECIONADOS NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO E AJUDAS DIRETAS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo selecionados — FEAGA

Estado-Membro (organismo pagador)	Regime	Despesas no âmbito do SIGC [limite nacional, anexo VIII do Regulamento (CE) n.º 73/2009] (milhares de euros)	Procedimentos de controlo administrativo para assegurar a correção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	Controlos no local: metodologia, seleção, execução, controlo de qualidade e divulgação dos resultados	Procedimentos de recuperação de pagamentos indevidos	Avaliação global
França	RPU	8 527 494	Ineficazes 1,2,3,4,5	Eficazes	Eficazes	Ineficazes
Irlanda	RPU	1 340 869	Parcialmente eficazes 1,2	Eficazes	Parcialmente eficazes A	Parcialmente eficazes
Itália (AGEA)	RPU	4 379 985	Parcialmente eficazes 1,3,6	Parcialmente eficazes a	Parcialmente eficazes B	Parcialmente eficazes
Alemanha (Baviera)	RPU	5 852 938	Eficazes	Parcialmente eficazes a	Eficazes	Eficazes

- 1 Elegibilidade das terras incorretamente registada no SIPA.
- 2 Pista de auditoria insuficiente nas bases de dados do SIGC.
- 3 Insuficiências no procedimento de registo dos pedidos.
- 4 Base de cálculo dos pagamentos incorreta.
- 5 Incumprimento do limite máximo dos direitos ao pagamento.
- 6 Não aplicação de sanções relativas a parcelas adicionadas ao pedido após o prazo, falta de fiabilidade das informações relativas às correções de erros manifestos.

a Qualidade insuficiente das medições de superfície durante os controlos no local.

A Atrasos na aplicação de procedimentos de execução.

B Informações incompletas no registo de devedores.

Estado-Membro (organismo pagador)	Regime	Despesas do exercício orçamental de 2013 (milhares de euros)	Procedimentos de controlo administrativo para assegurar a correção dos pagamentos	Inspecções no local	Avaliação global
Polónia	Ajuda ao reconhecimento preliminar de agrupamentos de produtores no setor das frutas e produtos hortícolas	307 264	Ineficazes 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficazes a	Ineficazes

- 1 **Insuficiências no controlo da elegibilidade do beneficiário**
Reconhecimento dos agrupamentos de produtores não cumpre os requisitos jurídicos
Número mínimo de membros alcançado através da divisão de explorações existentes
- 2 **Insuficiências nos controlos relativos à necessidade do investimento**
Controlos insuficientes/pista de auditoria incompleta dos controlos efetuados
Aumentos aprovados dos investimentos desproporcionados em relação ao aumento da produção
- 3 **Insuficiências nos controlos relativos à razoabilidade dos custos**
Controlos insuficientes/pista de auditoria incompleta dos controlos efetuados
Aceitação dos elementos de custos resultantes de transações não conformes com o princípio da plena concorrência entre partes relacionadas
- 4 **Outros problemas de legalidade e regularidade**
Custos de transportes incluídos no valor da produção comercializada
Produção do agrupamento não comercializada pelo agrupamento
Duração do plano de reconhecimento superior ao necessário
Custos de usufruto aceites como despesas elegíveis

a Insuficiências no controlo final após o último ano de aplicação do plano de reconhecimento

ANEXO 3.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO E AJUDAS DIRETAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não é aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>3.45. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que, para o atual período de programação, tomem as medidas adequadas para assegurar que:</p> <p>Recomendação 1: a elegibilidade das pastagens permanentes é devidamente avaliada, especialmente nos casos em que as parcelas são parcialmente cobertas por moitas, arbustos, florestas densas ou rochas (ver pontos 3.12 e 3.20);</p>		X				<p>A Comissão está consciente desta questão e os critérios de elegibilidade no contexto da reforma da PAC para 2020 foram clarificados.</p> <p>No período em curso, nos casos em que a Comissão deteta esse tipo de insuficiências, dirige ao Estado-Membro recomendações para a sua retificação e impõe correções financeiras líquidas através de procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger os interesses financeiros da União Europeia.</p> <p>O seguimento a dar a esta questão é fomentar a sua resolução através de planos de ação corretivos específicos aplicados pelos Estados-Membros, a pedido da Comissão; é o caso, por exemplo, da Espanha e da Grécia:</p> <ul style="list-style-type: none"> — a missão de 2013 mostrou que o trabalho realizado pela Grécia não respeitava os padrões exigidos. Por conseguinte, a moratória foi levantada proporcionalmente em relação a parte das quantias em causa (ou seja, só a parte relacionada com pastagens permanentes foi «revogada») e serão aplicadas correções financeiras líquidas; — as medidas corretivas adotadas por Espanha foram auditadas em meados de 2013 e não resolvem totalmente a situação. Em consequência, vai aplicar-se um maior controlo em relação a Espanha e as correções financeiras líquidas continuarão. 	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não é aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 2: os organismos pagadores tomam medidas corretivas imediatas relativamente aos sistemas administrativos e de controlo e/ou às bases de dados do SIGC que sejam considerados deficientes (ver pontos 3.19-3.22)⁽¹⁾;</p> <p>Recomendação 3: os controlos no local têm a qualidade necessária para que a superfície elegível seja identificada de forma fiável (ver ponto 3.23)⁽¹⁾;</p>		X					<p>Realizada. A Comissão tem apenas um papel de supervisão no âmbito da gestão partilhada; os Estados-Membros são os principais responsáveis pela prevenção, deteção e correção dos erros. Por conseguinte, a Comissão está a trabalhar com os Estados-Membros para garantir o melhoramento contínuo da fiabilidade das informações no SIPA-SIG. A partir da fase de apresentação dos pedidos de pagamentos de 2010, o Regulamento (UE) n.º 146/2010 da Comissão obriga os Estados-Membros a avaliar a qualidade do SIPA-SIG numa base anual, segundo determinados procedimentos, e a comunicar os resultados e as ações previstas, sempre que necessário, para melhorar a situação (2010/AUD/0083).</p> <p>A Comissão concorda com o Tribunal e recomenda sistematicamente aos Estados-Membros, no quadro do procedimento de apuramento da conformidade, que melhorem os sistemas de controlo e assegurem a sua melhor aplicação. De um modo mais geral, a questão da qualidade dos controlos no local é tratada pelos grupos de peritos dedicados a este tema. Além disso, os serviços da Comissão identificaram deficiências semelhantes na qualidade dos controlos no local, pelo que estas são sujeitas a acompanhamento por procedimentos de apuramento de conformidade que garantem o devido acautelamento do risco para o orçamento da União Europeia.</p> <p>No contexto da emissão da DAS de 2013, o Tribunal detetou problemas durante as auditorias de sistemas em França. A este propósito, a Comissão gostaria de salientar que, desde 2013, a França tem em curso planos de ação destinados a corrigir as deficiências do SIPA. O projeto de plano de ação foi debatido em várias reuniões bilaterais, antes de a França ter apresentado a versão «final» do plano de ação em 15 de novembro de 2013.</p> <p>Além disso, a França tem em curso um plano de ação contínuo relativo às deficiências nos controlos da condicionalidade e das ajudas associadas. Os resultados serão visíveis em 2014 ou 2015.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não é aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 4: a conceção e a qualidade do trabalho realizado pelos organismos de certificação fornecem uma avaliação fiável da legalidade e da regularidade das operações dos organismos pagadores (ver ponto 3.29 e seguintes).</p>		X				<p>A Comissão realizou esforços para garantir que a conceção e a qualidade do trabalho realizado pelos organismos de certificação oferece uma avaliação fiável da legalidade e regularidade das operações dos organismos pagadores.</p> <p>O reforço dos trabalhos do organismo de certificação é proposto no âmbito da reforma da PAC [artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013]. De acordo com o novo quadro jurídico, estes trabalhos serão realizados a partir da fase de apresentação dos pedidos de pagamentos de 2014 (exercício de 2015), o que significa que os resultados devem ser comunicados apenas em fevereiro de 2016, para efeitos do apuramento financeiro das contas.</p> <p>Foram elaboradas, em conjunto com os Estados-Membros, orientações pormenorizadas sobre a metodologia de auditoria do organismo de certificação, que foram publicadas em 15 de janeiro de 2014. Foram fornecidas orientações adicionais aos OC nas reuniões regulares do grupo de peritos.</p>	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não é aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>3.58. Na sequência desta análise, bem como das constatações e conclusões relativas a 2010, o Tribunal recomenda que a Comissão tome medidas adequadas para garantir que:</p> <p>a) a utilização de ortofotos passa a ser obrigatória e que o SIPA é regularmente atualizado, com base em novas ortofotos (ver ponto 3.31);</p> <p>d) a qualidade das inspeções é devidamente controlada e comunicada pelos organismos de certificação (ver pontos 3.46 e 3.47).</p>		X				<p>Realizado. A Comissão tem apenas um papel de supervisão no âmbito da gestão partilhada; os Estados-Membros são os principais responsáveis pela prevenção, deteção e correção dos erros.</p> <p>A questão de uma atualização regular do SIPA é tida em conta na avaliação obrigatória da qualidade do SIPA recentemente introduzida. No contexto da reforma da PAC após 2013, o artigo 70.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 da Comissão tornou obrigatória a utilização de sistemas informatizados de informação geográfica, incluindo ortomagens aéreas ou de satélite, sendo ainda mais importante a utilização de imagens atualizadas, dado que a falta de ortomagens atualizadas/pormenorizadas dificulta a realização de controlos de elegibilidade com qualidade suficiente. Além disso, as ortomagens atualizadas têm um valor acrescentado considerável para os agricultores, pois permitem determinar de forma mais fiável as zonas elegíveis e as alterações na vegetação e na cobertura dos solos.</p> <p>No final, o risco geral de que ortofotos desatualizadas deem origem a pagamentos irregulares reflete-se eventualmente no registo central de riscos e, posteriormente, no programa de trabalho anual da Direção J.</p> <p>A partir da fase de apresentação dos pedidos de pagamentos de 2014 (exercício de 2015), os organismos de certificação devem efetuar uma verificação mais rigorosa dos controlos efetuados nas instalações dos OP (administrativos e no local).</p> <p>Ver também a resposta à recomendação 4 do exercício de 2011.</p>	

(¹) Foram efetuadas recomendações semelhantes nas alíneas b) e c) do ponto 3.58 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010.

CAPÍTULO 4

Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.5
Características específicas do grupo de políticas	4.2-4.4
Âmbito e método de auditoria	4.5
Regularidade das operações	4.6-4.16
Desenvolvimento rural	4.7-4.15
Ambiente, pescas e saúde	4.16
Exame de sistemas de controlo selecionados	4.17-4.34
Desenvolvimento rural	4.17-4.30
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	4.17-4.21
Sistemas da Comissão relativos à regularidade das operações	4.22-4.30
Ambiente, pescas e saúde	4.31-4.34
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	4.32-4.33
Sistemas da Comissão relativos à regularidade das operações	4.34
Conclusão e recomendações	4.35-4.38
Conclusão relativa ao exercício de 2013	4.35
Recomendações	4.36-4.38
Anexo 4.1 — Resultados dos testes das operações nos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	
Anexo 4.2 — Resultados do exame dos sistemas selecionados nos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	
Anexo 4.3 — Seguimento das recomendações anteriores nos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente aos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde, o que inclui o desenvolvimento rural (integrado no domínio de intervenção da agricultura e desenvolvimento rural) e os domínios de intervenção do ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor. O **quadro 4.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 4.1 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Desenvolvimento rural	Desenvolvimento rural	13 152
	Medidas de pré-adesão	48
	Aspetos internacionais do domínio de intervenção «Agricultura e desenvolvimento rural»	3
		13 203
Assuntos marítimos e pescas	Despesas operacionais	779
	Despesas administrativas	41
		820
Saúde e defesa do consumidor	Despesas operacionais	484
	Despesas administrativas	115
		599
Ambiente e ação climática	Despesas operacionais	314
	Despesas administrativas	92
		406
Total dos pagamentos do exercício		15 028
- total das despesas administrativas ⁽¹⁾		248
Total das despesas operacionais		14 780
- adiantamentos ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ apuramentos de adiantamentos ⁽²⁾		1 254
+ desembolsos para os destinatários finais de instrumentos de engenharia financeira		84
Total da população auditada		15 581
Total das autorizações do exercício		17 173

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 9. O total das despesas administrativas no domínio de intervenção da agricultura e desenvolvimento rural está incluído no **quadro 3.1**.

⁽²⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

⁽³⁾ Este valor inclui 13 milhões de euros de adiantamentos pagos aos instrumentos de engenharia financeira.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Características específicas do grupo de políticas

4.2. O desenvolvimento rural faz parte da política agrícola comum (PAC), cujos objetivos globais, fontes de financiamento e gestão e controlo das despesas são apresentados no capítulo 3 (pontos 3.2-3.4). O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) cofinancia a taxas variáveis as despesas de desenvolvimento rural pagas através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros⁽¹⁾. As despesas abrangem 46 medidas⁽²⁾ que incluem tanto medidas «superfície»⁽³⁾ como medidas não relacionadas com a superfície⁽⁴⁾.

4.3. Relativamente aos outros domínios de intervenção, a política da União em matéria de ambiente destina-se a contribuir para a proteção e a melhoria da qualidade ambiental, da vida dos seus cidadãos e da utilização racional dos recursos naturais, incluindo a nível internacional, sendo as despesas relacionadas com as ações climáticas executadas centralmente pelas DG ENV⁽⁵⁾ e DG CLIMA⁽⁶⁾. A política comum das pescas do domínio de intervenção assuntos marítimos e pescas visa objetivos globais semelhantes aos da política agrícola comum (ver ponto 3.2). Este domínio de intervenção abrange tanto a gestão partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão (DG MARE⁽⁷⁾) como a gestão direta pela DG MARE. No domínio de intervenção da saúde e defesa do consumidor, gerido centralmente pela DG SANCO⁽⁸⁾, a UE contribui tanto para a proteção da saúde humana, da saúde animal e da fitossanidade como para o bem-estar dos consumidores.

4.4. O risco principal para a regularidade no grupo de políticas, e em especial no desenvolvimento rural, é que as despesas sejam inelegíveis devido ao incumprimento das regras e condições de elegibilidade muitas vezes complexas.

4.2. A Comissão sublinha que as despesas do Feader abrangem tanto medidas «superfície» (que são tratadas no âmbito do SIGC no que se refere aos aspetos relacionados com a superfície) como medidas não relacionadas com a superfície. Tal tem impacto sobre a dimensão dos erros que afetam cada uma das medidas.

4.4. No que diz respeito às regras e condições de elegibilidade complexas referidas pelo Tribunal, a Comissão salienta que, em grande medida, estas são uma consequência dos objetivos ambiciosos da política de desenvolvimento rural.

No entanto, o quadro jurídico foi simplificado para o período de programação 2014-2020.

⁽¹⁾ Total de 13 152 milhões de euros, incluindo pagamentos para a conclusão de programas anteriores a 2006 (195 milhões de euros).

⁽²⁾ As medidas são apresentadas no ponto 7-A do Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁽³⁾ As medidas «superfície» são aquelas cujo pagamento está ligado ao número de hectares, como os pagamentos agroambientais e os pagamentos aos agricultores para compensação em zonas com desvantagens naturais.

⁽⁴⁾ As medidas não relacionadas com a superfície são normalmente medidas de investimento, como a modernização das explorações agrícolas e a criação de serviços básicos para a economia e a população rurais.

⁽⁵⁾ Direção-Geral do Ambiente da Comissão.

⁽⁶⁾ Direção-Geral da Ação Climática da Comissão.

⁽⁷⁾ Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão.

⁽⁸⁾ Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Âmbito e método de auditoria

4.5. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria dos domínios de intervenção do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 177 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2013, a amostra era composta por 162 operações relativas ao desenvolvimento rural em 16 Estados-Membros e um país candidato ⁽⁹⁾ e 15 relativas ao ambiente, às pescas e à saúde em 5 Estados-Membros ⁽¹⁰⁾;
- b) o Tribunal concentrou os seus testes dos requisitos de condicionalidade (descritos no ponto 3.13) nas obrigações em matéria de boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) e selecionou requisitos legais de gestão (RLG) ⁽¹¹⁾, em relação aos quais foi possível obter provas e chegar a uma conclusão à data das visitas de auditoria ⁽¹²⁾;
- c) a avaliação dos sistemas de controlo do desenvolvimento rural incidiu em oito organismos pagadores ⁽¹³⁾ de oito Estados-Membros ⁽¹⁴⁾. Além disso, o sistema de controlo aplicável à condicionalidade foi examinado em quatro Estados-Membros ⁽¹⁵⁾. Relativamente aos outros domínios de intervenção, foram auditados os sistemas do Fundo Europeu das Pescas (FEP) na Polónia e na DG MARE;

4.5.

- b) Ver resposta ao ponto 4.15.

⁽⁹⁾ Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha (Brandeburgo e Berlim, Meclenburgo-Pomerânia, Saxónia) Grécia, Espanha (Andaluzia), França, Itália (Calábria, Piemonte, Sardenha), Letónia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal (Açores, Continente), Roménia, Finlândia e Turquia.

⁽¹⁰⁾ A amostra era composta por oito operações em gestão direta e sete em gestão partilhada na Grécia, Espanha, Itália, Polónia e Portugal.

⁽¹¹⁾ Os requisitos no caso dos RLG 4 (Diretiva «Nitratos») e 6-8 (relativos à identificação e registo dos animais) e óbvio incumprimento dos RLG 16 e 18 (bem-estar dos animais).

⁽¹²⁾ As obrigações ligadas à condicionalidade são requisitos legais significativos que os beneficiários das ajudas diretas da UE devem cumprir. Constituem as condições de base, e em muitos casos as únicas, a respeitar para justificar o pagamento do montante integral das ajudas diretas. Por esse motivo, o Tribunal decidiu tratar as infrações à condicionalidade como erros.

⁽¹³⁾ Os organismos pagadores e os controlos-chave foram selecionados com base numa análise dos riscos.

⁽¹⁴⁾ Alemanha (Renânia do Norte-Vestefália), Espanha (Valência), Itália (Sicília), Letónia, Malta, Polónia, Roménia e Eslovénia.

⁽¹⁵⁾ República Checa, Espanha (Castela e Leão), Itália (Emília-Romanha) e Malta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) foram examinados os Relatórios Anuais de Atividades da DG AGRI ⁽¹⁶⁾ (relativamente ao desenvolvimento rural) e da DG SANCO da Comissão;
- e) além disso, a fim de avaliar a base para as decisões de apuramento da Comissão, o Tribunal analisou os trabalhos de auditoria da DG AGRI (para o FEAGA, Fundo Europeu Agrícola de Garantia, e o Feader) relativos ao apuramento das contas.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**. Das 177 operações auditadas pelo Tribunal, 96 (54 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 48 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 6,7 % ⁽¹⁷⁾. O **gráfico 4.1** apresenta as principais categorias desses erros.

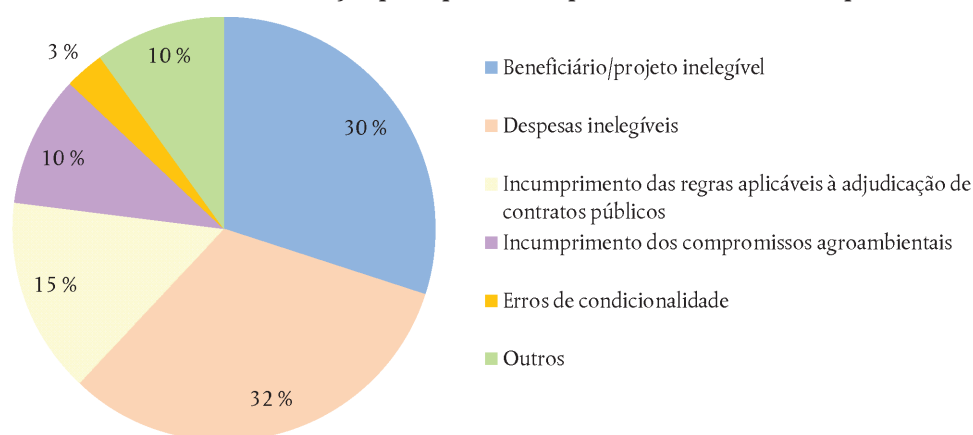
RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.6. A Comissão assinala que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal constitui uma estimativa anual que tem em conta as recuperações e as medidas corretivas aplicadas antes da auditoria do Tribunal. A Comissão assinala igualmente que as despesas em causa serão objeto de correção nos anos subsequentes através de correções financeiras líquidas resultantes do procedimento de apuramento da conformidade, bem como de recuperações junto dos beneficiários. A Comissão considera que a taxa de erro representativa anual avançada pelo Tribunal deve ser analisada no contexto do carácter plurianual das correções financeiras líquidas e das recuperações.

A Comissão toma nota da taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal, que é inferior à do ano passado. Além disso, a Comissão assinala que, tal como indicado no relatório anual de atividades de 2013 da DG AGRI, as correções financeiras líquidas impostas aos Estados-Membros pela Comissão e as recuperações junto dos beneficiários aplicadas relativamente ao Feader ascenderam, em 2013, a 327,77 milhões de EUR (2,53 % do total das despesas).

⁽¹⁶⁾ Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão.

⁽¹⁷⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,5 % e 9,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Gráfico 4.1 — Contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável**OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL****Desenvolvimento rural**

4.7. Relativamente às despesas no domínio do desenvolvimento rural, das 162 operações da amostra, 92 (57 %) estavam afetadas por erros, dos quais 48 (52 %) eram quantificáveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.7. A frequência dos erros detetados pelo Tribunal no domínio do desenvolvimento rural diminuiu de 63 % em 2012 para 57 %. A taxa de erro para o desenvolvimento rural também deve ser apreciada à luz dos ambiciosos objetivos da política neste domínio.

A Comissão observa que 11 dos referidos erros quantificados apenas diziam respeito a infrações em matéria de condicionalidade. Por conseguinte, a Comissão considera que, uma vez que os requisitos de condicionalidade não afetam nem a elegibilidade dos agricultores para apoio da PAC (1.º e 2.º pilares) nem a regularidade dos pagamentos, a exclusão destes erros faz baixar o número de operações afetadas por erros quantificáveis para 37 (40 %).

Na sua declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 2013, o diretor-geral da DG AGRI emitiu reservas sobre as despesas no domínio do desenvolvimento rural relativamente a 19 Estados-Membros (31 organismos pagadores). As reservas foram emitidas devido à ocorrência significativa de deficiências nas operações subjacentes e foram acompanhadas de um pedido aos Estados-Membros em causa no sentido de corrigirem as deficiências através de medidas corretivas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.8. Em 20 casos de erros quantificáveis de beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes (por parte dos beneficiários finais e respetivos auditores ou das suas próprias verificações) para evitar, detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, a taxa de erro mais provável estimada para este capítulo teria sido 4,7 pontos percentuais inferior. Além disso, o Tribunal constatou que, em três casos, o erro que detetou foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuem com 0,5 pontos percentuais para a taxa de erro mais provável estimada.

4.9. A auditoria consistiu no exame de operações de 31 medidas diferentes. Das 162 operações, 61 eram relativas a medidas «superfície» e 101 a medidas não relacionadas com a superfície. Foram detetados erros na amostra das operações de todos os 16 Estados-Membros visitados. Tal como em anos anteriores, a maior parte (75 %) da taxa de erro mais provável referida no ponto 4.6 diz respeito a medidas não relacionadas com a superfície.

4.10. A maior parte dos erros quantificáveis resulta do incumprimento dos requisitos de elegibilidade, em particular os que se referem a:

- a) compromissos agroambientais;
- b) requisitos específicos relativos a projetos de investimento, beneficiários e despesas;
- c) regras aplicáveis à adjudicação de contratos.

Nos pontos seguintes é efetuada uma análise de cada um destes aspetos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.8. A Comissão partilha a opinião segundo a qual as autoridades nacionais teriam podido detetar muitos dos erros encontrados pelo Tribunal: as regras da PAC fornecem aos Estados-Membros todos os instrumentos necessários para atenuar a maior parte dos riscos de erros. No seguimento das reservas emitidas em 2011, 2012 e 2013 pelo diretor-geral da DG AGRI, foram implementados vastos planos de ação, em colaboração com os Estados-Membros, para identificar as causas profundas dos erros e as ações corretivas adequadas.

Para o período de programação 2014-2020, os programas de desenvolvimento rural devem incluir uma avaliação ex ante da verificabilidade e controlabilidade das medidas, realizada conjuntamente pela autoridade de gestão e pelo organismo pagador.

Além disso, desde 2013, a Comissão intensificou as suas auditorias sobre as despesas no domínio do desenvolvimento rural.

4.9. No decorrer das auditorias que realizou nalguns Estados-Membros, a Comissão encontrou falhas similares às detetadas pelo Tribunal de Contas. Foram impostas correções financeiras líquidas substanciais aos Estados-Membros em causa (ou estão em curso procedimentos de apuramento da conformidade com vista a efetuar essas correções), a fim de proteger o orçamento da UE.

Além disso, nos casos em que foram emitidas reservas, os Estados-Membros em causa são instados a adotar medidas corretivas (ver ponto 4.8).

O nível mais baixo de erros que afetam as medidas «superfície» confirma que, quando bem implementado, o sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) constitui um sistema eficaz para prevenir e corrigir os erros.

4.10. A Comissão observou igualmente casos semelhantes nas suas próprias auditorias nos Estados-Membros. Quando necessário, a Comissão emite recomendações de medidas corretivas às autoridades nacionais e exclui as despesas não elegíveis do financiamento da UE.

A maioria dos requisitos específicos referidos pelo Tribunal não está prevista na legislação da União Europeia, mas constituem critérios de elegibilidade estabelecidos pelos Estados-Membros com vista a alcançarem melhor os objetivos da política de desenvolvimento rural do Estado-Membro em causa.

No que diz respeito à adjudicação de contratos públicos, ver resposta ao ponto 4.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.11. A amostra de auditoria incluiu 36 operações de pagamentos agroambientais, que dizem respeito à utilização de métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais. O Tribunal detetou que, em sete casos (19%), os agricultores não tinham respeitado todas as condições de pagamento. A caixa 4.1 apresenta um exemplo desse tipo de erro detetado pelo Tribunal.

Caixa 4.1 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento dos compromissos agroambientais

Em Itália (Sardenha), um beneficiário comprometeu-se a não utilizar produtos fitofarmacêuticos nocivos nas alcachofras. Durante a sua visita no local, o Tribunal constatou que o beneficiário tinha utilizado esses produtos 12 vezes durante o período auditado.

Registaram-se igualmente casos de incumprimento dos compromissos agroambientais em Itália (Piemonte), Hungria, Países Baixos, Polónia e Roménia.

4.12. Os critérios de elegibilidade e os procedimentos de seleção facilitam a orientação da ajuda para determinadas categorias de beneficiários, procurando assim melhorar a eficácia das despesas relativas ao desenvolvimento rural. Contudo, das 101 operações examinadas relativas a projetos de investimentos, 24 (24%) não cumpriam os requisitos de elegibilidade. Na caixa 4.2 é apresentado um exemplo deste tipo de erro.

Caixa 4.2 — Exemplo de erro de elegibilidade: beneficiário não elegível

A medida «aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais» concede apoio ao investimento. A ajuda deveria destinar-se a empresas abaixo de uma certa dimensão, que se considera estarem mais bem colocadas para aumentar o valor dos produtos locais. Em Portugal, os beneficiários desta medida devem ter menos de 750 empregados ou um volume de negócios inferior a 200 milhões de euros. Os dados relativos às empresas dominantes (por exemplo, acionistas maioritários) têm de ser incluídos, para que o requisito seja cumprido.

Em Portugal, um beneficiário auditado recebeu 523 644 euros de ajuda da UE para aumentar as suas instalações de produção de azeite. O Tribunal constatou que a empresa pertencia a duas grandes multinacionais, excedendo assim os dois critérios de dimensão para elegibilidade em mais de 300 vezes. Por conseguinte, o beneficiário não era elegível para ajuda e não deveria ter sido efetuado qualquer pagamento.

Constatou-se igualmente o incumprimento dos requisitos de elegibilidade de projetos de investimento ou das despesas em causa na Bulgária, Dinamarca, Alemanha (Brandeburgo e Berlim), Grécia, Espanha (Andaluzia), França, Itália (Piemonte), Letónia, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal (Açores), Roménia e Finlândia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.11. A Comissão nota que a frequência dos erros detetados pelo Tribunal no domínio dos pagamentos agroambientais diminuiu de 26% em 2012 para 19% em 2013.

A Comissão auditou a implementação de medidas agroambientais em todos os Estados-Membros no período de programação 2007-2013. Não obstante as deficiências que ainda subsistem, a qualidade global da execução melhorou ao longo do período.

Caixa 4.1 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento dos compromissos agroambientais

No que diz respeito aos Estados-Membros referidos pelo Tribunal, a Comissão também detetou deficiências, e estão em curso procedimentos de apuramento da conformidade relativamente à Hungria, Itália (Piemonte), Países Baixos, Polónia e Roménia, que darão origem a correções financeiras líquidas destinadas a cobrir o risco para o orçamento da UE.

4.12. Com base nos resultados das suas próprias auditorias, a Comissão aplicou correções financeiras líquidas a este respeito e continuará a fazê-lo, se necessário. Nos planos de ação destinados a reduzir a taxa de erro no domínio do desenvolvimento rural, os critérios de elegibilidade e de seleção foram duas das áreas abordadas.

Caixa 4.2 — Exemplo de erro de elegibilidade: beneficiário não elegível

A Comissão concorda com a apreciação do exemplo do Tribunal citado na caixa 4.2, à qual dará seguimento através do procedimento de apuramento de conformidade. A Comissão já estava consciente das deficiências identificadas, tendo detetado insuficiências na verificação dos critérios de elegibilidade para as pequenas e médias empresas durante uma das suas próprias visitas de controlo a Portugal em 2012. Será proposta uma correção financeira líquida para estas deficiências através do procedimento de apuramento da conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.13. Em 24 operações examinadas, foi exigido ao beneficiário que respeitasse as regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. Estas regras estão concebidas para garantir que os bens e serviços necessários são adquiridos nas condições mais favoráveis, garantindo simultaneamente a igualdade de acesso aos contratos públicos e o cumprimento dos princípios da transparência e da não discriminação. O Tribunal constatou que em 11 casos uma ou mais dessas regras tinham sido infringidas, cinco dos quais foram considerados erros quantificáveis porque representavam infrações graves às regras aplicáveis à adjudicação de contratos, como mostra o exemplo apresentado na caixa 4.3.

Caixa 4.3 — Exemplo de erro de elegibilidade: infração às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

Em França, um município rural recebeu financiamento do Feader para um projeto relativo à renovação e extensão de um edifício público, incluindo trabalhos de construção e serviços de consultoria.

Relativamente a um contrato que fazia parte do projeto, o município não o adjudicou à proposta economicamente mais vantajosa, sem qualquer documentação que justificasse essa decisão. Relativamente aos serviços de consultoria, o beneficiário recebeu três manifestações de interesse sem cotações de preços. Apesar de as qualificações profissionais dos três proponentes terem sido consideradas adequadas para o projeto, o beneficiário apenas negociou o preço com uma empresa e celebrou o contrato sem solicitar as propostas dos outros dois proponentes.

Devido ao incumprimento dos princípios básicos da igualdade de tratamento e da transparência em matéria de adjudicação de contratos públicos, as despesas em questão são inelegíveis.

O Tribunal detetou igualmente infrações às regras de adjudicação de contratos públicos na Bulgária, Alemanha (Brandeburgo e Berlim, Saxónia), Espanha (Andaluzia), Países Baixos, Polónia, Roménia e Finlândia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.13. *A adjudicação dos contratos públicos é um elemento central dos planos de ação em matéria de desenvolvimento rural referidos no ponto 4.8.*

A Comissão gostaria igualmente de sublinhar que um erro na adjudicação de contratos públicos não significa necessariamente a existência de fraude ou a utilização abusiva dos fundos da UE. Do mesmo modo, o incumprimento das regras em matéria de contratos públicos não significa necessariamente que a totalidade das despesas em causa tenha sido utilizada de forma indevida. Muito frequentemente, os objetivos em relação a cada ação foram efetivamente atingidos e o dinheiro dos contribuintes não foi perdido.

Para aplicar as regras em vigor em matéria de adjudicação de contratos públicos, a Comissão adotou novas orientações para determinar as correções financeiras líquidas a efetuar nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos [Decisão C(2013) 9527 da Comissão]. Relativamente a estas orientações, o não respeito das regras em matéria de contratos públicos é avaliado com base no princípio da proporcionalidade. No que se refere aos exemplos citados pelo Tribunal na caixa 4.3, os serviços da Comissão também detetaram deficiências significativas em certos Estados-Membros. Os procedimentos de apuramento da conformidade estão em curso, e serão aplicadas correções financeiras líquidas, se necessário.

Caixa 4.3 — Exemplo de erro de elegibilidade: infração às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

ver respostas ao ponto 4.13.

ver resposta ao ponto 4.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.14. As insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo podem afetar um número elevado de pagamentos, na medida em que dizem respeito a todas as operações do mesmo tipo processadas através do respetivo sistema. Dos 92 erros detetados pelo Tribunal, 40 % resultaram de condições que afetam mais de uma operação. Estes erros podem ou não ter impacto financeiro. A caixa 4.4. apresenta um exemplo deste tipo de erro.

Caixa 4.4 — Exemplo de erro que afeta mais de uma operação

Os agricultores em idade de pré-reforma que cessem a atividade agrícola para fins de transferência da exploração para outros agricultores podem beneficiar de apoio à reforma antecipada ao abrigo do Feader. Na Polónia, os programas de desenvolvimento rural estipulam que o montante do apoio à reforma antecipada deve ser deduzido do montante da reforma, quando o beneficiário atingir a idade legal de passagem à reforma e se tiver contribuído para um seguro de pensão durante, pelo menos, 25 anos.

O organismo pagador não dispunha de controlos adequados para garantir o cumprimento deste requisito. Por conseguinte, um beneficiário com 63 anos de idade continuou a receber o montante total do apoio à reforma antecipada sem dedução do montante da reforma, apesar de reunir as condições para isso. O Tribunal conclui que a parcela do apoio à reforma antecipada que deveria ter sido paga pela Caixa nacional de segurança social sob a forma de reforma é inelegível para financiamento do Feader. Na Polónia, este erro afeta outras operações em que um agricultor reúne as condições descritas no parágrafo anterior.

Foram igualmente detetados erros que afetam mais pagamentos além do examinado e com impacto financeiro nos Países Baixos, em Portugal (Açores, Continente) e na Finlândia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 4.4 — Exemplo de erro que afeta mais de uma operação

a Comissão gostaria de clarificar que nada sugere que houve um duplo pagamento a favor do trabalhador reformado; pelo contrário, verifica-se que o orçamento da UE suportou custos que deveriam ter sido financiados a partir do orçamento nacional.

A Comissão partilha o parecer do Tribunal segundo o qual as autoridades nacionais deveriam ter assegurado que os direitos a pensões nacionais deveriam ter sido deduzidos do apoio à reforma antecipada, independentemente do facto de o beneficiário não exigir o pagamento da sua pensão nacional. No âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, a Comissão assegura o acompanhamento das conclusões do Tribunal em relação às autoridades nacionais com vista a proteger os interesses financeiros da UE e recuperar quaisquer pagamentos indevidos.

No âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, a Comissão assegura o acompanhamento dos erros sistémicos (ou seja, deficiências nos sistemas de gestão e de controlo) verificados pelo Tribunal, com vista a proteger os interesses financeiros da UE e recuperar quaisquer pagamentos indevidos através de correções financeiras líquidas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.15. No âmbito de determinados regimes de ajudas do Feader⁽¹⁸⁾, os beneficiários de ajudas da UE têm a obrigação legal de cumprir requisitos de «condicionalidade», tal como descrito no ponto 3.12. Apesar de 24 (39 %) dos 61 agricultores visitados que estavam sujeitos a requisitos de condicionalidade não os terem cumprido, o impacto na taxa de erro mais provável estimada é relativamente reduzido (0,2 pontos percentuais). As regras mais suscetíveis de serem infringidas pelos agricultores foram as relativas à identificação e ao registo de animais.

Ambiente, pescas e saúde

4.16. Relativamente ao ambiente, pescas e saúde, das 15 operações incluídas na amostra, quatro (27 %) estavam afetadas por erros não quantificáveis.

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS

Desenvolvimento rural

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações

4.17. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas selecionados são resumidos no **anexo 4.2**⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Definidos no artigo 50.º-A do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

⁽¹⁹⁾ Quanto às medidas «superfície» do desenvolvimento rural, a verificação de determinados elementos essenciais como a área elegível é efetuada através do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), descrito no ponto 3.17. Outras condições de elegibilidade regem-se por controlos especificamente concebidos para o efeito. Como descrito no **anexo 3.2**, o Tribunal avaliou os sistemas SIGC em quatro organismos pagadores e considerou-os eficazes num caso, parcialmente eficazes em dois casos e ineficazes num caso.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.15. O cumprimento das obrigações de condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para os pagamentos da PAC; por conseguinte, os controlos destes requisitos não dizem respeito à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A condicionalidade é um mecanismo pelo qual os agricultores são penalizados quando não respeitam uma série de regras que decorrem, em geral, de políticas diferentes da PAC, e aplica-se aos cidadãos da UE independentemente da PAC. Assim, a Comissão considera que as reduções das ajudas impostas nos casos de violações dos requisitos de condicionalidade não devem ser tidas em conta para o cálculo das taxas de erro relativas à PAC.

A Comissão considera também que, no novo quadro jurídico da PAC, o legislador confirmou expressamente esta abordagem para todas as ajudas da PAC, precisando no artigo 97.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 que «a aplicação de sanções administrativas não afeta a legalidade e a regularidade dos pagamentos aos quais se aplique».

No que se refere aos problemas detetados na identificação e registo de animais, a Comissão partilha a observação do Tribunal e presta especial atenção a estes requisitos durante as suas auditorias de condicionalidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.18. Compete às autoridades dos Estados-Membros estabelecer e aplicar nomeadamente:

- a) procedimentos administrativos e de controlo apropriados que garantam a correção das declarações apresentadas pelo requerente e o cumprimento dos requisitos de elegibilidade;
- b) controlos no local que devem cobrir, consoante os regimes de ajuda, pelo menos 5 % de todos os beneficiários ou da despesa ⁽²⁰⁾;
- c) um sistema que garanta o cumprimento dos requisitos de condicionalidade.

4.19. A auditoria do Tribunal incidiu na conformidade com as disposições dos regulamentos aplicáveis e numa avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações. Tendo em vista uma cobertura mais abrangente dos sistemas e ganhos de eficiência, o Tribunal baseou parcialmente as suas avaliações dos sistemas nas auditorias realizadas pela Comissão (DG AGRI) (ver ponto 4.23).

4.20. Relativamente aos sistemas dos Estados-Membros examinados, o Tribunal identificou as seguintes insuficiências principais ⁽²¹⁾:

- deficiências nos controlos administrativos relativos às condições de elegibilidade e aos compromissos, tais como não deteção de IVA inelegível ou risco de duplo financiamento, em sete de oito Estados-Membros;

4.20. A Comissão está consciente das insuficiências dos sistemas de controlo dos Estados-Membros relativamente ao Feader. No relatório anual de atividades de 2013 da DG AGRI, cerca de metade dos organismos pagadores foram objeto de uma reserva relativamente às despesas do Feader, acompanhada de um pedido para que tomassem as medidas corretivas necessárias. Tal como referido pelo Tribunal no ponto 4.19, parte da sua avaliação dos sistemas dos Estados-Membros baseia-se nos resultados das auditorias de conformidade realizadas pelos serviços da Comissão.

Sempre que, no âmbito das suas auditorias, a Comissão identificar deficiências nos controlos administrativos, procede ao respetivo acompanhamento através do procedimento de apuramento da conformidade, com vista a proteger os interesses financeiros da UE.

A Comissão está consciente das deficiências ligadas aos problemas de elegibilidade, incluindo o procedimento de adjudicação de contratos públicos e o IVA. Estas questões estão no cerne das auditorias realizadas nos Estados-Membros sobre as medidas de investimento. Estes problemas foram e continuam a ser abordados no âmbito dos planos de ação estabelecidos juntamente com os Estados-Membros com vista a reduzir as taxas de erro.

Para o período de financiamento 2014-2020, as regras de elegibilidade para o IVA aplicáveis aos organismos públicos foram simplificadas, o que deverá contribuir para reduzir o risco de erros.

⁽²⁰⁾ Artigos 12.º e 25.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão (JO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

⁽²¹⁾ O **anexo 4.2** especifica o Estado-Membro no qual foi detetada a insuficiência.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- avaliação insuficiente da razoabilidade dos custos nos quatro Estados-Membros em que este aspeto foi controlado, por exemplo, através da comparação com custos de referência e do recurso a concursos;
- insuficiências no acompanhamento das irregularidades detetadas pelos organismos pagadores, incluindo a aplicação de reduções ou recuperações em quatro de seis Estados-Membros;
- qualidade insuficiente dos controlos no local (por exemplo, não abrangiam todos os compromissos e obrigações), em cinco de oito Estados-Membros;
- deficiências ao nível da conceção e aplicação do sistema de controlo aplicável à condicionalidade nos quatro Estados-Membros, como a insuficiência das normas nacionais de BCAA ou a aplicação nacional incorreta da diretiva «Nitratos».

Estas insuficiências são muito semelhantes às detetadas e comunicadas em relação aos sistemas dos Estados-Membros examinados nos dois últimos anos⁽²²⁾. Essas insuficiências explicam, em grande medida, os erros detetados durante os testes das operações (ver ponto 4.8).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão partilha a opinião segundo a qual os controlos administrativos da razoabilidade dos custos são indispensáveis para assegurar a eficácia do sistema de controlo. Durante as suas auditorias de conformidade, a Comissão também encontrou deficiências na avaliação da razoabilidade dos custos, tendo imposto correções financeiras líquidas a este respeito para proteger os interesses financeiros da UE.

A Comissão gostaria de observar que, para o próximo período de programação 2014-2020, recorrer-se-á mais amplamente aos custos simplificados para o reembolso dos pagamentos (financiamento a taxa fixa, tabelas normalizadas de custos unitários e montantes únicos). Estas medidas deverão contribuir para uma utilização mais eficiente e correta dos fundos.

Através dos procedimentos de apuramento da conformidade, a Comissão assegura o acompanhamento de todas as deficiências sistémicas identificadas no âmbito das suas auditorias, incluindo as relativas à gestão, pelos Estados-Membros, das irregularidades e das dívidas. No termo desses procedimentos, o risco total para o orçamento da UE é coberto por correções financeiras líquidas. No que se refere aos quatro Estados-Membros mencionados pelo Tribunal, a Comissão está consciente das deficiências, estando já em curso procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger o orçamento da UE.

A própria Comissão também identificou deficiências relativas à qualidade dos controlos no local. A fim de proteger os interesses financeiros da UE, a Comissão assegura sistematicamente o acompanhamento das deficiências através do procedimento de apuramento da conformidade.

A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal relativamente a 3 dos Estados-Membros, como confirmado pelos resultados das suas auditorias no domínio da condicionalidade efetuadas junto desses organismos pagadores.

O 4.º Estado-Membro foi incluído no programa de auditoria para 2015.

⁽²²⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, capítulo 4, pontos 4.21-4.25, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, capítulo 4, pontos 4.22-4.32.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.21. O Tribunal detetou insuficiências nos controlos das regras aplicáveis à adjudicação de contratos nos três Estados-Membros em que este requisito foi examinado. O Tribunal examinou 17 operações envolvendo adjudicação de contratos públicos, das quais oito (47 %) estavam afetadas por erros. Em três dos oito casos, foram detetadas despesas inelegíveis, num montante total de mais de 4,8 milhões de euros de ajuda do Feader. A caixa 4.5 apresenta um exemplo de despesas inelegíveis que não foram detetadas pelos controlos do Estado-Membro.

Caixa 4.5 — Exemplo de qualidade insuficiente dos controlos administrativos de um Estado-Membro

Num caso de adjudicação de contratos públicos controlado na Letónia, o próprio organismo pagador era beneficiário de uma ajuda do Feader num montante de 2 milhões de euros, relativamente ao sistema informático subcontratado.

O Tribunal verificou que o contrato relativo ao sistema informático e a sua posterior manutenção foi adjudicado a uma empresa através de um procedimento de adjudicação de contratos públicos afetado por diversos erros graves. Por exemplo, o organismo pagador aplicou indevidamente um procedimento por negociação, para o qual não estavam reunidas as condições necessárias, em vez de um concurso público ou limitado, como exigido pela legislação. O incumprimento dos procedimentos exigidos torna as despesas inelegíveis para financiamento da UE.

Nos últimos dois anos, o Tribunal comunicou casos muito semelhantes relativos à adjudicação de contratos de sistemas e serviços informáticos, em que o organismo pagador era o próprio beneficiário da ajuda do Feader e não respeitava as regras aplicáveis à adjudicação de contratos⁽²³⁾. Esta situação demonstra que os próprios organismos responsáveis pelo controlo da ajuda da UE nem sempre respeitam a regulamentação.

Caixa 4.5 — Exemplo de qualidade insuficiente dos controlos administrativos de um Estado Membro

As questões mencionadas pelo Tribunal serão acompanhadas pela Comissão no âmbito de uma auditoria de conformidade.

No que diz respeito aos exemplos referidos nos anteriores relatórios anuais do Tribunal, a Comissão assegura o seguimento das conclusões do Tribunal no âmbito dos procedimentos de apuramento das contas e, se for caso disso, aplicará correções financeiras líquidas.

Sistemas da Comissão relativos à regularidade das operações

Procedimento de apuramento das contas da Comissão

4.22. A gestão das despesas no setor da agricultura é, na sua maioria, partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. A ajuda é paga pelos Estados-Membros, que posteriormente são reembolsados pela Comissão (numa base mensal no caso do FEAGA e numa base trimestral no do Feader). Para poder assumir a sua responsabilidade final pela execução do orçamento, a Comissão aplica dois procedimentos distintos:

⁽²³⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, capítulo 4, caixa 4.6, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, capítulo 4, caixa 4.2.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) um procedimento de apuramento financeiro anual que abrange as contas anuais e o sistema de controlo interno de cada organismo pagador acreditado. A decisão de apuramento das contas resultante baseia-se em auditorias efetuadas por organismos de certificação independentes nos Estados-Membros, que são apresentadas à Comissão;
- b) um procedimento de apuramento de conformidade plurianual, que pode dar origem a correções financeiras para o Estado-Membro em questão, caso as despesas não tenham sido efetuadas em conformidade com as normas da UE durante um ou vários exercícios. As decisões de conformidade daí resultantes baseiam-se em auditorias de conformidade realizadas pela Comissão.

4.23. O Tribunal verificou se 20 auditorias de conformidade da Comissão respeitavam as normas internacionais de auditoria. A maioria dos elementos essenciais era aplicada e respeitava os principais requisitos da regulamentação. O Tribunal constatou melhorias relativamente ao ano passado, por exemplo, no que se refere a documentação de auditoria, e considerou que os resultados das auditorias da Comissão ao Feader e à condicionalidade tinham qualidade suficiente para serem utilizados pelo Tribunal como parte das suas próprias avaliações dos sistemas dos Estados-Membros. No entanto, continuam a verificar-se insuficiências, especialmente em relação ao FEAGA, no que se refere ao controlo da qualidade, à utilização sistemática das listas de verificação e à forma de avaliar as provas e formular as conclusões. O Tribunal formulou observações semelhantes nos dois últimos anos⁽²⁴⁾.

4.24. A DG AGRI informou que, em 2013, as suas auditorias de conformidade abrangeram 42 % das despesas do FEAGA e do Feader, a mesma percentagem comunicada relativamente a 2012. As despesas abrangidas pela auditoria da Comissão estão diretamente relacionadas com as correções financeiras. No entanto, o Tribunal não pôde verificar a precisão do valor apresentado, uma vez que a Comissão não conseguiu fornecer ao Tribunal informações suficientes sobre a forma como o cálculo foi efetuado.

4.23. A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo Tribunal das melhorias efetuadas em matéria de procedimentos de auditoria. No que diz respeito às deficiências identificadas no quadro do FEAGA, prosseguem os trabalhos com vista a melhorar o sistema.

4.24. O Tribunal formulou algumas observações interessantes e pertinentes sobre a metodologia pormenorizada para calcular a parte das despesas coberta pelas auditorias. A Comissão examiná-las-á com vista a alinhar a cobertura dos seus cálculos no contexto do seu novo programa de trabalho de auditoria plurianual.

⁽²⁴⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, capítulo 4, ponto 4.27, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, capítulo 4, ponto 4.41.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.25. As auditorias de conformidade da Comissão baseiam-se em sistemas e não verificam a regularidade das operações subjacentes. As amostras são selecionadas em função de uma apreciação subjetiva ou de forma aleatória, abrangendo despesas relativas a vários exercícios orçamentais, mas não são representativas. Como consequência, os trabalhos de auditoria da Comissão não lhe permitem calcular uma taxa de erro anual e as correções financeiras decorrentes das auditorias são, na maior parte dos casos, realizadas numa base fixa. As correções fixas devem ser utilizadas quando não é possível identificar com precisão os montantes indevidamente gastos⁽²⁵⁾. Além disso, as correções fixas, geralmente de 2 % ou 5 %, são aplicadas independentemente do número de insuficiências de controlo detetadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.25. Os organismos de certificação controlarão, a partir do exercício de 2014, uma amostra representativa de operações que lhes permita emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade, bem como validar uma taxa de erro. Por outro lado, o objetivo dos trabalhos de auditoria de conformidade da Comissão consiste em obter garantias de que os sistemas de gestão e de controlo, tal como aplicados pelos Estados-Membros no âmbito da gestão partilhada da PAC, respeitam as regras e, quando esses sistemas são considerados insuficientes, protegem o orçamento da UE através de correções financeiras líquidas. As auditorias de apuramento da conformidade da Comissão não aspiram à realização de testes substantivos que lhe permitam calcular as taxas de erro de cada organismo pagador para o qual se prevê uma correção financeira. As amostras testadas durante as visitas de controlo destinam-se a testar o sistema em causa, não devendo portanto ser representativas.

As correções financeiras líquidas são decididas em função da natureza e da gravidade da infração, bem como do prejuízo financeiro causado ao orçamento da UE. Quando possível, o seu montante é calculado com base na perda realmente causada ou com base numa extrapolação. Sempre que tal não seja possível envidando esforços proporcionados, quando os Estados-Membros não aproveitem a oportunidade para realizar os trabalhos adicionais necessários para fornecer uma avaliação numérica da perda para o orçamento da UE ou, se esta avaliação estiver incompleta ou não for suficientemente precisa, são aplicadas taxas fixas que têm em conta a natureza e a gravidade das deficiências detetadas nos sistemas de gestão e de controlo nacionais. As regras relativas à aplicação das correções financeiras foram revistas no regulamento horizontal que define o quadro jurídico da PAC para 2013-2020 [Regulamento (UE) n.º 1306/2013], que requer critérios precisos para avaliar o risco para a UE. A este respeito, as disposições do ato delegado definem de forma mais precisa o método e os critérios para o cálculo da correção financeira líquida em função do risco de despesas irregulares. Por exemplo, serão aplicadas regras mais rigorosas e correções financeiras líquidas mais elevadas se um determinado sistema de controlo apresentar três ou mais deficiências.

⁽²⁵⁾ O n.º 4 do artigo 80.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1) estipula que «A Comissão aplica correções financeiras aos Estados-Membros a fim de excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em infração do direito aplicável. A Comissão baseia as suas correções financeiras na identificação dos montantes despendidos indevidamente e no impacto financeiro no orçamento. Caso esses montantes não possam ser identificados com precisão, a Comissão pode aplicar correções extrapoladas ou fixas em conformidade com as regras setoriais».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.26. Em 2013, a Comissão adotou quatro decisões de conformidade, dando origem a correções financeiras num montante de 1 116,8 milhões de euros (861,9 milhões de euros relativamente ao FEAGA, 236,2 milhões de euros relativamente ao Feader e 18,6 milhões de euros relativamente a outros instrumentos financeiros). As correções fixas corresponderam a 66 % destas correções financeiras, uma percentagem muito semelhante à média verificada nos últimos cinco anos (65 %).

4.27. As correções financeiras adotadas em 2013 representam cerca de 2 % do orçamento de 2013 da UE para o domínio da agricultura e desenvolvimento rural, um valor mais elevado do que o nível médio das correções financeiras aplicadas durante o período de 2008-2012 (1,4 %). Esta situação deve-se essencialmente à redução dos processos de auditoria abertos em atraso, de 553 no final de 2012 para 516 no final de 2013. A resolução e o encerramento destes processos, que diziam respeito a exercícios anteriores a 2010, resultaram em correções financeiras no montante de 881 milhões de euros (79 % do total) em 2013. Continua a existir um número considerável de processos antigos, especialmente relativos ao FEAGA e a irregularidades, em relação aos quais permanecem abertos 46 processos relativos a auditorias realizadas entre 2007 e 2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.26. *As correções financeiras líquidas de taxa fixa só são aplicadas no caso de a Comissão não poder, envidando esforços proporcionados, calcular com maior precisão o risco para o orçamento da UE. Os critérios e a metodologia que regem a aplicação das correções de taxa fixa são apresentados de forma transparente num documento de trabalho da Comissão (VI/5330/97 de 23.12.1997), a fim de garantir a cobertura do risco para o orçamento da UE. Ver igualmente resposta ao ponto 4.25.*

4.27. *Relativamente à PAC, a Comissão aplica sempre correções financeiras «líquidas», ou seja, os montantes são efetivamente reembolsados pelos Estados-Membros ao orçamento da UE.*

A Comissão está a tomar medidas para resolver o número de processos de auditoria pendentes, e a DG AGRI recrutou 5 agentes qualificados encarregados exclusivamente de eliminar os processos em atraso.

Além disso, a DG AGRI já faz um acompanhamento mais rigoroso da gestão dos atrasos nos procedimentos.

Através do novo quadro jurídico da PAC, a Comissão está a adotar medidas destinadas a simplificar todo o procedimento de conformidade e a limitar o risco de atrasos desnecessários. Em especial, o artigo 34.º do projeto de regulamento de execução, que deverá ser adotado pela Comissão em julho de 2014, prevê prazos para cada etapa do procedimento de conformidade, tanto para os Estados-Membros como para a Comissão.

A Comissão concorda que é possível acelerar significativamente o procedimento de conformidade. No entanto, este procedimento exige um desenrolar em etapas sucessivas, como previsto no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (uma fase contraditória, que constitui a parte essencial de um procedimento padrão de apuramento de conformidade; e uma fase de conciliação, a pedido do Estado-Membro). Nos casos mais complexos, as duas fases do procedimento de conformidade (fase contraditória seguida de uma conciliação), o respeito do direito de o Estado-Membro contestar as conclusões da Comissão e a necessidade de a correção ser proporcional à gravidade da deficiência podem exigir um trabalho adicional considerável.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG AGRI

4.28. O RAA da DG AGRI⁽²⁶⁾ contém reservas referentes às despesas do desenvolvimento rural relativas a 31 organismos pagadores em 19 Estados-Membros. As reservas foram emitidas devido à ocorrência significativa de insuficiências nas operações subjacentes. O montante objeto de reservas corresponde a 599 milhões de euros, com base numa taxa de erro residual (TER)⁽²⁷⁾ de 5,19 %. Trata-se de um aumento significativo em relação ao ano passado, em que a TER foi de 1,62 %, com base nas estatísticas de controlo dos Estados-Membros⁽²⁸⁾.

4.29. O aumento significativo da TER relativa a 2013 resulta do método revisto da Comissão, comparativamente a 2012. A Comissão tem agora em conta as suas próprias auditorias de conformidade e as auditorias do Tribunal, os relatórios anuais dos organismos de certificação e todas as outras informações disponíveis, para avaliar a taxa de erro dos organismos pagadores. Relativamente a 2013, entre os 69 organismos pagadores, a Comissão ajustou as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros referentes a 43 de 48 organismos pagadores auditados pela Comissão e pelo Tribunal nos últimos três anos. No entanto, não foram efetuados ajustamentos relativamente às despesas que não foram abrangidas pelas auditorias da Comissão ou do Tribunal. Esta situação pode ter impacto na TER.

4.28. No capítulo 4 do seu relatório anual de 2012, o Tribunal recomendou que, nos exercícios futuros, a DG AGRI aplique ao Feader a nova metodologia que utilizou em 2012 para calcular a taxa de erro e o montante em risco para as ajudas diretas dissociadas (FEAGA). O facto de a taxa de erro residual para o Feader calculada para 2013 divergir da taxa calculada segundo o antigo método em 2012 e nos anos anteriores foi uma consequência direta da aplicação desta nova metodologia. Como resultado da estimativa mais precisa do montante em risco ao nível do organismo pagador, as reservas relativas ao Feader foram levantadas para metade dos organismos pagadores.

4.29. A Comissão avalia as taxas de erro comunicadas pelos organismos pagadores e introduz ajustamentos com base em «todas as informações pertinentes disponíveis». Todos os organismos pagadores são objeto de uma auditoria anual por parte dos organismos de certificação (ainda que a Comissão reconheça que a garantia que deve decorrer dos pareceres do organismo de certificação ainda deve ser melhorada, o que será feito a partir do exercício de apresentação de pedidos de 2014). Além disso, uma vez que as auditorias realizadas pela Comissão são determinadas com base numa análise de risco, pode considerar-se que os organismos pagadores não auditados nos três anos anteriores apresentam um grau de risco mais baixo. Outros ajustamentos que não se baseiem em elementos de prova específicos e concretos conduziram a uma sobrestimação da taxa de erro residual.

Além disso, convém sublinhar que, o facto de a Comissão ajustar a taxa de erro de um organismo pagador pode dar origem à exigência de uma reserva e, portanto, de um plano de medidas corretivas para o organismo pagador em causa. Isto teria implicações a nível dos recursos financeiros e humanos para o organismo pagador, sem que a Comissão tenha disposto de elementos objetivos nos quais basear o ajustamento.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_en.html

⁽²⁷⁾ A taxa de erro residual é a estimativa da Comissão dos erros que permanecem após a correção dos erros detetados pelos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros.

⁽²⁸⁾ Apesar de ter indicado que a TER relativa a 2012 seria provavelmente mais elevada, a Comissão não forneceu a sua própria estimativa quantificada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.30. Na sequência da reserva da DG AGRI relativa ao Feader nos seus RAA de 2011 e 2012, solicitou-se a todos os Estados-Membros que desenvolvessem planos de ação destinados a reduzir a taxa de erro para este domínio de intervenção. Embora o Tribunal reconheça os esforços envidados, a análise de uma amostra de planos de ação revelou que variavam significativamente em termos de qualidade e de âmbito. Uma insuficiência específica é o facto de os planos de ação não terem suficientemente em conta as constatações de auditoria da Comissão e do Tribunal. Foi detetado um exemplo de boas práticas na Roménia, que identificava 19 ações diferentes, abrangendo tanto medidas «superfície» como não relacionadas com a superfície, e dando resposta a insuficiências identificadas em auditorias. Em contrapartida, em Espanha foi detetado um exemplo em que apenas 9 das 17 regiões contribuíam para o plano de ação nacional, que, além disso, se centrava essencialmente em medidas «superfície» e não nas medidas de investimento, que o Tribunal considerou mais suscetíveis de erro.

Ambiente, pescas e saúde

4.31. O Tribunal examinou os sistemas na Polónia sob a responsabilidade da autoridade de auditoria do FEP e os principais elementos dos sistemas da DG MARE para gestão das despesas do FEP.

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações

4.32. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas selecionados são resumidos no **anexo 4.2**.

4.33. O principal objetivo da auditoria do Tribunal foi testar os requisitos principais aplicáveis ao sistema de gestão e de controlo utilizado pela autoridade de auditoria na Polónia para garantir a regularidade das operações financiadas pelo FEP. Além disso, o Tribunal repetiu as auditorias da autoridade de auditoria às operações financiadas pelo FEP. As principais insuficiências detetadas dizem respeito à verificação das condições de elegibilidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.30. *Depois de o Tribunal de Justiça ter declarado, em 2012, uma taxa de erro elevada para o desenvolvimento rural, a Comissão reagiu imediatamente, em estreita colaboração com os Estados-Membros. Em 2012, foram instituídos planos de ação em 14 Estados-Membros e, a partir de 2013, em todos os Estados-Membros, com o objetivo de identificar as causas dos erros e definir medidas corretivas. Foram envidados esforços significativos, tanto pelos Estados-Membros como pela Comissão. Embora se trate de um processo de aprendizagem para todas as partes envolvidas, a Comissão considera que deu bons resultados até ao presente. Sem dúvida que, analisadas retrospectivamente, algumas ações poderiam ter sido mais bem orientadas, outras poderiam ter sido calendarizadas de modo diferente, etc. A Comissão tem em conta as observações do Tribunal nos trabalhos que prossegue com as autoridades dos Estados-Membros com vista a melhorar os esforços para reduzir as taxas de erro.*

A Comissão acompanha de perto os planos de ação com vista a assegurar que abordam as principais constatações de auditoria e as deficiências. Nos casos específicos em que os Estados-Membros ignoram sistematicamente as questões pertinentes ligadas a um aumento da taxa de erro, a Comissão pode ordenar correções financeiras líquidas ou a suspensão/interrupção dos pagamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas da Comissão relativos à regularidade das operações

4.34. O Tribunal examinou os sistemas de avaliação dos riscos da DG MARE, o planeamento de auditoria e as correções financeiras relativas ao FEP, centrando-se na Polónia, para complementar a auditoria dos sistemas daquele Estado-Membro. A auditoria constatou que, apesar de ter sido baseada em cálculos pormenorizados, uma correção financeira relativa à Polónia não tinha sido apoiada por provas suficientes da sua validação.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

4.35. Relativamente a este grupo de políticas,

— os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 6,7 %;

— dos 13 sistemas de controlo examinados, sete foram considerados parcialmente eficazes e seis ineficazes.

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

4.34. A correção financeira foi aplicada a título do incumprimento do disposto no artigo 25.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1198/2006. Não foi feita isoladamente: foi constituído um grupo de trabalho específico na DG MARE para analisar estes casos. Nele participaram as unidades operacionais e as unidades «conservação e controlo», de modo a assegurar a coerência do tratamento dos Estados-Membros e a divulgação efetiva das informações.

4.35.

A Comissão assinala que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal constitui uma estimativa anual que tem em conta as recuperações e as medidas corretivas aplicadas antes da auditoria do Tribunal. A Comissão assinala igualmente que as despesas em causa serão objeto de correção nos anos subsequentes através de correções financeiras líquidas resultantes do procedimento de apuramento da conformidade, bem como de recuperações junto dos beneficiários. A Comissão considera que a taxa de erro representativa anual avançada pelo Tribunal deve ser analisada no contexto do carácter plurianual das correções financeiras líquidas e das recuperações. A Comissão toma nota da taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal de Contas.

No entanto, não concorda, em especial, com a classificação, pelo Tribunal, das infrações às obrigações em matéria de condicionalidade como erros quantificáveis, considerando que estas não devem ser incluídas no cálculo da sua taxa de erro da DAS.

Ver também resposta da Comissão ao ponto 4.15 para uma explicação pormenorizada da sua posição a este respeito.

A Comissão observa que os resultados apresentados são similares aos resultados do ano passado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

4.36. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 4.3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou 11 recomendações, das quais uma foi totalmente executada, duas foram executadas na maior parte dos aspetos, seis foram executadas em alguns aspetos e duas não foram executadas.

4.37. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural:

- **Recomendação 1:** os Estados-Membros melhorem a execução dos seus controlos administrativos, utilizando todas as informações relevantes à disposição dos organismos pagadores, o que poderá permitir-lhes detetar e corrigir a maioria dos erros (ver pontos 4.8 e 4.20). No que se refere, em especial, às medidas de investimento, os controlos administrativos devem utilizar todas as informações disponíveis para confirmar a elegibilidade das despesas, dos projetos e dos beneficiários (incluindo todos os acionistas finais) e a conformidade dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos com a legislação da UE e/ou nacional aplicável;
- **Recomendação 2:** a Comissão assegure que todos os casos em que o Tribunal detetou erros são devidamente acompanhados (como se refere nos pontos 4.14, 4.20 e 4.21, bem como no ponto 4.16 relativamente ao ambiente);

4.36. Ver respostas constantes do anexo 4.3 para as 10 recomendações relativas ao desenvolvimento rural.

A Comissão aceita a recomendação e partilha a opinião segundo a qual os Estados-Membros devem melhorar os seus controlos administrativos.

Os organismos pagadores e os Estados-Membros realizam atualmente em conjunto avaliações ex ante da verificabilidade e controlabilidade das medidas que farão parte dos programas de desenvolvimento rural para 2014-2020. São obrigados a acompanhar qualquer fonte de erros identificada com medidas de atenuação específicas.

O ato de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 clarificará o âmbito e o conteúdo dos controlos administrativos, no local e ex post.

A fim de proteger melhor os interesses financeiros da UE, a Comissão reforçou as regras relativas à interrupção dos pagamentos no domínio do desenvolvimento rural nos casos em que os Estados-Membros não desempenhem corretamente o seu papel, em conformidade com as normas aplicáveis à gestão partilhada.

A Comissão aceita a recomendação e velará por que todos os erros sistémicos detetados pelo Tribunal sejam objeto de acompanhamento adequado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** os Estados-Membros garantam que os planos de ação destinados a corrigir a elevada taxa de erro no domínio do desenvolvimento rural são completos, incluindo todas as regiões e dando resposta a todas as medidas, particularmente as de investimento, e tenham em conta as constatações de auditoria da Comissão e do Tribunal (ver ponto 4.30);

e que para o conjunto da PAC:

- **Recomendação 4:** a Comissão documente a forma como calcula as despesas abrangidas pelas suas auditorias de conformidade (ver ponto 4.24);
- **Recomendação 5:** a Comissão adote medidas para continuar a reduzir o atraso dos processos de auditoria abertos, para permitir que todas as auditorias realizadas antes de 2012 sejam encerradas até ao final de 2015 (ver ponto 4.27);
- **Recomendação 6:** a Comissão continue a desenvolver o seu método de cálculo da TER, garantindo que são tidos em conta todas as despesas e organismos pagadores (ver ponto 4.29).

4.38. Além disso, o Tribunal recomenda que:

- **Recomendação 7:** as correções financeiras dos Estados-Membros relativas ao Fundo Europeu das Pescas sejam apoiadas em provas da sua validação (ver ponto 4.34).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão colabora intensamente com os Estados-Membros para identificar as causas dos erros e corrigi-los aquando da aplicação da política. Estes trabalhos prosseguirão num futuro próximo, com o intuito de continuar a corrigir as deficiências identificadas, incluindo as detetadas pelo Tribunal de Contas.

Durante o último processo de acompanhamento dos planos de ação sobre as taxas de erro, que se desenrolou em março de 2014, já tinha sido solicitado a todos os Estados-Membros que ligassem os planos de ação e as medidas de atenuação às várias constatações de auditoria comunicadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas. O próximo exercício de acompanhamento será lançado no outono de 2014 e permitirá aprofundar esta questão. É apresentado trimestralmente um relatório sobre a evolução das auditorias para efeitos de acompanhamento das principais constatações

A Comissão aborda esta questão nomeadamente em todas as reuniões anuais de revisão e nos comités de acompanhamento com as autoridades de gestão, insistindo no caráter exaustivo e na eficácia dos planos de ação.

A Comissão aceita esta recomendação. Na primeira semana de junho de 2014 foram comunicadas ao Tribunal informações sobre a cobertura da auditoria, incluindo todas as informações pormenorizadas subjacentes relacionadas com os aspetos suscitados pelo Tribunal.

A Comissão aceita esta recomendação. Nos últimos anos, os serviços da Comissão têm envidado esforços para a realização desta prioridade, o que se reflete no plano de trabalho anual.

A Comissão aceita esta recomendação no sentido de que, a partir do exercício de apresentação de pedidos de 2014, os organismos de certificação controlarão a legalidade e a regularidade das operações com base numa amostra representativa, o que permitirá obter informações mais sólidas sobre o nível de erro a nível do organismo pagador.

A Comissão aceita esta recomendação.

ANEXO 4.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NOS DOMÍNIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, PESCAS E SAÚDE

	2013			2012	2011	2010
	Desenvolvimento rural	Ambiente, pescas e saúde	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações:	162	15	177	177	178	92
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporção (número) de operações testadas						
Não afetadas por erros	43 % (70)	73 % (11)	46 % (81)	37 %	43 %	48 %
Afetadas por um ou mais erros	57 % (92)	27 % (4)	54 % (96)	63 %	57 %	52 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis:	48 % (44)	100 % (4)	50 % (48)	43 %	38 %	48 %
Erros quantificáveis:	52 % (48)	0 % (0)	50 % (48)	57 %	62 %	52 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável				6,7 %	7,9 %	7,7 %
Limite superior de erro				9,9 %		n.a.
Limite inferior de erro				3,5 %		
⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.						
⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.						

ANEXO 4.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS SELECIONADOS NOS DOMÍNIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, PESCAS E SAÚDE

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo selecionados

Quadro 1

Estado-Membro (Organismo pagador)	Medidas de desenvolvimento rural auditadas	Controlos administrativos relativos às condições de elegibilidade e aos compromissos	Avaliação da razoabilidade dos custos	Seguimento das irregularidades incluindo a aplicação de reduções ou recuperações	Controlos das regras aplicáveis à adjudicação de contratos	Controlos no local e seleção de amostras	Avaliação global
Alemanha (Renânia do Norte-Vestefália)	Superfície (M211, M212, M213, M214, M215)	Parcialmente eficazes	n/a	Parcialmente eficaz	n/a	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Espanha (Valência)	Superfície (M211, M212, M214)	Parcialmente eficazes	n/a	Ineficaz	n/a	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Malta	Superfície (M212, M214)	Parcialmente eficazes	n/a	Ineficaz	n/a	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Eslovénia	Superfície (M211, M212, M214)	Parcialmente eficazes	n/a	Eficaz	n/a	Eficazes	Parcialmente eficazes
Itália (Sicília)	Não relacionadas com a superfície (M121, M123, M311, M511)	Parcialmente eficazes	Ineficaz	Eficaz	Ineficazes	Eficazes	Ineficazes
Letónia	Não relacionadas com a superfície (M121, M123, M321, M511)	Ineficazes	Ineficaz	Ineficaz	Ineficazes	Parcialmente eficazes	Ineficazes
Polónia	Não relacionadas com a superfície (M321, M322)	Eficazes	Ineficaz	n/a	Parcialmente eficazes	Eficazes	Parcialmente eficazes
Roménia	Não relacionadas com a superfície (M312)	Ineficazes	Ineficaz	n/a	n/a	Parcialmente eficazes	Ineficazes

Estado-Membro (Organismo pagador)	Medidas de desenvolvimento rural auditadas	Controlos administrativos relativos às condições de elegibilidade e aos compromissos	Avaliação da razoabilidade dos custos	Seguimento das irregularidades incluindo a aplicação de reduções ou recuperações	Controlos das regras aplicáveis à adjudicação de contratos	Controlos no local e seleção de amostras	Avaliação global
Número de Estados-Membros com insuficiências/Número de Estados-Membros auditados		7/8	4/4	4/6	3/3	5/8	
Medidas «superfície» auditadas:	M211: Pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens naturais em zonas de montanha; M212: Pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens noutras zonas que não as zonas de montanha; M213: Pagamentos Natura 2000 e pagamentos relacionados com a Diretiva 2000/60/CE; M214: Pagamentos agroambientais; M215: Pagamentos relacionados com o bem-estar dos animais						
Medidas não relacionadas com a superfície auditadas:	M121: Modernização das explorações agrícolas; M123: Aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais; M311: Diversificação para atividades não agrícolas; M312: Criação e desenvolvimento de microempresas; M321: Serviços básicos para a economia e a população rurais; M322: Renovação e desenvolvimento das aldeias; M511: Assistência técnica						
Quadro 2							
Estado-Membro (Organismo pagador)	Regime	Seguimento das irregularidades incluindo a aplicação de reduções ou recuperações	Execução das normas de condicionalidade e boas condições agrícolas e ambientais	Controlos no local e seleção da amostra	Avaliação global		
República Checa	Condicionalidade	Parcialmente eficaz	Ineficaz	Parcialmente eficazes	Ineficazes		
Espanha (Castela e Leão)	Condicionalidade	Ineficaz	Ineficaz	Parcialmente eficazes	Ineficazes		
Itália (Emília-Romanha)	Condicionalidade	Parcialmente eficaz	Ineficaz	Ineficazes	Ineficazes		
Malta	Condicionalidade	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes		
Número de Estados-Membros com insuficiências/Número de Estados-Membros auditados		4/4	4/4	4/4	4/4		

Quadro 3

Estado-Membro	Aspectos gerais	Âmbito do manual de auditoria	Metodologia da auditoria de sistemas	Exame das auditorias de sistemas	Metodologia de amostragem das auditorias de operações	Metodologia das auditorias de operações	Exame das auditorias de operações	Repetição de auditorias de operações	Relatório de controlo e parecer de auditoria anuais	Avaliação global
Polónia (autoridade de auditoria para o Fundo Europeu das Pescas)	Eficazes	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficazes	Parcialmente eficazes

ANEXO 4.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NOS DOMÍNIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, PESCAS E SAÚDE

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	4.53. Saliente-se que as recomendações do Tribunal no sentido de continuar a simplificar as regras e as condições no domínio do desenvolvimento rural se mantêm válidas.			X			<p>A Comissão está sempre atenta às possibilidades de simplificação das regras e condições aplicáveis no domínio do desenvolvimento rural, mas tem em conta que muitas destas condições constituem elementos adicionais acrescentados pelos Estados-Membros, o que as coloca fora da esfera de influência da Comissão.</p> <p>A nova legislação em matéria de desenvolvimento rural para o período de programação 2014-2020, que entrou em vigor no final de 2013, introduziu vários elementos de simplificação e exigiu também que as medidas previstas nos programas sejam verificáveis e controláveis. No entanto, agora que esta legislação está em vigor, as possibilidades de a Comissão impor novas medidas de simplificação são algo limitadas durante o período de programação de 2014-2020.</p> <p>Os resultados dos novos elementos de simplificação introduzidos só serão visíveis durante o próximo período de execução.</p>	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>4.54. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural para o atual período de programação:</p> <p>Recomendação 1: os Estados-Membros efetuem controlos administrativos e no local mais rigorosos com vista a atenuar o risco de declaração de despesas ineligiíveis à UE.</p> <p>Recomendação 2: a Comissão e os Estados-Membros garantam que as regras existentes são mais bem aplicadas, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> — as regras relativas à adjudicação de contratos e ao IVA quando os beneficiários da ajuda são organismos públicos; — os compromissos agroambientais e as regras de elegibilidade para a modernização das explorações agrícolas. 		X				<p>A Comissão concorda com o Tribunal e, no âmbito dos seus procedimentos de apuramento da conformidade, recomenda sistematicamente aos Estados-Membros que corrigam as deficiências a que se alude.</p> <p>No seu relatório anual de atividades de 2013, a DG AGRI emitiu 62 reservas e exigiu que fossem tomadas medidas para corrigir as deficiências. Se os organismos pagadores não tomarem as medidas necessárias, a Comissão pode suspender os pagamentos.</p> <p>Além disso, os novos trabalhos que serão realizados pelos organismos de certificação a partir do exercício de 2015, a fim de emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade, contribuirão igualmente para identificar as deficiências a nível da eficácia dos controlos dos organismos pagadores, bem como para lhes indicar as melhorias necessárias com vista a garantir que os controlos são efetuados com o rigor necessário.</p> <p>No caso de os Estados-Membros declararem despesas ineligiíveis, a Comissão protege o orçamento da UE recuperando os pagamentos indevidos através de correções financeiras líquidas.</p> <p>Durante as suas próprias auditorias, a DG AGRI também constatou deficiências semelhantes às assinaladas pelo Tribunal e assegura o acompanhamento das mesmas através do procedimento de apuramento de conformidade. Sempre que se verificar um risco para o orçamento da UE, são aplicadas correções financeiras líquidas. Os procedimentos de apuramento da conformidade em curso visam fazer face às deficiências detetadas no que diz respeito à aplicação das regras relativas ao IVA e à adjudicação de contratos públicos, bem como à medida de desenvolvimento rural referida.</p> <p>No que diz respeito aos contratos públicos, é de assinalar que foram recentemente adotadas novas orientações da Comissão para determinar as correções financeiras líquidas a aplicar às despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos [Decisão C(2013) 9527 da Comissão].</p>	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 3: a Comissão analise as razões para a taxa de erro materialmente relevante.		X					Entre 2012 e 2013, a Comissão analisou, através de um grupo de trabalho, quais foram as principais causas da taxa de erro. Os resultados foram revelados num documento de trabalho dos serviços da Comissão, apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho em junho de 2013, sobre a avaliação das causas profundas dos erros e as medidas corretivas e preventivas no âmbito da política de desenvolvimento rural [SWD(2013) 244 final]. A Comissão organizou vários seminários com os Estados-Membros para debater esta questão e continuará a analisar as razões subjacentes a quaisquer novos elementos que forem identificados.
	Recomendação 4: a Comissão tome em conta as constatações identificadas pelo Tribunal ao estabelecer a estratégia das auditorias de apuramento das contas da DG AGRI.	X						Não aplicável.
	Recomendação 5: a Comissão altere as orientações destinadas aos organismos de certificação exigindo que esses organismos incluam na sua estratégia e nos seus relatórios de auditoria as constatações de auditorias anteriores da Comissão e do Tribunal.				X			A Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada. Esta questão é abordada nas orientações a aplicar pelos organismos de certificação após 2013 em duas fases durante os trabalhos de auditoria: 1) na fase de planificação, com base numa análise de risco inicial que deve ter devidamente em conta todas as informações disponíveis, incluindo as constatações anteriores do Tribunal; estas devem ser justificadas de forma adequada na estratégia de auditoria (ver secção 3.2 das orientações); e 2) na fase da avaliação dos erros, quando o organismo de certificação deve realizar uma análise destinada a determinar se os resultados são ou não postos em causa por qualquer informação pertinente proveniente de outros canais de verificação (entre os quais o Tribunal e a Comissão).

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 6: no que se refere à condicionalidade, os Estados-Membros garantam o respeito pelos requisitos relativos à identificação e ao registo de animais e melhorem a distribuição dos controlos ao longo do ano, de modo a que todos os requisitos relevantes sejam adequadamente controlados.</p> <p>4.55. Nos domínios de intervenção do ambiente, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor, o Tribunal recomenda que a Comissão melhore o controlo das capturas nos termos dos acordos de parceria no domínio das pescas com países terceiros.</p>			X				<p><i>Durante as suas auditorias relativas à aplicação da condicionalidade pelos Estados-Membros, a Comissão verifica sistematicamente que estes últimos respeitam as exigências em matéria de identificação e de registo dos animais, bem como o calendário dos controlos no local.</i></p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	3.58 d) a qualidade das inspeções seja devidamente controlada e comunicada pelos organismos de certificação.			X				A Comissão considera que esta recomendação foi integralmente aplicada, dado que o quadro que garante que os organismos de certificação fornecem informações adequadas sobre a qualidade dos controlos no local foi implementado e que as orientações pormenorizadas necessárias foram divulgadas junto dos organismos de certificação. Com efeito, a partir do exercício de apresentação de pedidos de 2014 (exercício de 2015), os organismos de certificação são obrigados a emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade das despesas declaradas à Comissão. Para tal, devem verificar a qualidade das inspeções efetuadas pelos organismos pagadores e apresentar um relatório sobre as mesmas.
	3.59. No domínio do desenvolvimento rural, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros corrijam as insuficiências identificadas, nomeadamente aumentando a eficácia dos controlos relativos às medidas não abrangidas pelo SIGC.			X				A Comissão considera que já fez já progressos significativos a este respeito. Realizou um exercício exaustivo na DG AGRI e com os Estados-Membros com vista a identificar as causas profundas dos erros e para aplicar as medidas corretivas adequadas. Estes trabalhos prosseguirão, sempre que forem identificadas novas deficiências. Foram aplicados vastos planos de ação em 2012 e 2013 e, em 2014, foram solicitados 31 planos de ação para determinados organismos pagadores cuja taxa de erro permanece elevada. Os novos trabalhos que serão realizados pelos organismos de certificação a partir do exercício de 2015, a fim de emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade, contribuirão igualmente para identificar as deficiências a nível da eficácia dos controlos dos organismos pagadores, bem como para lhes indicar as melhorias necessárias com vista a garantir que os controlos são efetuados com o rigor necessário.
	3.60. Por último, é necessário que a Comissão e os Estados-Membros tomem medidas eficazes para solucionar os problemas identificados nos domínios de intervenção ambiente, pescas e saúde e defesa do consumidor.			X				

Capítulo 5

Política regional, Transportes e Energia

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.19
Características específicas do grupo de políticas	5.3-5.18
Objetivos das políticas	5.3-5.4
Instrumentos das políticas	5.5-5.15
Riscos para a regularidade	5.16-5.18
Âmbito e método de auditoria	5.19
Regularidade das operações	5.20-5.32
Exame dos instrumentos de engenharia financeira	5.33-5.36
Exame de sistemas de controlo selecionados	5.37-5.60
Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão	5.37-5.51
Exame dos relatórios anuais de atividades da Comissão	5.52-5.60
Direção-Geral da Política Regional e Urbana	5.53-5.58
Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e Direção-Geral da Energia	5.59-5.60
Conclusão e recomendações	5.61-5.64
Conclusão relativa ao exercício de 2013	5.61-5.62
Recomendações	5.63-5.64
Anexo 5.1 — Resultados dos testes das operações nos domínios da política regional, transportes e energia	
Anexo 5.2 — Resultados do exame dos sistemas de controlo selecionados no domínio da coesão	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente à política regional, transportes e energia, que inclui os seguintes domínios de intervenção: política regional, mobilidade e transportes e energia. O **quadro 5.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 5.1 — Política regional, energia e transportes — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Política regional	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e outras operações regionais	31 130
	Fundo de Coesão	11 906
	Operações de pré-adesão relativas às políticas estruturais	358
	Despesas administrativas	86
	Fundo de solidariedade	14
		43 494
Mobilidade e transportes	Redes transeuropeias (RTE)	771
	Transportes terrestres, aéreos e marítimos	158
	Despesas administrativas	65
	Investigação relativa aos transportes	65
		1 059
Energia	Energias convencionais e renováveis	312
	Energia nuclear	199
	Investigação relativa à energia	144
	Despesas administrativas	76
	Redes transeuropeias (RTE)	27
		758
Total dos pagamentos do exercício		45 311
- total das despesas administrativas ⁽¹⁾		227
Total das despesas operacionais		45 084
- adiantamentos ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ apuramentos de adiantamentos ⁽²⁾		1 742
+ desembolsos aos beneficiários finais a título dos Instrumentos de Engenharia Financeira		1 625
Total da população auditada		45 477
Total das autorizações do exercício		46 759

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

⁽²⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

⁽³⁾ Este montante inclui 1 869 milhões de euros de adiantamentos pagos aos Instrumentos de Engenharia Financeira.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.2. A política regional, executada principalmente através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão (FC), corresponde a 96 % das despesas dos domínios de intervenção objeto do presente capítulo, enquanto os restantes 4 % dizem respeito aos domínios dos transportes e da energia.

Características específicas do grupo de políticas

Objetivos das políticas

Política regional

5.3. A política regional visa reforçar a coesão económica, social e territorial dentro da União Europeia, reduzindo as disparidades de desenvolvimento entre as diferentes regiões, reestruturando as zonas industriais em declínio, diversificando as zonas rurais e incentivando a cooperação transfronteiriça e transnacional.

Políticas de mobilidade, dos transportes e da energia

5.4. As políticas dos transportes e da energia visam criar sistemas e serviços de transportes e de energia seguros, sustentáveis e competitivos para os cidadãos e empresas da Europa, bem como desenvolver soluções inovadoras que contribuam para a conceção e a execução dessas políticas.

Instrumentos das políticas

Política regional

5.5. O FEDER financia projetos de infraestruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento económico regional e atividades de apoio às pequenas e médias empresas (PME). O Fundo de Coesão financia investimentos em infraestruturas nos domínios do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto *per capita* seja inferior a 90 % da média da UE. Além disso, o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão apoia os países candidatos a prepararem-se para utilizar o financiamento concedido pela UE para a política regional e o Fundo de Solidariedade da UE fornece ajuda em caso de ocorrência de catástrofes naturais nos Estados-Membros (ver **quadro 5.1**).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Gestão e controlo das despesas nos fundos da política de coesão (FEDER/FC e FSE)

5.6. O FEDER, o Fundo de Coesão e o Fundo Social Europeu (FSE) contribuem todos para o financiamento da política de coesão. Estes fundos regem-se por normas comuns, salvo as exceções previstas pelos regulamentos específicos relativos a cada fundo. Os fundos da política de coesão são executados através de programas plurianuais, em regime de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. O FSE, que é objeto do capítulo 6, é referido no presente capítulo nos casos em que são analisadas questões comuns a todos os fundos.

5.7. Para cada período de programação, a Comissão aprova programas operacionais (PO), bem como planos financeiros indicativos, que incluem as contribuições nacionais e da UE, com base em propostas dos Estados-Membros⁽¹⁾. Os projetos selecionados pelas autoridades dos Estados-Membros são financiados através dos PO e realizados por particulares, associações, empresas públicas ou privadas ou por organismos públicos locais, regionais e nacionais. As regras que preveem o reembolso dos custos pelo orçamento da UE são definidas nos regulamentos e/ou nas regras de elegibilidade nacionais.

5.8. Os beneficiários declaram os custos incorridos para cada projeto às suas autoridades nacionais. Estas declarações individuais são consolidadas em declarações de despesas periódicas para cada PO, certificadas pelas autoridades dos Estados-Membros e apresentadas à Comissão⁽²⁾. O montante total do cofinanciamento da UE é então reembolsado pelo orçamento da UE ao Estado-Membro de acordo com a taxa de cofinanciamento fixada ao nível prioritário.

5.7. O estabelecimento de regras de elegibilidade a nível nacional [artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho] foi um dos principais elementos de simplificação introduzidos no período de programação de 2007-2013. Esta medida visa proporcionar aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na adaptação das regras de elegibilidade às necessidades específicas das regiões ou programas e harmonizá-las com as regras em vigor noutros regimes públicos nacionais.

⁽¹⁾ No total, foram aprovados pela Comissão 434 PO para o período de programação de 2007-2013: 317 para o FEDER/FC (dos quais 24 incluem projetos do FC) e 117 para o FSE. Em 1 de julho de 2013, a Croácia tornou-se no 28.º Estado-Membro da União Europeia. Em consequência, o número total de PO aumentou para 440 (322 PO do FEDER/FC e 118 do FSE).

⁽²⁾ O grau de reembolso dos custos é determinado em conformidade com a taxa definida para esses projetos pelo PO, mas também tem em conta outros critérios (tais como os limites específicos estabelecidos em conformidade com os regulamentos e/ou as regras aplicáveis aos auxílios estatais).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Ao nível dos Estados-Membros e ao nível regional

5.9. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por evitar ou detetar e corrigir as despesas irregulares e pela sua comunicação à Comissão. A responsabilidade pela gestão quotidiana cabe às autoridades de gestão e aos organismos intermédios designados⁽³⁾, que devem garantir que todos os projetos são elegíveis para beneficiar de financiamento da UE e que os custos declarados cumprem todas as condições definidas nos regulamentos e/ou nas regras nacionais. Estas verificações incluem controlos no local dos projetos com base numa amostra e controlos documentais relativos à gestão antes de as despesas serem certificadas pelas autoridades de gestão. As autoridades de certificação devem garantir que foram efetuados controlos adequados e realizar controlos adicionais antes de as declarações de despesas serem apresentadas à Comissão para reembolso. Em conjunto, estes controlos de gestão são designados «controlos de primeiro nível».

5.10. Além disso, as autoridades de auditoria dos Estados-Membros realizam auditorias dos sistemas para cada PO (ou grupo de PO) e auditorias *ex post* das operações com base em amostragens⁽⁴⁾. Informam a Comissão sobre estas auditorias através de relatórios de controlo anuais, que incluem um parecer de auditoria anual sobre o funcionamento dos sistemas e a taxa de erro estimada pelas autoridades de auditoria (ver pontos 5.38 e 5.41)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Os organismos intermédios são entidades públicas ou privadas que atuam sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão e desempenham funções em nome desta.

⁽⁴⁾ Artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽⁵⁾ Podem obter-se mais pormenores sobre as funções e responsabilidades das autoridades de auditoria e a sua contribuição para o processo de garantia da Comissão no Relatório Especial n.º 16/2013 «Balanço da “auditoria única” (“single audit”) e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão», pontos 5-11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Ao nível da Comissão

5.11. A Comissão (Direção-Geral da Política Regional e Urbana e Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão) deve certificar-se de que os Estados-Membros instituíram sistemas de gestão e de controlo que cumprem os requisitos dos regulamentos e de que esses sistemas funcionam de forma eficaz⁽⁶⁾. Se a Comissão constata que um Estado-Membro não corrigiu despesas irregulares que tenham sido certificadas e declaradas ou que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, pode interromper ou suspender os pagamentos⁽⁷⁾. Caso o Estado-Membro não retire as despesas irregulares (que podem ser substituídas por despesas elegíveis de outros projetos do mesmo PO) e/ou não corrija quaisquer falhas detetadas no sistema, a Comissão poderá aplicar correções financeiras⁽⁸⁾. No capítulo 1, pontos 1.12 a 1.14, são igualmente facultadas mais informações sobre a forma como a Comissão impôs interrupções/suspensões e aplicou correções financeiras.

Mobilidade e transportes e energia

5.12. As políticas da União Europeia no domínio dos transportes visam desenvolver o mercado interno, aumentar a concorrência e a inovação e integrar as redes de transportes. Neste domínio, as políticas da UE promovem a mobilidade, o desenvolvimento sustentável e a segurança nos transportes. As políticas energéticas visam fornecer aos cidadãos e às empresas energia a preços acessíveis e competitivos, bem como serviços energéticos tecnologicamente avançados. Promovem a produção, o transporte e o consumo sustentáveis de energia, além de um aprovisionamento energético seguro no seio da UE. Os principais instrumentos financeiros nestes dois domínios são o Programa das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T) e o Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER) (ver **quadro 5.1**).

⁽⁶⁾ Artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁷⁾ N.º 2 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 da Comissão (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1); artigos 91.º e 92.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁸⁾ Artigo 99.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Gestão e controlo das despesas relativas aos transportes e à energia

5.13. A Comissão (Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e Direção-Geral da Energia) executa as despesas relativas aos transportes e à energia por intermédio de duas agências de execução e de uma empresa comum⁽⁹⁾, bem como através de modalidades de gestão conjunta (como no caso dos fundos para a desativação de instalações nucleares ou do mecanismo europeu de financiamento em matéria de eficiência energética).

5.14. Em geral, a Comissão financia projetos na sequência de convites à apresentação de propostas. Os pagamentos relativos aos projetos aprovados são efetuados diretamente pela Comissão aos beneficiários, com base em convenções de subvenção ou em decisões da Comissão. Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas podem igualmente ser empresas públicas ou privadas. O financiamento da UE é fracionado: um adiantamento ou pré-financiamento quando da assinatura da convenção de subvenção ou da decisão de financiamento, seguido de pagamentos intermédios e finais para reembolso das despesas elegíveis declaradas pelos beneficiários.

5.15. A Comissão avalia as propostas com base em critérios definidos de seleção e de atribuição, fornece informações e orientações aos beneficiários e controla e verifica a execução dos projetos com base nos relatórios financeiros e técnicos intercalares apresentados pelos beneficiários. As convenções de subvenção ou as decisões da Comissão podem prever que as declarações de despesas sejam certificadas por um auditor independente ou por um organismo nacional competente. Além disso, a Comissão efetua auditorias *ex post* para detetar e corrigir erros que os controlos anteriores possam não ter evitado.

⁽⁹⁾ A Agência de Execução para a Inovação e as Redes, INEA (que sucedeu à Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes); a Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas, EASME (que sucedeu à Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação) e a Empresa Comum SESAR (programa de investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Riscos para a regularidade***Política regional**

5.16. No que se refere às despesas do FEDER e do FC, os principais riscos dizem respeito ao incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos e ao financiamento de projetos que não sejam elegíveis ou que não respeitem as regras da UE relativas aos auxílios estatais⁽¹⁰⁾. Existe igualmente o risco de os beneficiários declararem custos que são inelegíveis nos termos dos regulamentos e/ou das regras de elegibilidade nacionais.

5.17. Quando da execução dos PO, as autoridades dos Estados-Membros são confrontadas com prioridades opostas. As despesas devem ser objeto de controlos adequados com vista a garantir a regularidade e a boa gestão financeira. Ao mesmo tempo, convém garantir a absorção dos fundos disponibilizados pela UE, o que, na prática, pode dificultar a aplicação coerente de controlos eficazes, levando a que não sejam detetadas e corrigidas infrações às regras e dando origem, em última instância, ao reembolso de despesas inelegíveis a partir do orçamento da UE. Esta circunstância pode igualmente resultar no financiamento de projetos demasiado onerosos, não executados de forma eficiente ou pouco suscetíveis de alcançar os resultados esperados⁽¹¹⁾. Esta tensão torna-se mais importante quando se aproxima o fim do período de elegibilidade.

Mobilidade e transportes e energia

5.18. No caso das despesas nos domínios dos transportes e da energia, o principal risco reside no facto de custos inelegíveis declarados pelos beneficiários não serem detetados pela Comissão antes do respetivo reembolso. À semelhança do que sucede com o FEDER e o FC, existem igualmente riscos respeitantes ao incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

5.16. A Comissão é da mesma opinião, conforme especificado no Documento de Trabalho «Análise dos erros no domínio da política de coesão para os anos de 2006-2009» [SEC(2011) 1179 de 5.10.2011]. Neste documento, a Comissão indica as ações específicas desenvolvidas com vista a atenuar esses riscos (em particular, orientações adicionais e formação destinada às autoridades de gestão sobre os riscos identificados, implementação atempada das correções financeiras, procedimentos de interrupção e suspensão e auditorias orientadas para as áreas de maior risco).

⁽¹⁰⁾ Podem obter-se mais informações sobre as funções e responsabilidades da Comissão em relação aos auxílios estatais no Relatório Especial n.º 15/2011 «Os procedimentos da Comissão asseguram uma gestão eficaz do controlo dos auxílios estatais?».

⁽¹¹⁾ No capítulo 10, são fornecidas informações suplementares sobre questões relativas ao desempenho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

5.19. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2** do **anexo 1.1**, do capítulo 1. No que se refere à auditoria dos domínios da política regional, dos transportes e da energia, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 operações⁽¹²⁾, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra é concebida de forma a ser representativa de toda a gama de operações realizadas no grupo de políticas. Em 2013, a amostra era composta por operações de 19 Estados-Membros⁽¹³⁾;
- b) a auditoria envolveu o exame de Instrumentos de Engenharia Financeira (IEF) em termos das suas taxas de desembolso (isto é, a proporção dos fundos utilizados ao nível dos beneficiários finais). Para o efeito, procedeu-se ao exame dos relatórios de acompanhamento da Comissão relativos a 2012 e dos cinco IEF incluídos na amostra de operações auditada;
- c) a avaliação dos sistemas de controlo consistiu em examinar:
 - i) as atividades de supervisão das autoridades nacionais de auditoria nos Estados-Membros por parte da Comissão;
 - ii) os Relatórios Anuais de Atividades (RAA) da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e da Direção-Geral da Energia.

⁽¹²⁾ Esta amostra inclui 180 operações relacionadas com 168 projetos no domínio da política regional (125 projetos do FEDER, 38 projetos do FC e cinco Instrumentos de Engenharia Financeira), 8 projetos no domínio dos transportes e quatro projetos no domínio da energia (ver **anexo 5.1**). A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos que se elevaram a 2,9 mil milhões de euros em 2013. Das 168 operações do domínio da política regional (incluindo todos os Instrumentos de Engenharia Financeira), 157 dizem respeito ao período de programação de 2007-2013. Os Instrumentos de Engenharia Financeira examinados foram selecionados entre os fundos para os quais foram efetuados em 2013 pagamentos aos beneficiários finais (empréstimos, garantias ou investimentos de capital).

⁽¹³⁾ Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Regularidade das operações

5.20. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Das 180 operações auditadas pelo Tribunal, 102 (57 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 40 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 6,9 % ⁽¹⁴⁾.

5.21. O capítulo 1 inclui uma avaliação da exatidão e fiabilidade dos valores relativos às correções financeiras apresentadas na nota 6 das contas consolidadas da UE (ver pontos 1.12-1.14). No capítulo 1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 é explicado em que medida o Tribunal tem em consideração as correções financeiras quando estima a taxa de erro mais provável ⁽¹⁵⁾.

5.22. O **gráfico 5.1** mostra em que medida os diferentes tipos de irregularidades contribuíram para a estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal para 2013.

5.20. Resposta comum aos pontos 5.20 e 5.21:

A Comissão observa que a taxa de erro mais provável comunicada relativamente a 2013 está em consonância com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal nos últimos quatro anos.

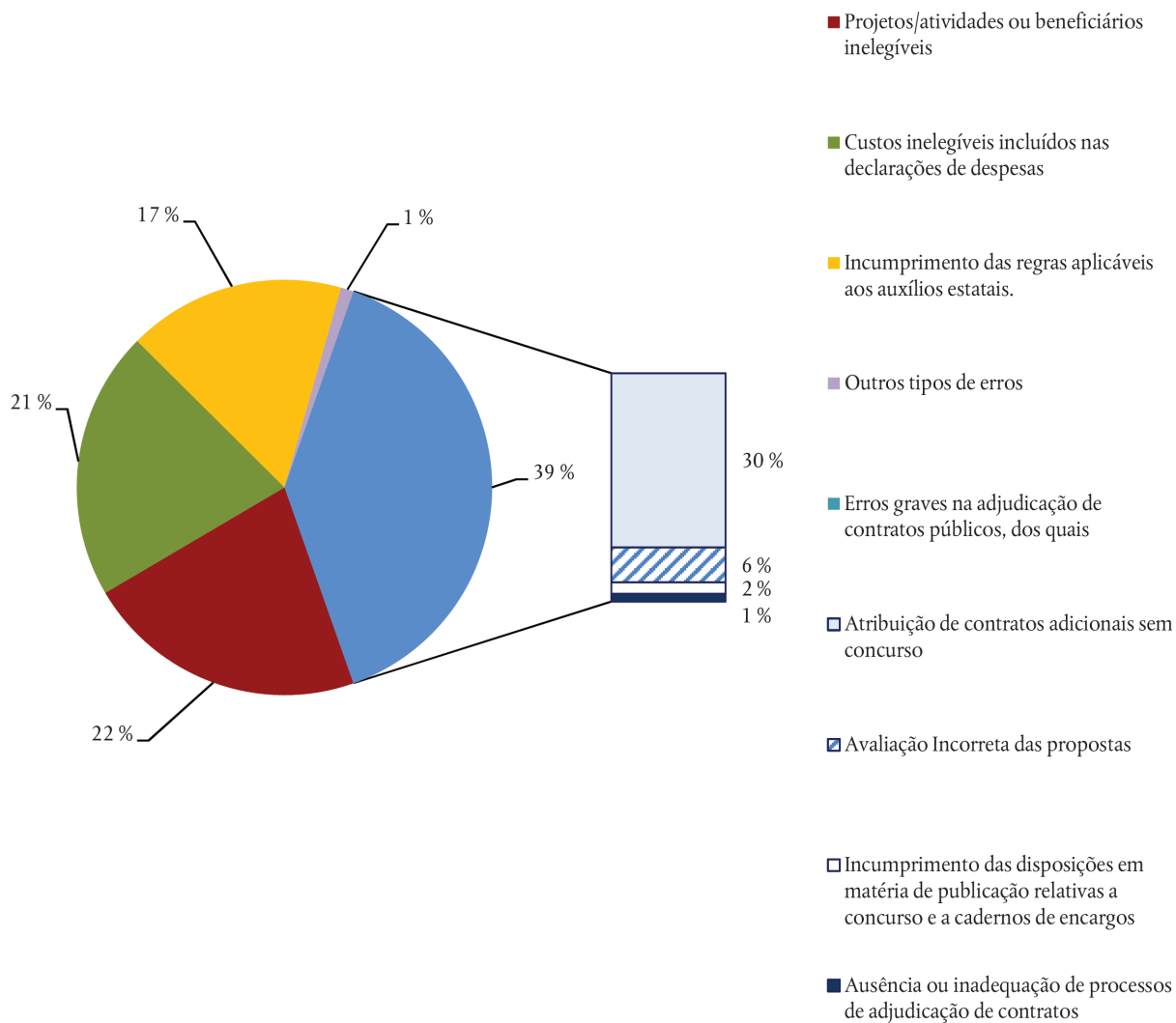
Isto confirma que a taxa de erro relativa ao período de programação de 2007-2013 se mantém estável e é significativamente inferior às taxas comunicadas para o período de 2000-2006. Esta evolução decorre do reforço das disposições de controlo no período de programação de 2007-2013 e de uma política rigorosa de interrupção/suspensão dos pagamentos quando são identificadas deficiências, conforme comunicado no Relatório Anual de Atividades de 2013 da Direção-Geral de Política Regional e Urbana (ver secção 2.111 F, pp.44-45). A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas/Estados-Membros de maior risco e a tomar medidas corretivas, quando necessário, de acordo com uma política rigorosa de interrupção e suspensão de pagamentos. Para o novo período de 2014-2020, há uma melhoria na capacidade de correção da Comissão com a eliminação, em determinadas condições, da possibilidade de os Estados-Membros reutilizarem os fundos, o que resulta em correções financeiras líquidas. Este será um importante incentivo para os Estados-Membros detetarem e corrigirem irregularidades antes da certificação das contas anuais à Comissão.

Além disso, o Regulamento Financeiro (artigo 80.º, n.º 4) prevê a utilização, de acordo com as regras da política de coesão [artigo 99.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006], de correções a taxa fixa ou extrapoladas quando os montantes indevidamente gastos não podem ser identificados com precisão, o que acontece frequentemente. Foi este o caso no que diz respeito à política regional em 2013. A Comissão agiu no âmbito das suas competências e no pleno respeito da regulamentação em vigor com vista a proteger o orçamento da UE. De acordo com a abordagem do Tribunal, são efetuados ajustamentos na medida em que tenha sido estabelecida uma ligação a operações individuais. A Comissão considera que as correções a taxa fixa aplicadas abrangeram a totalidade dos programas e das operações em causa. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.17.

⁽¹⁴⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,7 % e 10,1 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽¹⁵⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 1.19-1.37.

Gráfico 5.1 — Contribuição por tipo de erro para o erro mais provável



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O incumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos representa mais de um terço da taxa de erro estimada pelo Tribunal nestes domínios de intervenção

5.23. As regras de adjudicação de contratos públicos constituem um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficaz dos dinheiros públicos e o estabelecimento de um mercado interno na UE.

5.24. Em 2013, o Tribunal examinou 122 procedimentos de adjudicação de contratos públicos referentes a obras e serviços subjacentes às despesas das 180 operações testadas pelo Tribunal⁽¹⁶⁾. O valor contratual acumulado destes contratos públicos auditados está estimado em aproximadamente 4,2 milhões de euros⁽¹⁷⁾.

5.25. Tal como em anos anteriores, os procedimentos de adjudicação de contratos públicos são especialmente propensos a erros⁽¹⁸⁾. O Tribunal detetou casos de incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos em 60 dos 122 procedimentos analisados. Cerca de um terço destes constituíam falhas graves no cumprimento destas regras, sendo, portanto, classificados como erros quantificáveis. Estes erros representam 45 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 39 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas (ver caixa 5.1).

5.23. Resposta comum aos pontos 5.23 a 5.25:

Embora a Comissão e o Tribunal verifiquem da mesma forma o cumprimento das regras em matéria de contratos públicos, a Comissão tem aplicado, desde o período de programação de 2000-2006, correções proporcionadas a taxa fixa, reduzindo assim o risco de prejuízos para o orçamento da UE, e tem em conta a natureza e a gravidade das irregularidades efetivas.

Estas taxas fixas são aplicadas pela Comissão e pela maioria das autoridades nacionais quando da imposição de correções financeiras por infrações às regras dos concursos públicos, nomeadamente no acompanhamento dos erros comunicados pelo Tribunal.

A Comissão observa igualmente que a autoridade responsável pela quitação instou a Comissão e o Tribunal a harmonizarem as suas metodologias de quantificação dos erros verificados na adjudicação de concursos públicos (Decisão do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2013, sobre a quitação relativa à execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2011).

Em 2013, a Comissão atualizou a sua decisão sobre a quantificação dos erros verificados na adjudicação de concursos públicos em regime de gestão partilhada, incluindo nomeadamente as despesas no domínio da coesão e desenvolvimento rural [cf. Decisão da Comissão C(2013) 9527 final].

Com base na referida decisão, a Comissão estima que a quantificação de erros na adjudicação de concursos públicos em 2013 poderia ser inferior em até 0,6 pontos percentuais ao valor calculado pelo Tribunal quando utiliza os seus próprios critérios de quantificação.

⁽¹⁶⁾ No caso de cerca de 73 % dos 122 procedimentos de adjudicação de contratos públicos auditados pelo Tribunal, o valor contratual excedia o limiar a partir do qual ficam sujeitos às regras da UE aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, transpostas para as legislações nacionais.

⁽¹⁷⁾ Este montante representa a despesa total dos contratos adjudicados, parte da qual foi certificada ao abrigo das declarações de despesas auditadas.

⁽¹⁸⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 4.26-4.27, Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 5.31-5.33, e Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 5.30-5.34.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 5.1 — Exemplos de falhas graves no cumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos

- a) *Adjudicação por ajuste direto injustificada de obras suplementares (ausência de circunstâncias imprevistas):* num projeto RTE-T na Alemanha, foram declarados para cofinanciamento contratos de obras suplementares de construção de um terminal de passageiros num aeroporto (que foram adjudicados por ajuste direto ao mesmo contratante). Estas obras suplementares ficaram a dever-se mais a deficiências na preparação, planeamento e execução do projeto do que a circunstâncias imprevistas. Em tais casos, o ajuste direto é ilegal e as obras suplementares deveriam ter sido objeto de concurso.

Foram detetados casos semelhantes em outros projetos do FEDER/FC e no domínio dos transportes na Bélgica, na República Checa, na Alemanha, em Espanha, em Itália e na Suécia.

- b) *Utilização de critérios de adjudicação ilegais num concurso:* num projeto do FEDER relativo à renovação de um edifício público em Espanha, a formulação utilizada nos documentos do concurso para determinar a oferta economicamente mais vantajosa alterou os resultados do concurso e o contrato foi adjudicado de maneira irregular.
- c) *Alteração do âmbito do contrato após o concurso:* num projeto do FEDER relativo à modernização e renovação da rede de abastecimento de água em Espanha, o âmbito do projeto foi alterado significativamente após o concurso e a adjudicação do contrato. Esta situação infringe as regras da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos e, conseqüentemente, as despesas declaradas para este contrato são irregulares. Além disso, os trabalhos efetivamente realizados não estavam em conformidade com o contrato alterado.

Foram detetados casos semelhantes em projetos do FEDER/FC na República Checa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5.1 — Exemplos de deficiências graves no cumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos

- c) *No que diz respeito à República Checa, a Comissão sublinha que impôs uma correção a taxa fixa de 10% a todas as despesas do programa em causa desde 2007 até 31 de agosto de 2012, o que abrange os erros da mesma natureza comunicados como identificados pelo Tribunal. Esta correção foi aplicada a todos os projetos auditados pelo Tribunal.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.26. Ocorreram outros erros referentes aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos em mais um terço dos 122 contratos públicos examinados. Esses erros incluem casos de incumprimento das disposições em matéria de informação e de publicação, de aplicação incorreta de critérios de seleção e de deficiências ao nível dos cadernos de encargos. Estes erros não contribuem para a estimativa da taxa de erro realizada pelo Tribunal ⁽¹⁹⁾.

Em três projetos auditados pelo Tribunal, as condições de elegibilidade não foram cumpridas

5.27. O Tribunal identificou três projetos em que as condições de elegibilidade definidas nos regulamentos e/ou nas regras de elegibilidade nacionais não foram cumpridas e os erros foram quantificados. Estes projetos representam 8 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 22 % da taxa de erro estimada (ver caixa 5.2).

Caixa 5.2 — Exemplos de projetos inelegíveis

- a) *seleção de um projeto que, realisticamente, não pode alcançar os seus objetivos*: na Polónia, um projeto do FEDER consistia na renovação de um edifício histórico e do seu parque para ser utilizado como centro de formação com instalações de alojamento. Este projeto foi selecionado pela autoridade de gestão apesar de os seus objetivos, tal como especificados na candidatura apresentada, não poderem realisticamente ser alcançados. Em especial, o número de formandos que utilizariam as instalações foi significativamente inflacionado. Além disso, foram declarados custos relativos à utilização do edifício para fins privados que não se incluíam no âmbito da convenção de subvenção.
- b) *um beneficiário não cumpria os critérios de seleção especificados no PO*: um projeto do FEDER na Hungria consistia na compra de uma escavadora por parte de um beneficiário que operava no setor dos transportes e da construção. Porém, nem o projeto nem a atividade comercial do beneficiário podem ser considerados inovadores e, portanto, não cumpriam os critérios definidos no PO.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.26. *A Comissão procederá ao acompanhamento de todos os erros apurados pelo Tribunal de acordo o disposto na Decisão C(2013) 9527 final da Comissão.*

5.27. *Resposta comum aos pontos 5.27 a 5.29:*

A Comissão procura assegurar que os beneficiários e as autoridades de gestão dos programas tenham um bom conhecimento das regras de elegibilidade. Para tal, pode optar-se pela formação e orientação e, no caso da política regional e urbana, as autoridades de gestão devem também transmitir os conhecimentos a todas as entidades responsáveis pela gestão de fundos. Ainda no que diz respeito à política regional, quando a Comissão identifica regras complexas num programa, formula também recomendações ao Estado-Membro para que este simplifique a regulamentação.

A Comissão continuará a centrar as suas ações nas autoridades responsáveis pelos programas em que foram identificados riscos.

⁽¹⁹⁾ Nos pontos 10-12 do **anexo 1.1** são fornecidas informações suplementares sobre o método utilizado pelo Tribunal para a quantificação dos erros relativos à adjudicação de contratos públicos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Custos inelegíveis declarados para quase um décimo de todos os projetos auditados pelo Tribunal

5.28. Ao declararem custos à Comissão, as autoridades nacionais certificam que os mesmos foram incorridos em conformidade com determinadas disposições específicas previstas em regulamentos da UE, regras de elegibilidade nacionais, regras específicas de PO, convites à manifestação de interesse, decisões de cofinanciamento dos projetos ou convenções de subvenção.

5.29. O Tribunal constatou que foram declarados custos inelegíveis em 8 % das operações examinadas. Estes erros representam 38 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 21 % da taxa de erro estimada para estes domínios de intervenção (ver caixa 5.3).

Caixa 5.3 — Exemplos de declarações de custos inelegíveis

a) *custos de pessoal não comprovados*: no caso de um projeto no domínio da energia em França referente à construção de uma interligação elétrica entre França e Espanha, o beneficiário não conseguiu comprovar alguns custos de pessoal. Por conseguinte, as despesas subjacentes a esses custos não são elegíveis para cofinanciamento da UE.

Num projeto do FEDER em Itália, foi detetado um caso semelhante de declaração de despesas salariais inelegíveis.

b) *despesas declaradas por uma organização não pertencente à UE*: um projeto de RTE-T que visa reforçar o espaço aéreo comum europeu foi realizado por organizações de vários Estados-Membros e por uma organização não pertencente à UE. O requisito de que apenas organizações de Estados-Membros da UE podiam ser beneficiárias e, como tal, podiam declarar custos não foi respeitado pelo consórcio, pelo que foram reembolsados pelo orçamento da UE custos incorridos por um participante no consórcio oriundo de um país terceiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

As infrações às regras aplicáveis aos auxílios estatais representam 17 % da taxa de erro

5.30. Os auxílios estatais são, em princípio, incompatíveis com o mercado interno na medida em que podem afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros⁽²⁰⁾. A Comissão aplica diretamente as regras da UE respeitantes aos auxílios estatais. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão todos os casos de potencial auxílio estatal (quer através de um regime de auxílio quer caso a caso para um projeto), a menos que o projeto esteja aquém do limite «*de minimis*» ou coberto pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)⁽²¹⁾. Relativamente a todos os casos notificados, a Direção-Geral da Concorrência deve então pronunciar-se sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado interno, o que inclui determinar se o projeto em questão teria sido igualmente realizado sem o referido auxílio.

5.31. O Tribunal identificou este ano, em oito Estados-Membros, 16 projetos que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais. Em todos os casos, o Tribunal solicitou e obteve da Direção-Geral da Concorrência a realização de uma avaliação preliminar. Esta avaliação e a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu foram tomadas em consideração na classificação dos erros. Em relação a cinco destes projetos, o Tribunal considera que não deveriam ter obtido financiamento público, ou então obtido um financiamento menor, da UE e/ou dos Estados-Membros, em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais. Estes erros quantificados representam aproximadamente 17 % da taxa de erro estimada⁽²²⁾ (ver caixa 5.4). Os outros 11 casos de incumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais não são tidos em conta pelo Tribunal para o cálculo da taxa de erro.

Caixa 5.4 — Exemplos de projetos que infringem as regras aplicáveis aos auxílios estatais

- a) *efeito de incentivo não demonstrado*: na Polónia, num projeto do FEDER relativo à criação de um centro de serviços partilhados para uma empresa multinacional, a informação fornecida pela empresa mostra que o projeto era rentável mesmo sem o auxílio público e que este não era necessário para a execução do mesmo. Em consequência, o projeto é inelegível para cofinanciamento da UE em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento Geral de Isenção por Categoria.

Foi detetado um caso semelhante num outro projeto do FEDER na Polónia.

5.31. A Comissão é a autoridade competente na União Europeia para decidir se um auxílio é incompatível com as regras do mercado interno. Ao fazê-lo, estabelece uma distinção entre a violação dos requisitos formais e processuais em matéria de auxílios estatais e a incompatibilidade de um auxílio com as regras do mercado interno, ou seja o incumprimento das condições substantivas das regras em matéria de auxílios estatais. Por conseguinte, um auxílio que não esteja em conformidade com os requisitos formais e processuais poderá todavia cumprir os requisitos materiais e substantivos.

A Comissão toma nota das observações do Tribunal e procederá ao acompanhamento dos casos por este identificados.

⁽²⁰⁾ N.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo aos auxílios estatais.

⁽²¹⁾ Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão (JO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

⁽²²⁾ Em 2012, a taxa correspondente foi de 9 % (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 5.41).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) *prémio PME indevido a título de auxílio estatal*: num projeto do FEDER na Eslovénia, o auxílio foi concedido no âmbito de um regime notificado destinado a pequenas e médias empresas (PME) para atividades de investigação e desenvolvimento na indústria automóvel. Contudo, este beneficiário não cumpria, de facto, os critérios para ser classificado como PME, dado ser inteiramente detido por grandes empresas e efetuar as suas atividades de investigação exclusivamente para estas. Deveria ter sido aplicada uma taxa de intensidade de auxílio menor, correspondente às grandes empresas e, por conseguinte, uma parte da ajuda é inelegível.

Foram detetados casos semelhantes em projetos do FEDER na Bulgária e na Hungria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Num terço das operações examinadas alguns dos erros detetados poderiam ter sido evitados por controlos efetuados a nível dos Estados-Membros

5.32. Em 17 casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes (por exemplo, provenientes dos beneficiários finais, dos seus auditores ou dos controlos das próprias autoridades nacionais) para prevenir, detetar e corrigir os erros antes de declararem as despesas à Comissão. Se todas estas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o erro mais provável estimado para este capítulo teria sido inferior em três pontos percentuais. Em 10 destes casos, a declaração foi efetuada tendo em conta a correção forfetária imposta pela Comissão. Além disso, o Tribunal constatou que em cinco casos, o erro que detetou era da responsabilidade das autoridades nacionais. Estes erros contribuíram com dois pontos percentuais para a taxa de erro mais provável estimada.

5.32. A Comissão está a proceder a um acompanhamento rigoroso destes casos com vista a assegurar que os sistemas aplicáveis permitam, no futuro, uma melhor prevenção dos erros antes da certificação. A Comissão concorda que devem estar previstas verificações de gestão adequadas e atempadas a fim de, em primeiro lugar, evitar a ocorrência de irregularidades ou a sua inclusão em pedidos de pagamento certificados à Comissão.

A Comissão está a proceder, desde 2010, a auditorias específicas relativas a verificações ao nível da gestão de programas de alto risco, tendo observado que as deficiências poderiam passar despercebidas ou não serem detetadas atempadamente pela autoridade de auditoria do programa. Os resultados das auditorias realizadas até ao final de 2013 são apresentados no Relatório Anual de Atividades (RAA) da Direção-Geral de Política Regional e Urbana (ver página 41).

A Comissão remete para os procedimentos reforçados, no âmbito do quadro regulamentar relativo ao período de programação de 2014-2020, nos casos em que as verificações e controlos ao nível da gestão (incluindo verificações no local) terão de ser efetuados em tempo útil com vista à certificação das contas anuais do programa à Comissão e à apresentação das declarações de gestão pelas autoridades de gestão. A Comissão considera que estes procedimentos de controlo reforçados permitirão obter reduções duradouras da taxa de erro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

EXAME DOS INSTRUMENTOS DE ENGENHARIA FINANCEIRA

5.33. Os Instrumentos de Engenharia Financeira (IEF) prestam auxílio às empresas ou aos promotores de projetos urbanos através de investimentos de capital próprio, empréstimos ou garantias⁽²³⁾. Podem ser utilizados em três domínios principais: apoio às PME⁽²⁴⁾, desenvolvimento urbano⁽²⁵⁾ e promoção da eficiência energética.

5.34. No final de 2012, tinham sido criados 940 IEF no âmbito de 175 programas operacionais do FEDER e do FSE em todos os Estados-Membros da UE-27, com exceção de dois (Irlanda e Luxemburgo). Em conjunto, dispõem de uma dotação de cerca de 12 558 milhões de euros⁽²⁶⁾.

Os Instrumentos de Engenharia Financeira continuam a apresentar taxas de desembolso baixas

5.35. Em geral, os fundos responsáveis pela execução dos IEF recebem uma contribuição dos PO quando a sua estrutura jurídica é constituída e posteriormente utilizam esse dinheiro para apoiar projetos. Este apoio financeiro apenas pode ser concedido a projetos que se insiram no âmbito dos PO. Os IEF são concebidos para serem renováveis ou, em determinados tipos de fundos de garantia, para produzirem um elevado efeito de alavanca. Qualquer retorno dos investimentos efetuados ou dos empréstimos concedidos, incluindo lucros, deve ser utilizado novamente em atividades executadas pelos IEF.

⁽²³⁾ Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽²⁴⁾ Inclui a iniciativa Recursos europeus comuns para as micro e as médias empresas (JEREMIE) executada em colaboração com o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Fundo Europeu de Investimento (FEI) para apoiar o acesso das PME a outras fontes de financiamento.

⁽²⁵⁾ Inclui a iniciativa Apoio europeu conjunto para o investimento sustentável em áreas urbanas (JESSICA), que é executada em conjunto com o BEI para efetuar investimentos reembolsáveis (sob a forma de capital próprio, empréstimos ou garantias) na área do desenvolvimento urbano.

⁽²⁶⁾ «Summary of data on the progress made in financing and implementing FEIs co-financed by Structural Funds» (Síntese dos dados relativos aos progressos efetuados no que se refere ao financiamento e aplicação dos Instrumentos de Engenharia Financeira cofinanciados pelos Fundos Estruturais), Comissão Europeia, COCOF 13/0093-00/EN, 19 de setembro de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.36. A análise do Tribunal mostrou que uma amostra de IEF examinada em 2013 continua a apresentar taxas de desembolso baixas (trata-se dos fundos utilizados ao nível dos beneficiários finais) (ver caixa 5.5). Em conformidade com a regulamentação, apenas os pagamentos ou garantias fornecidos aos beneficiários finais são considerados elegíveis e as dotações não utilizadas dos IEF devem ser restituídas ao orçamento da UE quando do encerramento⁽²⁷⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.36. Resposta comum aos pontos 5.36 e caixa 5.5:

A Comissão apresentou ao Parlamento e ao Conselho um relatório sobre a baixa taxa de execução dos Instrumentos de Engenharia Financeira (IEF) até ao final de 2012 [ver Ares(2013) 3153620 de 1 de outubro de 2013]. A taxa média de desembolso reflete o estabelecimento de IEF adicionais em 2012. No segundo semestre de 2014, a Comissão apresentará um relatório sobre a situação no final de 2013. A Comissão considera que a avaliação do desempenho deve igualmente incidir na obtenção de resultados pelos instrumentos financeiros cofinanciados, incluindo os efeitos renováveis e de alavancagem.

A Comissão salienta que uma análise pormenorizada exige uma avaliação das várias situações possíveis, tendo particularmente em conta que os IEF auditados se encontram na Bulgária, Grécia, Itália e Lituânia, ou seja em Estados-Membros fortemente afetados pela crise económica e financeira.

Caixa 5.5 — Taxas de desembolso baixas dos IEF em 2013

Segundo a Comissão, a taxa média de desembolso para todos os IEF da UE-27 elevou-se a 37 % no final de 2012, o que representa um aumento de três pontos percentuais comparativamente a 2011. Esta taxa continua a ser muito baixa para se poder esperar que todos os fundos disponíveis sejam utilizados pelo menos uma vez. Foram detetados problemas específicos em três Estados-Membros (Bulgária, Grécia e Eslováquia) em que as taxas de desembolso eram significativamente inferiores à média da UE para 2012.

Em relação a quatro dos cinco IEF examinados, as taxas de desembolso no final de 2013 (entre 3 % e 16 %) ainda eram significativamente inferiores à média de 2012. O Tribunal constata igualmente que os Estados-Membros tiveram a possibilidade de fazer contribuições adicionais dos PO para os IEF até ao final de 2013.

IEF examinados nos Estados-Membros	2012			2013		
	Montante em euros comunicado à Comissão em 31 de dezembro de 2012 (*)		Taxa de desembolso	Montante em euros comunicado pelos IEF		Taxa de desembolso
	Montante pago ou garantido pelo fundo de participação	Montante pago ou garantido aos beneficiários finais		Montante pago ou garantido pelo fundo de participação	Montante pago ou garantido aos beneficiários finais	
Bulgária	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Grécia	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 ^(**)	79 701 074	16 %
Itália	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Itália	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Lituânia	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417 ^(**)	87 263 848	36 %

(*) * Fonte: Relatórios anuais apresentados pelos Estados-Membros em conformidade com a alínea j) do n.º 2 do artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006; informações relativas a 2013 fornecidas pelos IEF examinados.

(**) ** Aumento das dotações em 2013 comparativamente a 2012: na Grécia o aumento foi de aproximadamente 28 milhões de euros e na Lituânia de cerca de 71 milhões de euros.

⁽²⁷⁾ N.º 6 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS**Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão**

5.37. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas selecionados são resumidos no **anexo 5.2**.

A Comissão baseia-se nos trabalhos efetuados pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros

5.38. As autoridades de auditoria dão garantias à Comissão sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e dos controlos internos de um PO, bem como sobre a legalidade e regularidade das despesas certificadas⁽²⁸⁾. Esta informação é fornecida pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios de controlo anuais, pareceres de auditoria e relatórios de auditoria dos sistemas (ver ponto 5.10).

5.38. *As autoridades de auditoria desempenham um papel central no processo de reforço das garantias, desde o início do período de programação e da definição dos sistemas.*

O regulamento confere à Comissão a possibilidade de recorrer a uma autoridade de auditoria para fins de garantias, em determinadas condições [artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006]. A Comissão está a cooperar estreitamente e a coordenar a sua ação com as referidas autoridades, tendo já começado a analisar as suas metodologias e os resultados das auditorias desde o início de 2009. Esta situação contribuiu para o reforço das capacidades ao facultar consultoria, orientações e recomendações às autoridades de auditoria mediante a repetição pela Comissão dos trabalhos de auditoria realizados pelas autoridades de auditoria.

Nos seus relatórios anuais de atividades de 2013, a DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão procederam a uma avaliação pormenorizada da exatidão e fiabilidade das informações de auditoria e dos resultados comunicados pelas autoridades de auditoria nos seus Relatórios Anuais de Controlo de 2013 (ver secção 2.111 B, páginas 33 a 36 do RAA de 2012 da DG Política Regional e Urbana, e páginas 42 a 44 do RAA de 2013 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão).

⁽²⁸⁾ No geral, os Estados-Membros da UE-28 criaram 113 autoridades de auditoria para os 440 PO do FEDER/FC e do FSE aprovados para o período de programação 2007-2013. Destas autoridades, 63 são responsáveis pela auditoria tanto dos PO do FEDER/FC como do FSE. No conjunto dos 440 PO, no final de dezembro de 2013, as autoridades de auditoria tinham elaborado 199 relatórios de controlo anuais e pareceres de auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.39. A Direção-Geral da Política Regional e Urbana e a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão utilizam estas informações na elaboração dos seus Relatórios Anuais de Atividades (RAA) e durante o ano para decidir acerca de possíveis interrupções e/ou suspensões de pagamentos aos PO⁽²⁹⁾. Com o objetivo de avaliar se as informações são fiáveis, as Direções-Gerais controlam as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria para cada PO (ou grupo de PO)⁽³⁰⁾:

- se a Comissão considera a taxa de erro fiável (e representativa das despesas certificadas), aceita a taxa comunicada pela autoridade de auditoria. De igual modo, a Comissão pode calcular novamente a taxa para efetuar a sua própria avaliação, baseando-se em informações adicionais fornecidas pela autoridade de auditoria;
- se as taxas de erro não forem fiáveis, a Comissão aplica uma taxa de erro fixa (entre 2 % e 25 %) consentânea com os resultados da sua avaliação do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo interno.

5.40. A Comissão calcula igualmente uma «taxa de erro residual» para cada PO, que tem em conta todas as correções financeiras desde o início do período de programação e inclui as correções já aplicadas ao nível nacional e/ou da UE, bem como as correções financeiras pendentes⁽³¹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.39. Em 2013, a DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão indicaram nos respetivos relatórios anuais de atividade que cerca de dois terços das interrupções/suspensões de pagamentos se basearam em resultados de auditoria levados ao conhecimento da Comissão pelas autoridades de auditoria (ver página 45 do RAA de 2012 da DG Política Regional e Urbana e o anexo VII 2.1.1.1 do RAA de 2013 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão do RAA). A Comissão sublinha que os processos de interrupção/pré-suspensão em 2013 dizem respeito a 181 programas do FEDER/Fundo de Coesão e a perto de 6 mil milhões de euros de pedidos de pagamento apresentados pelos Estados-Membros, mas não pagos, exceto nos casos em que a Comissão obteve elementos de prova adicionais quanto ao facto de terem sido efetuadas todas as correções pelos Estados-Membros em causa.

Relativamente ao FSE, conforme indicado na página 49 do RAA de 2013 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, a Comissão enviou 12 cartas de advertência e 19 cartas de pré-suspensão e decidiu proceder a 25 interrupções de pagamentos e 11 suspensões de programas operacionais. No total, as interrupções corresponderam a 348,8 milhões de euros de pedidos de pagamento.

⁽²⁹⁾ Em março de cada ano, cada direção-geral elabora um relatório anual de atividades que é apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho e é publicado. O diretor-geral deve fornecer, juntamente com este relatório, uma declaração indicando se o orçamento sob a sua responsabilidade foi executado de forma legal e regular. Será este o caso se o nível de irregularidades for inferior ao limiar de materialidade de 2 % fixado pela Comissão. Caso contrário, o diretor-geral pode emitir reservas totais ou parciais para determinados domínios (ou programas).

⁽³⁰⁾ As taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente ao ano n são calculadas com base numa amostra de auditorias das operações que deveria ser estatisticamente representativa das despesas certificadas à Comissão no exercício n-1 (Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 11).

⁽³¹⁾ Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, p. 49.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.41. Com base nestes dois indicadores a Comissão avalia o sistema de gestão e de controlo do PO. Esta avaliação também tem em conta as auditorias de sistemas apresentadas pelas autoridades de auditoria ao longo do ano, bem como informações adicionais de que a Comissão disponha. A avaliação é depois comunicada no relatório anual de atividades da Direção-Geral⁽³²⁾.

5.42. O Tribunal considera que a Comissão instaurou um sistema destinado a obter garantias sobre a legalidade e regularidade das despesas do FEDER/FC e do FSE a partir dos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais⁽³³⁾. A conceção desse sistema coincide, em termos gerais, com os princípios da «auditoria única» («single audit») definidos pelo Tribunal no seu Parecer n.º 2/2004. O Tribunal regista igualmente a estreita cooperação da Comissão com as autoridades de auditoria nacionais e as melhorias decorrentes de um nível de controlo interno mais coerente para os PO do FEDER/FC e do FSE nos 28 Estados-Membros.

A Comissão considera que os pagamentos de mais de metade de todos os PO estavam isentos de um nível significativo de erros

5.43. Para 2013, a Comissão considera que dispunha de uma garantia de que 243 dos 440 PO (representando cerca de 55 % dos pagamentos de 2013) estavam isentos de um nível significativo de erros: as autoridades de auditoria tinham comunicado taxas de erro inferiores ao limiar de materialidade da Comissão, fixado em 2 %, e a Comissão tinha-as validado. No caso de outros 140 PO (representando 34 % do pagamentos) as taxas de erro validadas (ou calculadas novamente) eram superiores a 2 %, mas a «taxa de erro residual» era inferior a 2 %⁽³⁴⁾. Em comparação com 2012, o número de PO nos quais a Comissão identificou problemas graves diminuiu de 61 para 57⁽³⁵⁾. Os 39 PO do FEDER/FC e os 18 PO do FSE, para os quais tanto a taxa de erro validada como a taxa de erro residual eram inferiores a 2 %, representam 11 % dos pagamentos de 2013. O Tribunal reconhece que a Comissão emite reservas que não se baseiam exclusivamente nas taxas de erro. Ao efetuar a sua avaliação, o Tribunal exerce igualmente o seu juízo profissional e tem em conta todas as outras informações disponíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.41. A Comissão faz referência ao seu inquérito de auditoria exaustivo ao analisar o trabalho das autoridades de auditoria antes de decidir formalmente basear-se no seu trabalho, nomeadamente através da repetição de auditorias de operações realizadas pelas autoridades de auditoria (ver o respetivo RAA das duas direções-gerais). Em consequência, as direções-gerais concluíram que o trabalho de, respetivamente, 40 e 81 das 113 autoridades de auditoria responsáveis pela auditoria de cerca de 90 % dos programas do FEDER/FC e 91 % dos programas do FSE são, em geral, fíáveis.

5.42. A Comissão considera que os Estados-Membros e a Comissão reforçaram o quadro de controlo interno dos programas de 2007-2013 em comparação com os anteriores períodos de programação. Este facto contribui para garantir a legalidade e regularidade das despesas do Fundo de Coesão em toda a União Europeia.

⁽³²⁾ Podem obter-se mais informações no Relatório Especial n.º 16/2013, «Balanço da “auditoria única” (“single audit”) e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão», pontos 5-11.

⁽³³⁾ Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 80.

⁽³⁴⁾ Relatório Anual de Atividades de 2013 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, p. 33-36, e Relatório Anual de Atividades de 2013 da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, p. 43.

⁽³⁵⁾ Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 26 e Anexo III.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.44. Em 2013, tal como em anos anteriores, o Tribunal analisou se a Comissão verificou de forma eficaz a exatidão e fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria. Esta análise incidiu sobre uma amostra de 194 PO em 19 Estados-Membros (140 dos 322 PO do FEDER/FC e 54 dos 118 PO do FSE) com base nos dossiês de trabalho da Comissão⁽³⁶⁾. Além disso, o Tribunal solicitou e obteve informações adicionais diretamente das autoridades de auditoria.

5.45. O exame do Tribunal mostrou que a Comissão validou (ou calculou de novo) corretamente as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente a 155 dos 194 PO analisados (ver **anexo 5.2**).

5.46. Para 39 dos 194 PO examinados (32 PO do FEDER/FC e sete PO do FSE) o Tribunal considera, contudo, que a Comissão deveria ter validado uma taxa de erro superior (ou imposto uma taxa fixa)⁽³⁷⁾.

5.47. Em quatro casos relativos a 15 PO do FEDER e a um PO do FSE, o Tribunal considera que a Comissão não definiu as razões para não emitir reservas (ou não emitir reservas com um impacto financeiro mais elevado) nos seus documentos de trabalho internos e/ou nos RAA relativos a 2013 (ver caixa 5.6). No que se refere aos restantes PO, a Comissão já tinha formulado uma reserva ou a taxa de erro mais elevada calculada de novo pelo Tribunal continuava a ser inferior ao limiar de materialidade da Comissão, fixado em 2 %.

5.46. Quando da validação das taxas de erro no âmbito do relatório anual de atividades, a Comissão teve em conta todas as informações obtidas até à data da sua avaliação.

A Comissão salienta que as conclusões do Tribunal não afetam os pareceres de auditoria expressos nem o número de reservas e têm um impacto mínimo na quantificação das reservas formuladas.

A Comissão observa que, de qualquer modo, os 39 programas citados pelo Tribunal correspondem ao trabalho de 13 autoridades de auditoria, num total de 113 autoridades de auditoria responsáveis pelo FEDER, FSE e FC. Assinala igualmente que a questão levantada no que diz respeito aos programas espanhóis se refere a um organismo intermediário nacional que apresentou despesas relativas a 9 programas regionais do FEDER em 2013.

Relativamente à DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, a Comissão remete para as suas respostas aos pontos 6.34 e 6.35.

⁽³⁶⁾ Estes 194 PO representam 65 % e 75 % dos pagamentos intermédios e finais autorizados em 2013 a título do FEDER/FC e do FSE, respetivamente, e estão sob a responsabilidade de 41 das 113 autoridades de auditoria.

⁽³⁷⁾ Isto significa que o erro calculado de novo pelo Tribunal é, pelo menos, 0,5 pontos percentuais mais elevado do que a taxa validada pela Comissão e/ou excede o limiar de materialidade da Comissão (contrariamente à taxa estabelecida pela Comissão).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 5.6 — Exemplos de insuficiências na validação pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria

No Reino Unido, relativamente a um grupo de quatro PO do FEDER e do FSE, a autoridade de auditoria selecionou uma amostra única de 68 operações, como definido na sua estratégia de auditoria. O Tribunal constatou, contudo, que esta amostra foi selecionada a partir de uma população prévia que, para três dos quatro PO, estava incorreta. Além disso, a autoridade de auditoria estimou e apresentou nos seus relatórios de controlo anuais taxas de erro para cada um dos quatro PO embora, em conformidade com as orientações aplicáveis em matéria de amostragem, devesse ter comunicado uma taxa de erro comum. A Comissão constatou estas questões, mas validou as taxas individuais incorretas estimadas pela autoridade de auditoria ou calculou novamente taxas alternativas agrupando alguns PO. O Tribunal considera que as taxas comunicadas para os quatro PO não são fiáveis e, em princípio, na ausência de explicações e informações adicionais, deveria ter sido aplicada uma taxa de erro fixa de 5 % a este grupo de quatro PO.

Nos Países Baixos, no que se refere a um grupo de quatro PO do FEDER, a autoridade de auditoria selecionou uma única amostra de operações, como definido na sua estratégia de auditoria. Contudo, nos relatórios de controlo anuais, foram comunicadas taxas de erro não representativas para cada um desses quatro PO. Além disso, a autoridade de auditoria utilizou uma metodologia incorreta para estimar essas taxas. Na sequência da recusa da versão inicial dos relatórios de controlo anuais pela Comissão, a autoridade de auditoria decidiu reagrupar três dos quatro PO, para os quais voltou então a calcular uma taxa de erro inferior a 2 % de uma forma que não respeita as orientações aplicáveis em matéria de amostragem. Em relação ao restante PO, foi validada uma taxa de erro de 6,9 % e foi emitida uma reserva. Isto significou igualmente que a taxa de erro residual foi subavaliada no caso dos três PO em causa. Porém, na opinião do Tribunal, a avaliação da Comissão deveria ter sido abrangido o grupo de PO no seu conjunto. Em outubro de 2013, a Comissão concedeu o estatuto do artigo 73.º («auditoria única») ao conjunto dos quatro PO ⁽³⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5.6 — Exemplos de insuficiências na validação pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria

Em 30 de outubro de 2013, foi concedido o estatuto ao abrigo do artigo 73.º a todos os quatro programas neerlandeses do FEDER, com base num trabalho de auditoria exaustivo. A conclusão da Comissão foi positiva, tendo considerado não haver provas de auditoria que pusessem em causa a qualidade do trabalho da autoridade de auditoria neerlandesa.

⁽³⁸⁾ O artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 estipula que a Comissão pode basear-se nos trabalhos efetuados por uma autoridade de auditoria nacional e reduzir as suas próprias auditorias e controlos, depois de aceitar a avaliação da conformidade efetuada pelo Estado-Membro e a estratégia de auditoria dessa autoridade, e caso tenha obtido uma garantia razoável do bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo dos programas operacionais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Em Espanha, no caso de um grupo de PO do FEDER, a autoridade de auditoria constatou que um beneficiário não manteve, durante o período exigido, os postos de trabalho recentemente criados (ou seja, durante pelo menos dois anos após a concessão da subvenção), em conformidade com o estipulado na convenção de subvenção. Contudo, a autoridade de auditoria não incluiu esta constatação no seu cálculo da taxa de erro, uma vez que os postos de trabalho recentemente criados ainda existiam no momento em que as despesas foram certificadas. Assim, a autoridade de auditoria subestimou a taxa de erro para o grupo de PO. A Comissão aceitou este método, o que significou igualmente que a «taxa de erro residual» (que tem em conta todas as correções financeiras efetuadas desde 2007) estava subavaliada e, como resultado, continuou a ser inferior ao limiar de materialidade da Comissão, fixado em 2%. Na opinião do Tribunal, esta situação deveria também estar refletida na avaliação da Comissão relativa a nove dos 19 PO em questão.

Na Alemanha (Niedersachsen), relativamente a quatro PO, a população da amostra não correspondia às despesas declaradas à Comissão em 2012. O Tribunal já tinha identificado uma questão semelhante nos relatórios de controlo anuais de 2012. Apesar disso, a Comissão validou a taxa de erro comunicada pela autoridade de auditoria. Na opinião do Tribunal, deveria ter sido aplicada uma taxa de erro fixa de 5% a dois PO do FEDER e de 2% a dois PO do FSE. Esta situação deveria também estar refletida na avaliação da Comissão relativa a dois dos quatro PO em questão.

5.48. O Tribunal detetou igualmente casos em que a abordagem adotada pela Comissão para verificar as informações transmitidas pelas autoridades de auditoria difere consoante os PO ou as duas direções-gerais. Estas diferenças prejudicam uma avaliação harmonizada do trabalho das autoridades de auditoria e, por conseguinte, da legalidade e regularidade das despesas no domínio da coesão pelas duas direções-gerais.

Os controlos documentais efetuados pela Comissão não permitem limitar adequadamente o risco de os Estados-Membros comunicarem informações inexatas e não fiáveis

5.49. Em comparação com 2012, o Tribunal considera que, no geral, ambas as direções-gerais reforçaram os seus controlos. Em muitos casos, a Comissão solicitou às autoridades de auditoria que fornecessem informações adicionais, tais como a reconciliação da população auditada com as despesas declaradas, um novo cálculo do tamanho da amostra ou informações pormenorizadas sobre auditorias específicas de operações. Além disso, as duas direções-gerais realizaram missões de averiguação em 21 Estados-Membros para verificar os dados comunicados pelas autoridades de auditoria, o que permitiu à Comissão realizar uma análise mais pormenorizada dos relatórios de controlo anuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.48. A Comissão considera dispor de sistemas sólidos e harmonizados para analisar os relatórios de controlo anuais das duas direções-gerais responsáveis pela política de coesão. No entanto, os relatórios de controlo anuais são analisados numa base casuística e a avaliação final depende dos juízos profissionais dos auditores responsáveis, que têm em consideração todas as informações disponíveis para tirar as suas conclusões. Em consequência, são possíveis e aceitáveis ligeiras variações, desde que as principais conclusões não sejam substancialmente divergentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.50. Contudo, o Tribunal observa que a solidez da avaliação efetuada pela Comissão assenta na exatidão e fiabilidade das informações comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros. Em especial, as auditorias do Tribunal ao longo dos últimos três anos demonstraram que ⁽³⁹⁾:

- algumas autoridades de auditoria não comunicam todos os problemas e que as taxas de erro comunicadas nem sempre são plenamente fiáveis;
- as informações sobre as correções financeiras comunicadas pelos Estados Membros podem nem sempre ser fiáveis ou exatas e que o método de cálculo da Comissão dá origem a uma taxa de erro residual subavaliada.

5.51. As verificações da Comissão consistem principalmente em controlos documentais e só parcialmente podem limitar estes riscos. O Tribunal considera que a possibilidade de a Comissão validar as taxas de erro comunicadas (e, se necessário, as ajustar) continua a ser limitada enquanto as autoridades de auditoria não tiverem de comunicar sistematicamente à Comissão, no âmbito da sua verificação dos relatórios de controlo anuais, informações mais específicas respeitantes às suas auditorias das operações. Além disso, de acordo com as normas internacionais de auditoria, o acompanhamento das autoridades de auditoria efetuado pela Comissão ao longo do exercício, deve incluir a repetição de algumas auditorias das operações efetuadas por estas autoridades ⁽⁴⁰⁾.

Exame dos relatórios anuais de atividades da Comissão

5.52. O Tribunal avaliou os relatórios anuais de atividades relativos ao exercício de 2013 e as declarações correspondentes da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e da Direção-Geral da Energia. No que se refere especialmente à regularidade dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2013, o Tribunal:

- a) verificou a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco;
- b) avaliou as reservas emitidas relativamente a 2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.50. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.41. O trabalho de auditoria das direções-gerais incluiu um inquérito de auditoria exaustivo no local, que compreendeu a repetição de auditorias dos sistemas e de auditorias das operações a nível de cada um dos beneficiários.

- A Comissão efetuou auditorias específicas no local baseadas nos riscos a fim de assegurar que as correções comunicadas relativamente a 68 programas operacionais durante os últimos três anos sejam efetivamente executadas e, em caso de dúvidas ou de elementos de prova insuficientes, deduz os montantes em causa das correções financeiras cumulativas tidas em conta para efeitos de cálculo da taxa de erro residual.

5.51. A Comissão dispõe de um processo de verificação no local exaustivo, que inclui missões de inquérito no local, a fim de garantir a exatidão e fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria. Em alternativa, utiliza taxas fixas quando considera que as taxas de erro não são fiáveis. A avaliação da Comissão deve ser considerada no contexto mais amplo da sua revisão do trabalho das autoridades de auditoria, que inclui um vasto trabalho de repetição do trabalho de auditoria (ver as respostas da Comissão aos pontos 5.41 e 5.54). A Comissão procede igualmente a auditorias orientadas para os riscos a fim de verificar a exatidão das correções financeiras comunicadas (ver resposta ao ponto 5.50).

⁽³⁹⁾ Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 83.

⁽⁴⁰⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, primeiro travessão do ponto 5.52 e Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 83 e recomendações 1 e 4.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Direção-Geral da Política Regional e Urbana

5.53. No seu RAA relativo a 2013, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana estimou que entre 2,8 % e 5,3 % dos pagamentos intermédios e finais do FEDER e do FC autorizados durante o exercício para o período de programação de 2007-2013 comportavam um risco de erro. Esta estimativa baseia-se nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente às despesas de 2012 e validadas pela Comissão em março de 2014 (ver pontos 5.38-5.42).

5.54. A estimativa da Comissão ultrapassa o limiar de materialidade de 2 %, que ela própria definiu. O Tribunal lembra que as taxas de erro anuais comunicadas pela Comissão não são diretamente comparáveis com as estimadas pelo Tribunal ⁽⁴¹⁾.

5.55. Em geral, o cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco é exato e corresponde às informações disponíveis. O Tribunal salienta, além das questões suscitadas nos pontos 5.49-5.51, os dois seguintes aspetos (ver caixa 5.7).

Caixa 5.7 — Observações sobre a estimativa dos montantes em risco efetuada pela Comissão

O novo cálculo efetuado pelo Tribunal (2,9 %) confirma essencialmente a estimativa da Comissão do limite inferior da taxa de erro (2,8 % dos pagamentos intermédios e finais dos PO do FEDER e do FC para o período de programação de 2007-2013).

A Comissão alterou a metodologia utilizada para calcular a estimativa da margem de erro em 2013 ⁽⁴²⁾. Com base na abordagem aplicada em anos anteriores, o limite superior da taxa de erro estimada para este ano teria sido de 6,9 % em vez dos 5,3 % indicados no RAA de 2013.

5.54. Resposta comum da Comissão aos pontos 5.54 e 5.55:

A Comissão concorda que o cálculo da taxa de erro do Tribunal e da Comissão não são diretamente comparáveis. No entanto, o objetivo deste processo é essencialmente o mesmo, ou seja, a avaliação do risco para o orçamento da UE num determinado ano.

Na sua avaliação, a Comissão tem em conta todas estas diferenças, em especial o momento em que é realizada, as diferenças na quantificação dos erros relativos à adjudicação de contratos públicos e o impacto das correções a taxa fixa que impõe aos programas (ver resposta da Comissão ao ponto 11 do Relatório Especial n.º 16/2013 do Tribunal supramencionado).

Com exceção das diferenças referidas supra, a Comissão considera que, no que diz respeito ao relatório anual de 2013, tal como aconteceu nos últimos três anos consecutivos em relação à DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e nos últimos dois anos consecutivos em relação à DG Política Regional e Urbana, anteriores ao presente relatório anual, o resultado da avaliação da Comissão está em consonância com as taxas de erro calculadas pelo Tribunal.

Caixa 5.7 — Observações sobre a estimativa dos montantes em risco efetuada pela Comissão

A Comissão toma nota da avaliação efetuada pelo Tribunal.

A DG Política Regional e Urbana alterou a sua metodologia de cálculo da estimativa de erro mais elevada a fim de utilizar melhor todas as informações disponíveis comunicadas pelas autoridades de auditoria, quando consideradas fiáveis.

⁽⁴¹⁾ Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 11.

⁽⁴²⁾ Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, p. 53, nota de rodapé 73.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.56. Quando avalia se deve emitir reservas relativamente aos PO (ou grupos de PO), a Direção-Geral da Política Regional e Urbana toma igualmente em consideração a «taxa de erro residual» dos mesmos (ver pontos 5.40-5.41).

5.57. Relativamente aos 322 PO do FEDER/FC do período de programação de 2007-2013 no seu conjunto, a Comissão estima esta «taxa de erro residual» em 1,2 % dos pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE. O número de PO que foram objeto de reservas da Direção-Geral da Política Regional e Urbana diminuiu de 85 em 2012 para 73 ⁽⁴³⁾. Entretanto, o impacto financeiro estimado destas reservas aumentou de 308 milhões de euros em 2012 para 423 milhões de euros em 2013 ⁽⁴⁴⁾.

5.58. O Tribunal constata, contudo, que a Comissão dispõe de poucas informações sobre a eficácia dos sistemas utilizados pelos Estados-Membros para a imposição de correções financeiras e sobre a exaustividade, exatidão e fiabilidade das informações comunicadas pelas autoridades de certificação no final de março de 2013 ⁽⁴⁵⁾. Esta avaliação é corroborada pelo serviço de auditoria interna da Comissão que considera que apenas pode ser obtida uma garantia muito limitada das correções financeiras comunicadas pelos Estados-Membros, por um lado, devido à forma como são comunicadas à Comissão e, por outro, porque as autoridades de auditoria apenas procedem a controlos limitados destas correções. Desta forma, a Comissão corre o risco de subavaliar a «taxa de erro residual» e, como resultado, de que a avaliação que efetua dos PO individuais e do impacto financeiro das reservas nos RAA não seja suficientemente sólida.

5.56. A Comissão sublinha que a utilização de um «risco residual cumulativo» constitui, conforme assinalado pelo Tribunal, um critério adicional para a apresentação de eventuais reservas adicionais no relatório anual de atividades, de acordo com o sistema de avaliação e da apreciação da taxa de erro validada (ver o anexo 4 comum «critérios de materialidade» dos RAA da DG Política Regional e Urbana e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão).

5.58. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.50, segundo travessão quanto às suas ações destinadas a verificar a exatidão dos dados fornecidos pelos Estados-Membros. A DG Política Regional e Urbana decidiu também alargar a sua cobertura de auditoria a dados sobre retiradas e recuperações comunicadas pelos Estados-Membros e utilizar todos os resultados de auditoria disponíveis das autoridades de auditoria, a fim de aumentar o seu nível de garantia no que diz respeito aos dados comunicados utilizados para o cálculo do risco residual cumulativo.

⁽⁴³⁾ A Direção-Geral da Política Regional e Urbana emitiu igualmente reservas relativamente a 35 PO do FEDER/FC cujas taxas de erro validadas e/ou a «taxa de erro residual» eram inferiores ao limiar de materialidade da Comissão de 2 % (ver ponto 5.43).

⁽⁴⁴⁾ Estes valores incluem reservas total e parcialmente quantificadas relativas aos PO para os quais foram autorizados durante o ano pagamentos intermédios e/ou finais (61 em 2012 e 55 em 2013) e em relação aos PO para os quais não foram efetuados esses pagamentos (24 em 2012 e 19 em 2013).

⁽⁴⁵⁾ Relatório Especial n.º 16/2013, pontos 35-40.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e Direção-Geral da Energia

5.59. A Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e a Direção-Geral da Energia:

- emitiram reservas que incidem sobre 1,4 % (para as políticas de mobilidade e transportes) e 16,4 % (para as políticas energéticas) do total dos pagamentos autorizados durante o exercício ⁽⁴⁶⁾;
- estimaram que cerca de 4,1 % dos pagamentos realizados durante o exercício de 2013 no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico estavam afetados por erros;
- calcularam o impacto das suas reservas em 0,1 % (para as políticas de mobilidade e transportes) e em 0,8 % (para as políticas energéticas) dos pagamentos efetuados em 2013 com base na respetiva taxa de erro residual para estes domínios.

5.60. À semelhança dos anos anteriores, em 2013, o Tribunal detetou vários erros no que se refere ao incumprimento das regras da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos nos projetos examinados no âmbito dos programas RTE-T e PEER (ver **anexo 5.1**). Porém, tal como nos anos anteriores, a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes não emitiu qualquer reserva a este respeito relativamente ao programa RTE-T. O Tribunal considera igualmente que a Direção-Geral da Energia não deveria ter levantado as suas reservas, emitidas pela primeira vez em 2012 para o programa PEER, no que se refere às regras de adjudicação de contratos públicos.

5.60. A Comissão considera que a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes seguiu as instruções vigentes na elaboração do RAA de 2013 e que não havia razões para a formulação de uma reserva relativamente ao Programa RTE-T. A taxa de erro residual plurianual dos controlos ex post finalizados relativos ao Programa RTE-T de 2007-2013 foi inferior ao limiar de materialidade de 2 %. Além disso, em 2013, a Agência continuou a reforçar os seus controlos ex ante e ex post, especialmente no domínio dos contratos públicos.

A Direção-Geral da Energia decidiu levantar a reserva emitida no seu Relatório Anual de Atividades de 2012, dado que:

- o número mais elevado de controlos ex post do Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER) resultou numa taxa de erro residual calculada inferior ao limiar quantitativo de materialidade de 2 %;
- além disso, foram tomadas medidas corretivas a partir de 2013 para minimizar o risco, em particular no que diz respeito aos contratos públicos.

⁽⁴⁶⁾ Inclui pagamentos efetuados pela Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA, ex-TEN-TEA) e pela Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME, ex-EACI).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

5.61. Relativamente a este grupo de políticas:

- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situa em 6,9 %;

- os sistemas examinados são considerados parcialmente eficazes ⁽⁴⁷⁾.

5.61.

A Comissão observa que a taxa de erro mais provável comunicada relativamente a 2013 está em consonância com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal nos últimos quatro anos.

Tal confirma que a taxa de erro relativa ao período de programação de 2007-2013 se mantém estável e é significativamente inferior às taxas comunicadas para o período de 2000-2006. Esta evolução decorre do reforço das disposições de controlo no período de programação de 2007-2013 e de uma política rigorosa de interrupção/suspensão dos pagamentos quando são identificadas deficiências, conforme comunicado no Relatório Anual de Atividades de 2013 da Direção-Geral de Política Regional e Urbana (ver secção 2.111 F, pp.44-45). A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas/Estados-Membros de maior risco e a tomar medidas corretivas, quando necessário, de acordo com uma política rigorosa de interrupção e suspensão de pagamentos. Para o período de 2014-2020, a capacidade de correção da Comissão foi reforçada com a eliminação, em determinadas condições, da possibilidade de os Estados-Membros reutilizarem os fundos, o que resulta em correções financeiras líquidas. Este será um importante incentivo para os Estados-Membros detetarem e corrigirem irregularidades antes da certificação das contas anuais à Comissão.

Além disso, o Regulamento Financeiro (artigo 80.º, n.º 4) prevê a utilização, de acordo com as regras da política de coesão [artigo 99.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006], de correções a taxa fixa ou extrapoladas, sempre que os montantes indevidamente gastos não possam ser identificados com exatidão, o que acontece frequentemente. Foi este o caso no que diz respeito à política regional em 2013. A Comissão agiu no âmbito das suas competências e no pleno respeito da regulamentação em vigor com vista a proteger o orçamento da UE. De acordo com a abordagem do Tribunal, são efetuados ajustamentos na medida em que tenha sido estabelecida uma ligação a operações individuais. A Comissão considera que as correções a taxa fixa aplicadas abrangeram a totalidade dos programas e das operações em causa.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.17.

⁽⁴⁷⁾ A conclusão relativa aos sistemas está limitada aos sistemas selecionados para exame, como definido no ponto 5.19,c), i) relativamente ao âmbito da auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.62. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

5.63. Recomendações

5.64. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 6.2**, que integra o capítulo 6.

5.65. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda à Comissão que:

- **Recomendação 1:** exija aos Estados-Membros que incluam nas suas declarações de gestão [em conformidade com o disposto no n.º 5, alínea a) do artigo 59.º do Regulamento Financeiro ⁽⁴⁸⁾], uma confirmação explícita da eficácia dos controlos de primeiro nível realizados pelas autoridades de gestão e de certificação;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.62. A Comissão tomou medidas específicas para atenuar os riscos identificados que incluem, em particular, medidas preventivas e corretivas, como orientações, formação e simplificação, para além de auditorias específicas no local e baseadas nos riscos e de uma política rigorosa de interrupção/suspensão de pagamentos e de correções financeiras.

5.64.

A Comissão aceita esta recomendação.

O Regulamento Disposições Comuns relativo ao período de 2014-2020 estabelece que as autoridades de gestão de programas devem apresentar uma declaração de gestão que confirme as informações constantes das contas e que o sistema de controlo em vigor proporcione as garantias necessárias em termos de legalidade e regularidade das operações e despesas declaradas mediante a execução das necessárias verificações de gestão, conforme previsto no artigo 125.º do regulamento. A presente declaração será acompanhada de um relatório com uma síntese de todos os resultados dos controlos e auditorias realizados até à certificação das contas, uma análise da natureza e extensão dos erros e deficiências do sistema identificados, bem como das medidas corretivas adotadas ou previstas. A Comissão está a preparar orientações destinadas às autoridades de gestão relativas à elaboração das declarações de gestão e da síntese anual.

⁽⁴⁸⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** efetue uma avaliação dos «controles de primeiro nível» executados durante o período de programação de 2007-2013, em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 32.º do Regulamento Financeiro. Tendo em conta as insuficiências identificadas, a Comissão deverá analisar os custos e os benefícios das possíveis medidas corretivas e tomar (ou propor) medidas adequadas (tais como a simplificação das disposições aplicáveis, melhorias nos sistemas de controlo e reestruturação do programa ou do sistema de execução;
- **Recomendação 3:** analise as causas subjacentes ao elevado número de casos de incumprimento das regras da UE aplicáveis aos auxílios estatais;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação e remete para a elaboração do sistema de execução aplicável ao período de programação de 2014-2020, uma vez que não é viável redefinir o sistema ainda para o período de 2007-2013.

Os principais elementos da reforma de 2014-2020 estão relacionados com a garantia de uma melhor afetação das despesas e de uma melhor governação do programa com vista a garantir um ambiente mais isento de erros. Incluirá uma maior orientação para os resultados e para o desempenho, condições *ex ante* a cumprir no início da execução de cada programa, simplificação, em especial para os beneficiários, e regras de elegibilidade simplificadas e harmonizadas.

O Regulamento Disposições Comuns relativo ao período de programação de 2014-2020 estabelece também disposições e requisitos em matéria de controlo reforçados em relação ao período de 2007-2013 que permitirão melhorar a responsabilização dos Estados-Membros de forma a tratarem melhor os erros e a garantirem a legalidade e a regularidade das despesas cofinanciadas anualmente antes de certificarem as contas do programa à Comissão.

No que diz respeito à avaliação dos controlos de primeiro nível relativos ao período de 2007-2013, a Comissão considera que já está a proceder a essa avaliação desde 2010 através de auditorias específicas a programas de alto risco no âmbito do seu inquérito de auditoria «colmatar as lacunas em matéria de garantias». Os resultados destas auditorias baseadas nos riscos realizadas até ao final de 2013 foram apresentados ao Parlamento Europeu no contexto da quitação de 2012 e são apresentados no RAA da DG Política Regional e Urbana (ver página 41 e anexo 8).

A Comissão aceita esta recomendação e, com base na avaliação de casos comunicados, elaborará um plano de ação para fins de sensibilização pró-ativa e de reforço da capacidade administrativa das autoridades nacionais, de modo a reduzir consequentemente o número de erros ligados ao incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais.

A Comissão assegurará igualmente que as autoridades de gestão prestem a devida atenção às regras aplicáveis e observa que a nota COCOF de 2012 relativa à clarificação da necessidade de notificação dos auxílios destinados a investimentos em infraestruturas e a entrada em vigor do novo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) em 1 de julho de 2014 contribuirão para uma clarificação das regras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 4:** analise as causas dos atrasos persistentes nos pagamentos dos fundos da UE através dos IEF e tome as medidas corretivas que se impõem;

- **Recomendação 5:** confirme, no Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, que o cálculo efetuado pela Comissão da «taxa de erro residual» se baseia em informações exatas, completas e fiáveis sobre as correções financeiras. Para o efeito, a Comissão deve solicitar às autoridades de auditoria que certifiquem a exatidão dos dados relativos às correções financeiras comunicados pelas autoridades de certificação relativamente a cada PO, sempre que o considere necessário;

- **Recomendação 6:** divulgue regularmente nos seus Relatórios Anuais de Atividades os motivos pelos quais não emite reservas (ou emite reservas com um impacto financeiro inferior) nos casos em que tal seja devido a exceções às orientações da Comissão em vigor ou a estratégias de auditoria aprovadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação e continuará a analisar anualmente os dados e relatórios.

A Comissão incentivará as autoridades dos programas no âmbito do comité de acompanhamento a examinarem e debaterem o estado de execução dos IEF, incluindo as razões dos atrasos e possíveis medidas corretivas a tomar.

A Comissão aceita esta recomendação e compromete-se a divulgar, nos relatórios anuais de atividades, os casos em que, devido a uma garantia insuficiente sobre as informações comunicadas relativas a retiradas e recuperações, não tome em consideração essas informações no cálculo do risco residual cumulativo.

A Comissão continuará a ter em conta os resultados das auditorias dos Estados-Membros neste domínio e solicitará às autoridades nacionais a realização de controlos adicionais, se necessário.

Além disso, a Comissão alargará, nos próximos anos, a cobertura das suas auditorias às recuperações e retiradas com vista a obter uma maior garantia direta da exatidão dos dados comunicados.

A Comissão aceita a recomendação e compromete-se a divulgar mais pormenores no anexo aos relatórios anuais de atividades relativamente aos casos individuais em que, com base na sua avaliação das situações específicas, toma uma decisão fundamentada de não formular reservas ou de não incluir uma determinada questão na quantificação da reserva.

ANEXO 5.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NOS DOMÍNIOS DA POLÍTICA REGIONAL, ENERGIA E TRANSPORTES

	2013					2012	2011	2010							
	FEDER	FC	IEF	Transportes	Energia				Total						
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA															
Total das operações:	125	38	5	8	4	180	180	177							
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾															
Proporção (número) de operações testadas:															
Não afetadas por erros	45 %	(56)	45 %	(17)	20 %	(1)	38 %	(3)	25 %	(1)	43 %	(78)	51 %	41 %	43 %
Afetadas por um ou mais erros	55 %	(69)	55 %	(21)	80 %	(4)	62 %	(5)	75 %	(3)	57 %	(102)	49 %	59 %	57 %
Análise das operações afetadas por erros															
Análise por tipo de erros															
Outras questões de conformidade e erros não quantificáveis:	58 %	(40)	81 %	(17)	75 %	(3)	20 %	(1)	33 %	(1)	61 %	(62)	53 %	64 %	60 %
Erros quantificáveis:	42 %	(29)	19 %	(4)	25 %	(1)	80 %	(4)	67 %	(2)	39 %	(40)	47 %	36 %	40 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS															
Taxa de erro mais provável						6,9 %	6,8 %	6,0 %	N/A						
Limite superior de erro						10,1 %									
Limite inferior de erro						3,7 %									

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 5.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS NO DOMÍNIO DA COESÃO
(POLÍTICA REGIONAL E URBANA, EMPREGO, ASSUNTOS SOCIAIS E INCLUSÃO)

Avaliação das verificações efetuadas pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria

O Tribunal ...	FEDER/FC PO examinados	FSE PO examinados	TOTAL
<i>... não constatou nenhum problema no que se refere aos controlos da Comissão</i>	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
<i>... constatou problemas importantes no que se refere aos controlos da Comissão, mas sem qualquer incidência sobre o número de reservas comunicadas nos RAA (ou a sua quantificação)</i>	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
<i>... constatou problemas importantes no que se refere aos controlos da Comissão e as razões para não serem emitidas reservas adicionais (ou quantificar as reservas de maneira diferente) não foram plenamente divulgadas nos RAA</i>	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Número total de PO examinados	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

CAPÍTULO 6

Emprego e assuntos sociais

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.12
Características específicas do domínio de intervenção	6.3-6.11
Objetivos das políticas	6.3
Instrumentos das políticas	6.4-6.8
Riscos para a regularidade	6.9-6.11
Âmbito e método de auditoria	6.12
Regularidade das operações	6.13-6.27
Exame de sistemas de controlo selecionados	6.28-6.38
Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão	6.30-6.32
Análise do Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG EMPL	6.33-6.38
Conclusão e recomendações	6.39-6.42
Conclusão relativa ao exercício de 2013	6.39-6.40
Recomendações	6.41-6.42

Anexo 6.1 — Resultados dos testes das operações no domínio do emprego e assuntos sociais

Anexo 6.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da coesão, transportes e energia

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

6.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente ao domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais. O **quadro 6.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 6.1 — Emprego e assuntos sociais — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Emprego e assuntos sociais	Fundo Social Europeu	13 763
	Emprego, solidariedade social e igualdade dos géneros	97
	Despesas administrativas	90
	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	65
	Trabalhar na Europa — Diálogo social e mobilidade	50
	Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	42
		14 107
	Total dos pagamentos do exercício	14 107
	- total das despesas administrativas ⁽¹⁾	90
	Total das despesas operacionais	14 017
	- adiantamentos ⁽²⁾ ⁽³⁾	220
	+ apuramento dos adiantamentos ⁽²⁾	2 336
	+ pagamentos a beneficiários finais com Instrumentos de Engenharia Financeira	67
	Total da população auditada	16 200
	Total das autorizações do exercício	12 131

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

⁽²⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.I**).

⁽³⁾ Este valor inclui 70 milhões de euros de adiantamentos pagos com Instrumentos de Engenharia Financeira.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.2. O domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais é maioritariamente financiado através do Fundo Social Europeu (FSE), um dos fundos da política de coesão, tal como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), e rege-se pelas mesmas regras. Existem disposições adicionais em relação ao FSE, definidas num regulamento específico ⁽¹⁾. Para questões comuns aos três fundos, o presente capítulo remete para o capítulo 5.

Características específicas do domínio de intervenção*Objetivos das políticas*

6.3. O domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais faz parte da política de coesão da UE, que visa reforçar a coesão económica, social e territorial dentro da UE, reduzindo as diferenças no nível de desenvolvimento entre as regiões. Especificamente, os objetivos principais das políticas sociais e de emprego da UE consistem em combater o desemprego, desenvolver os recursos humanos e promover a integração no mercado de trabalho.

Instrumentos das políticas

6.4. O FSE é o principal instrumento de execução da política social e de emprego, representando cerca de 98 % das despesas deste domínio de intervenção em 2013. O FSE financia investimentos em capital humano através da formação para melhorar o acesso ao emprego, incluindo a ajuda a pessoas de grupos desfavorecidos para obter emprego, e de outras medidas relativas ao emprego (por exemplo, subsidiando os salários e/ou os encargos sociais com as pessoas que estavam desempregadas).

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 12).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.5. As outras despesas deste domínio resultam de ajudas e subvenções concedidas a organizações que implementam e coordenam medidas sociais e de emprego, o que inclui o financiamento das agências da UE ⁽²⁾, do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) ⁽³⁾ e do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) ⁽⁴⁾, bem como contribuições para instrumentos financeiros, como o Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress» ⁽⁵⁾.

Gestão e controlo das despesas

6.6. As despesas do FSE e do FEG são objeto de uma gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. O FSE rege-se pelos sistemas de gestão e de controlo relativos ao conjunto das despesas no domínio da coesão, tal como descrito no capítulo 5 (ver pontos 5.6-5.11). No caso do FEG, a autoridade orçamental da UE (Conselho e Parlamento Europeu) decide as dotações. Em seguida, a Comissão analisa os pedidos de financiamento apresentados pelos Estados-Membros e aprova os pagamentos.

6.7. O IPA é executado através de gestão descentralizada. Ao abrigo da gestão descentralizada, a Comissão delega a gestão de determinados atos (por exemplo, concursos, contratação e pagamentos) no país beneficiário, mantendo a responsabilidade final global pela execução do orçamento geral ⁽⁶⁾.

6.8. As outras despesas sociais e de emprego são, em larga medida, diretamente geridas pela Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) da Comissão.

⁽²⁾ Instituto Europeu da Igualdade entre Homens e Mulheres, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho e Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho.

⁽³⁾ O FEG presta apoio a trabalhadores da UE que perderam os seus empregos em resultado de importantes mudanças na estrutura do comércio mundial e da crise económica e financeira.

⁽⁴⁾ Apenas estão incluídos no domínio de intervenção orçamental do emprego e assuntos sociais os pagamentos relativos à componente de desenvolvimento dos recursos humanos do IPA. Entre outros aspetos, o IPA apoia os países candidatos a prepararem-se para a execução e gestão do FSE.

⁽⁵⁾ O Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress», lançado em 2010, aumenta a disponibilidade do microcrédito — empréstimos inferiores a 25 000 euros — para a criação ou o desenvolvimento de pequenas empresas.

⁽⁶⁾ Nos termos do artigo 53.º-C do Regulamento do Conselho (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Riscos para a regularidade

6.9. Os riscos principais para este domínio de intervenção estão relacionados com a natureza intangível dos investimentos em capital humano (tais como cursos de formação), a diversidade das atividades cofinanciadas, bem como a participação de inúmeros parceiros, frequentemente de dimensão reduzida, na execução dos projetos. Estes fatores aumentam os riscos de não conformidade com a legislação e as regras de elegibilidade nacionais e/ou da UE, dando origem à aceitação de custos inelegíveis ou a erros de cálculo que afetam a exatidão dos pedidos, não sendo estes factos posteriormente detetados pelos sistemas aplicados. Também podem ser aceites pedidos relativos a cursos que não foram ministrados ou que foram frequentados por um número de participantes inferior ao declarado.

6.10. Além disso, as autoridades dos Estados-Membros têm de lidar com prioridades concorrentes. As despesas devem ser sujeitas a controlos adequados, que têm por objetivo garantir a sua regularidade e uma boa gestão financeira. Existe, simultaneamente, interesse em absorver os fundos afetados pela UE. Na prática, esta situação pode prejudicar a aplicação coerente de controlos eficazes e resultar na não deteção de incumprimentos de regras e, em última análise, no reembolso de despesas inelegíveis pelo orçamento da UE. Pode igualmente resultar no financiamento de projetos demasiado onerosos, que não são executados de forma eficiente ou que têm poucas probabilidades de realizar os resultados pretendidos⁽⁷⁾. Este risco aumenta à medida que o final do período de elegibilidade se aproxima.

6.11. Apesar de a execução de projetos através da adjudicação de contratos públicos ser menos frequente no FSE (especialmente acima dos limiares da UE), o risco de não cumprimento das regras de contratação pública continua a ser relevante neste domínio de intervenção.

6.9. A Comissão adotou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, que incluem, em especial, medidas preventivas e corretivas, como fornecimento de orientações, a formação, a simplificação e uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos, quando necessário. Em especial, a Comissão está a promover ativamente o recurso às opções de custos simplificados pelos Estados-Membros e a resolver os casos identificados de regulamentação excessiva que envolvem regras de elegibilidade desnecessariamente complexas estabelecidas por determinados Estados-Membros. A Comissão insiste igualmente na importância dos controlos de primeiro nível. A este respeito, a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão efetuou uma auditoria temática, baseada nos riscos, às verificações realizadas pela gestão e partilhou as conclusões e recomendações de auditoria com as autoridades de gestão do FSE.

6.10. Os Estados-Membros aprovam os projetos numa base contínua, tal como previsto no eixo prioritário dos programas operacionais plurianuais. Os comités de acompanhamento em questão devem garantir que os projetos com valor acrescentado europeu são selecionados e aprovados e que as despesas são objeto de múltiplos controlos por parte das autoridades nacionais e da UE.

⁽⁷⁾ O capítulo 10 apresenta mais informações sobre questões relativas ao desempenho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

6.12. A abordagem e a metodologia globais da auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 182 operações⁽⁸⁾, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do domínio de intervenção. Em 2013, as operações da amostra incluíram 24 pagamentos intermédios ou finais (ou apuramentos) a Programas Operacionais (PO) do FSE em 13 Estados-Membros⁽⁹⁾, três agências da UE e outros projetos ou ações diretamente geridos pela Comissão;
- b) a avaliação dos sistemas examinou:
 - i) a supervisão exercida pela Comissão às autoridades de auditoria (AA). Em particular, os trabalhos de auditoria avaliaram a eficácia dos controlos efetuados pela Comissão (DG EMPL) relativamente à exatidão e à fiabilidade das informações e conclusões dos relatórios de controlo anuais e das opiniões de auditoria elaborados pelas autoridades de auditoria;
 - ii) o Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG EMPL.

⁽⁸⁾ Relativamente ao FSE e ao IPA, a amostra do Tribunal incluiu 175 projetos do FSE, dos quais 161 relativos ao período de programação de 2007-2013 e 14 ao período de programação de 2000-2006. Os outros sete projetos diziam respeito ao FEG e a outras medidas sociais e de emprego. A amostra foi retirada de todos os pagamentos e apuramentos, com exceção dos adiantamentos, que totalizavam 220 milhões de euros em 2013.

⁽⁹⁾ Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.13. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 6.1**. Das 182 operações auditadas pelo Tribunal, 50 (27 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 30 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,1 % ⁽¹⁰⁾.

6.13. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.13 e 6.14:

A Comissão não concorda com a inclusão de um erro com um impacto significativo, apesar do facto de não existirem provas disponíveis que permitam concluir que o projeto, executado por um beneficiário, atualmente em fase de inquérito preliminar em que não houve qualquer decisão das autoridades judiciais, foi afetado por quaisquer irregularidades, e não obstante o facto de as alegações, que dizem respeito à eventual imputação excessiva de despesas, em todo o caso, não afetarem as operações auditadas pelo Tribunal, uma vez que foi executado através de tabelas de preços unitários (ver ponto 6.16) aprovadas pela autoridade de gestão. Caso as alegações venham a confirmar-se, a Comissão aplicará as necessárias correções financeiras.

A Comissão constata que houve uma diminuição da frequência dos erros detetados pelo Tribunal no domínio do emprego e dos assuntos sociais em 2013 (27 %), em comparação com 2012 (35 %) e 2011 (40 %).

A Comissão considera que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as correções das despesas dos projetos ou os reembolsos afetados por erros detetados e registados antes da auditoria do Tribunal. A Comissão sublinha que está vinculada pelo Regulamento Financeiro que determina, no artigo 32.º, n.º 2, alínea e), que o seu sistema de controlo interno deve garantir, nomeadamente, a «gestão adequada dos riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa». A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente mediante a aplicação de correções financeiras e recuperações a um nível que corresponde ao nível das irregularidades e deficiências identificadas.

A Comissão observa ainda que, tendo em conta o carácter plurianual dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito da política de coesão, os erros cometidos em 2013 podem igualmente ser corrigidos nos anos posteriores, mesmo após o encerramento dos programas. Para ilustrar esta situação, em 2013 as correções financeiras relativas ao FSE de 2000-2006 e aos períodos de programação 2007-2013, ascenderam a 689 milhões de euros, incluindo as correções que o Tribunal já teve em conta na determinação da sua taxa de erro. Além disso, em 2013 foram igualmente aplicadas correções financeiras no valor de 153 milhões de euros relativas ao período de programação de 1994-1999. O total das recuperações em 2013 elevou-se a 56 milhões de euros.

⁽¹⁰⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,5 % e 4,7 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

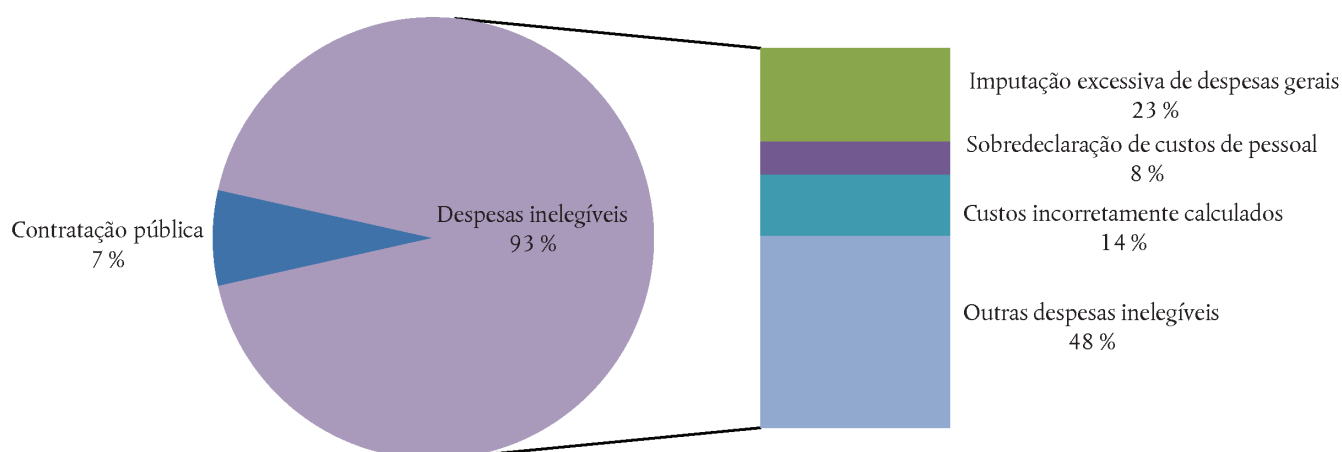
6.14. O capítulo 1 contém uma avaliação da exatidão e da fiabilidade dos dados relativos a correções financeiras apresentados na nota 6 das contas consolidadas da UE (ver pontos 1.12-1.14). No capítulo 1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 ⁽¹⁾, o Tribunal explica em que medida tem em conta as correções financeiras na estimativa da taxa de erro mais provável.

6.15. A maioria dos erros detetados neste domínio de intervenção dizia respeito a despesas ilegíveis e incumprimentos das regras relativas à adjudicação de contratos públicos. O **gráfico 6.1** apresenta a medida em que os diferentes tipos de irregularidades contribuíram para a estimativa, pelo Tribunal, da taxa de erro mais provável relativamente ao exercício de 2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.15. A Comissão vai acompanhar todos os erros comunicados pelo Tribunal e aplicará correções financeiras quando tal seja adequado e juridicamente possível. A Comissão assinala que, nalguns casos, as regras nacionais ou regionais aplicáveis às despesas financiadas pelo FSE são mais exigentes do que as previstas na legislação nacional para despesas análogas financiadas a nível nacional. Por conseguinte, esses requisitos adicionais podem ser vistos como um caso de regulamentação excessiva que impõe encargos administrativos e complexidade desnecessários às despesas financiadas pelo FSE, como descrito num relatório da Comissão recentemente publicado ⁽¹⁾.

Gráfico 6.1 — Contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável



⁽¹⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 1.19-1.37.

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.16. Relativamente a 2013, o Tribunal examinou uma amostra de 31 operações, relativas a 14 dos 24 pagamentos a PO, que incluíam opções de custos simplificadas nas suas declarações de custos. O Tribunal não detetou nenhum erro relacionado com a utilização específica das opções de custos simplificadas, o que revela que os projetos que utilizam estas opções são menos vulneráveis a erros do que os que utilizam os custos reais.

Despesas inelegíveis

6.17. O Tribunal detetou reembolsos de custos inelegíveis e custos incorretamente calculados em 28 operações, 15 % das 182 operações auditadas, das quais 26 diziam respeito a projetos do FSE. Os referidos erros representam 93 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 93 % da taxa de erro estimada para este domínio de intervenção.

6.18. Tal como em anos anteriores, esta é a principal fonte de erros. Em particular, a maioria dos erros deveu-se a:

- a) imputação excessiva de despesas gerais;
- b) sobredeclaração de custos de pessoal;
- c) custos incorretamente calculados;
- d) outras despesas inelegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.16. *A Comissão tem trabalhado ativamente desde a introdução das opções de custos simplificados, com vista a alargar progressivamente a sua utilização, e considera que esses esforços já obtiveram resultados positivos. A Comissão continua a promover ativamente a utilização de opções de custos simplificados no período de programação 2014-2020, a fim de reduzir os encargos administrativos para os beneficiários e limitar ainda mais o risco de erro.*

6.17. *A Comissão vai acompanhar todos os erros comunicados pelo Tribunal e assegurar que são tomadas medidas corretivas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.19. A caixa 6.1 apresenta exemplos ilustrativos de erros desta categoria.

Caixa 6.1 — Exemplos de despesas inelegíveis

- a) *imputação excessiva de despesas gerais*: nos termos das regras de elegibilidade da UE e/ou nacionais, as despesas gerais devem ser imputadas à operação numa base *pro rata*, segundo um método de cálculo devidamente justificado, justo e equitativo. Na República Checa, as despesas gerais de um beneficiário que executou um projeto de formação foram afetadas ao projeto do FSE aplicando um fator de custos incorreto que resultou na imputação excessiva de despesas gerais.

Detetaram-se casos semelhantes em outros projetos do FSE em Espanha e na Roménia;

- b) *sobredeclaração de custos de pessoal*: o salário do diretor de uma escola privada em Portugal foi integralmente imputado ao projeto do FSE, sem ter em conta as outras tarefas desempenhadas fora do âmbito do FSE e o limite máximo de cofinanciamento de salários pelo FSE. Em março de 2014, na sequência da auditoria, este erro foi corrigido pelas autoridades portuguesas.

Detetaram-se casos semelhantes num projeto gerido diretamente pela Comissão e noutros projetos do FSE na Alemanha, em Espanha, em Itália, na Polónia e no Reino Unido;

- c) *custos incorretamente calculados*: um projeto na Alemanha declarou as despesas faturadas pela filial do beneficiário relativas a renda, restauração, material de publicação, etc., sem apresentar provas dos custos reais nem a relação com as atividades desenvolvidas. As autoridades nacionais não deram resposta a esta questão, apesar de terem conhecimento da situação.

Detetaram-se casos semelhantes em outros projetos do FSE na Polónia e em Portugal;

- d) *outras despesas inelegíveis*: num projeto do FSE em Espanha, a contribuição da entidade patronal para a segurança social é reduzida quando o posto de trabalho é mantido após uma licença de maternidade. Uma das condições para beneficiar deste apoio é a necessidade de ter as obrigações fiscais em dia. Num caso, o beneficiário não cumpriu esta obrigação em seis de nove meses, o que resultou em despesas inelegíveis.

Detetaram-se casos semelhantes de custos inelegíveis num outro projeto do FSE na Polónia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Infrações às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

6.20. A proporção de operações com procedimentos de adjudicação de contratos públicos é inferior no domínio do emprego e assuntos sociais do que no da política regional, transportes e energia. Das 182 operações da amostra, 53 envolveram a aplicação das regras da UE e/ou nacionais em matéria de adjudicação de contratos públicos. O Tribunal detetou infrações a estas regras em 11 operações (21 %). Detetaram-se incumprimentos graves que deram origem a erros quantificáveis em 2 destes casos. Os referidos erros representam 7 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 7 % da taxa de erro estimada para este domínio de intervenção (ver caixa 6.2).

6.21. Em sete operações auditadas em três Estados-Membros⁽¹²⁾, as autoridades nacionais tinham identificado casos graves de incumprimento das regras relativas à adjudicação de contratos e imposto correções financeiras específicas ao nível do projeto⁽¹³⁾. Esses erros não foram tidos em conta no cálculo da taxa de erro, uma vez que as medidas corretivas foram adotadas antes da notificação da auditoria do Tribunal.

6.20. Embora a Comissão e o Tribunal verifiquem da mesma forma o cumprimento das regras em matéria de contratos públicos, desde o período de programação 2000-2006 a Comissão aplica correções proporcionadas a uma taxa fixa, reduzindo assim o risco de prejuízos para o orçamento da UE e tendo em conta a natureza e a gravidade das irregularidades em questão.

Estas taxas fixas são aplicadas pela Comissão e pela maioria das autoridades nacionais quando aplicam correções financeiras a infrações às regras dos contratos públicos, incluindo durante o seguimento dado aos erros comunicados pelo Tribunal.

A Comissão observa igualmente que a autoridade de quitação instou a Comissão e o Tribunal a harmonizarem as respetivas metodologias de quantificação dos erros em matéria de contratos públicos (Decisão do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2013, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício financeiro de 2011).

A Comissão atualizou em 2013 a sua decisão sobre a quantificação dos erros relativos à adjudicação de contratos públicos em regime de gestão partilhada, incluindo nomeadamente as despesas de coesão e desenvolvimento rural [ver Decisão C(2013) 9527 final da Comissão].

Com base nesta decisão, a Comissão estima que a quantificação dos erros em matéria de contratos públicos em 2013 seria até 0,1 ponto percentual inferior à calculada pelo Tribunal com base na sua própria metodologia.

⁽¹²⁾ República Checa, Polónia e Roménia.

⁽¹³⁾ Em conformidade com a nota 07/0037/03 do COCOF da Comissão Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 6.2 — Exemplos de infrações às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

- a) *incumprimento do princípio da igualdade de tratamento*: num projeto do FSE em França, o princípio da igualdade de tratamento não foi respeitado durante o processo de avaliação de um concurso público acima dos limiares da UE. Além disso, o contrato de serviços foi subdividido, de forma inadequada, em lotes. Apenas foi recebida uma proposta por cada secção geográfica, o que limitou, de facto, a concorrência. No entender do Tribunal, estas questões deveriam ter resultado na anulação do procedimento;
- b) *contratação de serviços fora do âmbito do acordo-quadro*: na Hungria, um beneficiário adjudicou serviços de desenvolvimento de software através de um acordo-quadro existente, resultante de um procedimento de concurso público realizado pelo organismo central de compras húngaro. Este convite específico à apresentação de propostas referia explicitamente que o desenvolvimento do software não estava sujeito ao acordo-quadro e só poderia ser adquirido através de um procedimento individual de concurso público.

Numerosos incumprimentos de requisitos processuais

6.22. O Tribunal detetou diversos incumprimentos, por parte das autoridades de gestão e dos beneficiários, de requisitos processuais na gestão e execução de projetos do FSE. Em 24 casos, os incumprimentos são considerados pelo Tribunal como casos graves de não conformidade. A caixa 6.3 apresenta exemplos das principais categorias de erros não quantificáveis. Estes erros não contribuem para a estimativa da taxa de erro.

Caixa 6.3 — Exemplos de incumprimento de requisitos processuais

- a) *atrasos nos pagamentos aos beneficiários*: em França, as autoridades nacionais transferiram os fundos do FSE para os organismos regionais, agindo na qualidade de beneficiários, com atrasos significativos, o que constitui um incumprimento das regras. Em dois casos, o atraso no pagamento foi superior a cinco meses;
- b) *envio tardio ou falta de envio do anúncio de adjudicação de contrato*: ao abrigo das regras da UE relativas à adjudicação de contratos públicos, as entidades adjudicantes devem enviar um anúncio com os resultados do procedimento de adjudicação o mais tardar 48 dias após a adjudicação do contrato. O Tribunal detetou três casos no Reino Unido em que esta regra não foi respeitada.

Detetaram-se casos semelhantes num projeto do FSE em França;

6.22. A Comissão vai acompanhar todos os erros comunicados pelo Tribunal e assegurar que são tomadas medidas corretivas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) *falta de verificação do cumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais*: um projeto do FSE no Reino Unido ministrava cursos de formação gratuitos ao pessoal das empresas. Apesar de ser provável que os montantes subvencionados sejam *de minimis*, as autoridades nacionais e o patrocinador do projeto deveriam ter verificado que a medida cumpria as regras aplicáveis aos auxílios estatais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Declaração de custos excessivos que não resultaram em erros

6.23. O Tribunal identificou sete casos em quatro Estados-Membros⁽¹⁴⁾ em que os custos imputados ao orçamento da UE foram excessivos, mas em relação aos quais os regulamentos não eram suficientemente claros para que a despesa pudesse ser considerada irregular. Apesar de poderem representar uma utilização ineficiente dos fundos da UE, estes casos não foram tidos em conta no cálculo da taxa de erro (ver exemplos na caixa 6.4).

6.23. Ver resposta da Comissão à caixa 6.4, alínea a).

Caixa 6.4 — Exemplos de declaração de custos excessivos

- a) *salários excessivos*: na Roménia foram detetados casos de pagamento de salários a pessoas que trabalhavam para projetos financiados pelo FSE até cinco vezes superior aos salários normais auferidos pelo trabalho em projetos financiados nacionalmente. Esta prática foi permitida pelas regras nacionais de elegibilidade, que estabeleciam limites máximos para salários relativos a projetos da UE bastante superiores às condições salariais médias do país;
- b) *custos inflacionados*: em Portugal, o beneficiário de um projeto do FSE declarou custos relativos a renda com base num contrato de subarrendamento, no qual o valor da renda equivalia ao dobro do valor de um contrato anterior, assinado três semanas antes, para o mesmo espaço de escritório. No entender do Tribunal, o equipamento e o mobiliário adicionais disponibilizados não justificam o nível de aumento do preço. O Tribunal não logrou quantificar esta observação, por falta de acesso às informações relativas aos custos de aquisição do mobiliário pelo arrendatário, que não era o beneficiário final;

Caixa 6.4 — Exemplos de declaração de custos excessivos

- a) *a situação salarial nos projetos financiados pelo FSE na Roménia foi uma das questões identificadas pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão numa auditoria realizada em 2012. Foi aplicada a este PO uma correção financeira forfetária de 25%. Consequentemente, a autoridade de gestão em causa encomendou um estudo sobre a estrutura de custos e os salários, que servirá de base ao estabelecimento de níveis salariais máximos a aplicar nos projetos futuros. A Comissão forneceu novas recomendações à autoridade de gestão quanto aos parâmetros para determinar os limites máximos a aplicar nos projetos financiados pelo FSE, uma vez que os atuais ainda são considerados demasiado elevados.*

⁽¹⁴⁾ França, Polónia, Portugal e Roménia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) *acumulação de pré-financiamento adicional*: em França, as autoridades nacionais solicitam à Comissão a taxa de cofinanciamento máxima por eixo prioritários⁽¹⁵⁾, apesar de os beneficiários serem pagos com níveis inferiores de cofinanciamento⁽¹⁶⁾. Relativamente ao eixo prioritário auditado, a diferença acumulada até ao momento ascende a 32 milhões de euros, o que representa, de facto, um adiantamento suplementar a França, sem qualquer derrogação específica⁽¹⁷⁾. Se os montantes acumulados não forem atribuídos a nenhum beneficiário no final do período de programação, os fundos devem ser devolvidos ao orçamento da UE quando do encerramento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *poderiam ocorrer discrepâncias entre os pagamentos efetuados pela União a título da prioridade em causa e a contribuição efetiva dos fundos para as operações cofinanciadas ao abrigo desta prioridade. Essas discrepâncias decorrem da flexibilidade de que dispõe a autoridade de gestão para aplicar taxas de cofinanciamento diferentes a determinadas operações, como previsto no artigo 53.º, n.º 4, do Regulamento Geral.*

Em conformidade com as orientações sobre o encerramento adotadas pela Comissão em 20.3.2013, na fase de encerramento os beneficiários devem receber uma contribuição pública (dos fundos nacionais e do FSE) pelo menos igual ao montante do FSE reembolsado pela Comissão ao Estado-Membro.

Fiabilidade insuficiente das verificações de gestão

6.24. Em 13 casos de erros quantificáveis de beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes (por exemplo, dos beneficiários finais e respetivos auditores ou das suas próprias verificações) para evitar, detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, a taxa de erro mais provável estimada para este capítulo teria sido 1,3 pontos percentuais inferior. Além disso, o Tribunal constatou que, em 3 casos, o erro que detetou foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuíram com 0,1 ponto percentual para a taxa de erro mais provável estimada.

6.25. Em 2013, a DG EMPL realizou uma auditoria temática relativamente a oito PO de seis Estados-Membros⁽¹⁸⁾, cuja amostragem se baseou no risco. A auditoria concluiu que os controlos de primeiro nível não eram fiáveis uma vez que «foram efetuados numa base meramente formal, alegadamente respeitando os requisitos previstos na regulamentação aplicável [...]». Em resultado, foram certificados à Comissão custos que não tinham qualquer valor acrescentado ou relação com o projeto⁽¹⁹⁾. Além disso, em diversas situações os incumprimentos não foram identificados pelas verificações de gestão, apesar de terem sido realizados controlos pela autoridade de gestão ou pelo seu organismo intermédio nas instalações dos beneficiários.

6.24. A Comissão elaborou novas orientações para reforçar a fiabilidade das verificações de gestão no período de programação 2014-2020. Estas orientações, que têm por base os ensinamentos retirados do anterior período de programação, foram apresentadas aos Estados-Membros e serão publicadas no segundo semestre de 2014.

6.25. Além do trabalho exaustivo sobre os controlos de gestão efetuados nas auditorias periódicas da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, a auditoria temática, baseada nos riscos referidos pelo Tribunal, incidiu sobre os programas operacionais específicos a fim de identificar e debelar as causas da falta de fiabilidade das verificações de gestão. Os resultados desta auditoria temática foram apresentados pela Comissão às autoridades de gestão e de auditoria em 2014 e têm sido utilizados para elaborar as orientações referidas no ponto 6.24.

⁽¹⁵⁾ Em conformidade com o disposto no artigo 77.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁶⁾ Esta situação não está em conformidade com o disposto no artigo 80.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽¹⁷⁾ Nos termos do n.º 2 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽¹⁸⁾ Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Estónia, Eslováquia e Espanha.

⁽¹⁹⁾ Ver relatório geral sobre os resultados da auditoria temática relativa às verificações de gestão realizadas pelos Estados-Membros <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Erros detetados em PO encerrados

6.26. A amostra do Tribunal incluiu 14 operações com pagamentos finais relativos ao encerramento de dois PO do período de 2000-2006. Em dois programas, o Tribunal identificou erros quantificáveis referentes a cinco operações. Relativamente a quatro destas operações, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes para evitar, detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. No entanto, nem os Estados-Membros, nem a Comissão detetaram estes erros nos controlos realizados no âmbito do encerramento⁽²⁰⁾. Um dos PO foi encerrado sem correções financeiras. Outro foi sujeito a uma correção de 5 % que afetou alguns dos projetos da amostra. Estas correções específicas relativas a projetos foram tidas em conta pelo Tribunal na sua avaliação e reduziram significativamente as taxas de erro que comunica. Mesmo tendo em conta essas correções, estes casos representam 26 % da taxa de erro estimada para este domínio de intervenção.

6.27. Esta situação corrobora uma vez mais a observação constante dos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012⁽²¹⁾, que refere que as despesas inelegíveis se mantêm após o processo de encerramento, a não ser que a Comissão realize uma auditoria *ex post* e tome posteriormente medidas corretivas.

6.26. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.26 e 6.27.

Relativamente ao período de programação 2000-2006, a Comissão pretende assegurar que, no momento do encerramento, a taxa de erro de cada programa operacional não será superior a 2 %. Para esse efeito, além do número significativo de auditorias realizadas durante o período de programação 2000-2006, entre 2011 e 2013 a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão realizou 14 auditorias de encerramento com base no risco, que abrangeram 21 PO de 2000-2006, correspondentes a 8,8 % do número total de PO e 25,6 % do montante total das despesas.

Com base neste trabalho de auditoria exaustivo e para proteger o orçamento da UE, foram aplicadas correções financeiras significativas na fase de encerramento. Como divulgado no relatório anual de atividades de 2013 na DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (página 121), no final de 2013 foram encerrados 233 PO do período de programação 2000-2006. A Comissão aplicou correções financeiras cumulativas no período de programação 2000-2006, no valor de 1,7 mil milhões de euros, dos quais 452 milhões de euros em 2013, quando os pagamentos finais e apuramentos do período de programação 2000-2006 se elevavam a 3,3 mil milhões de euros. A Comissão vai acompanhar os erros específicos identificados pelo Tribunal e observa que, quando são detetados erros residuais, pode efetuar correções financeiras até três anos após o encerramento formal de um programa.

Embora reconhecendo os riscos acima descritos, a Comissão sublinha que, por natureza, é quase inevitável que os casos específicos de despesas não elegíveis a nível dos projetos continuem após o processo de encerramento, uma vez que este processo tem por objetivo garantir que a taxa de erro residual se situa abaixo do limiar de materialidade de 2 %. Além disso, mediante a aplicação de correções financeiras forfetárias no momento do encerramento, a Comissão protege o orçamento da UE de forma eficaz sem necessariamente corrigir todos os casos de inelegibilidade das despesas ao nível do projeto.

⁽²⁰⁾ Alemanha (Turíngia) e Espanha.

⁽²¹⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 6.26-6.27, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 5.52-5.64.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS

6.28. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas são resumidos no **anexo 5.2**.

6.29. Relativamente ao período de programação de 2007-2013, foram criadas 113 autoridades de auditoria (AA) em todos os Estados-Membros, para os 322 PO relativos ao FEDER/FC e os 118⁽²²⁾ PO relativos ao FSE. As AA submetem anualmente à Comissão um relatório de controlo anual e um parecer de auditoria com informações sobre a regularidade das despesas da UE. Em 2013, foram elaborados, no total, 199 relatórios de controlo anual e pareceres de auditoria, dos quais 104 diziam respeito a PO do FSE. Destas AA, 63 abrangem, simultaneamente e no mesmo relatório anual de controlo, PO relativos a diferentes fundos (FEDER/FC e/ou FSE).

Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão

6.30. Os resultados da análise do Tribunal à supervisão das AA por parte da Comissão são apresentados no capítulo 5 (ver pontos 5.37-5.51).

6.31. Relativamente ao FSE, a DG EMPL avaliou a taxa de erro comunicada pelas AA como inteiramente fiável em 65 (56 %) dos 117 PO⁽²³⁾ do FSE. Assim sendo, as taxas de erro não foram recalculadas e as subsequentes opiniões de auditoria com e sem reservas não foram alteradas. A Comissão ajustou ou considerou pouco fiável a taxa de erro indicada para os restantes 52 dos 117 PO relativos a 2013 (31 de 117 PO em 2012). O significativo aumento, relativamente ao exercício anterior, deve-se essencialmente a PO com taxas de erro fiáveis, mas recalculadas (de 18 em 2012 para 41 em 2013) e não a PO com taxas de erro pouco fiáveis ou sem taxas de erro. Além do mais, em 12 dos 41 PO, o resultado da repetição do cálculo foi marginal (+/- 0,1 %). O Tribunal reconhece que as reservas emitidas pela Comissão não se baseiam exclusivamente nas taxas de erro. Ao proceder à sua avaliação, emite igualmente um juízo profissional e tem em conta todas as outras informações disponíveis.

6.29. *As autoridades de auditoria desempenham um papel central no processo de reforço das garantias, desde o início do período de programação e da configuração dos sistemas.*

O regulamento confere à Comissão a possibilidade de recorrer ao trabalho de uma autoridade de auditoria para sua garantia, sob certas condições [artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006]. A Comissão está a coordenar e a colaborar estreitamente com as autoridades de auditoria e começou a rever as suas metodologias e resultados de auditorias desde 2009. Este facto contribuiu para o reforço de capacidade através do fornecimento de consultoria, orientações e recomendações às autoridades de auditoria, mediante a repetição dos trabalhos de auditoria realizados pelas autoridades de auditoria.

No seu relatório anual de atividades de 2013 (ver páginas 42 a 44), a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão apresentou uma avaliação pormenorizada da exatidão e fiabilidade das informações e resultados comunicados pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios de controlo anuais de 2013.

⁽²²⁾ Estes números incluem as autoridades de auditoria criadas após a adesão da Croácia (uma para o FEDER/FC e uma para o FSE).

⁽²³⁾ Em 2013, a autoridade de auditoria croata não teve de enviar um relatório de controlo anual.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.32. Exemplos de insuficiências identificadas pelo Tribunal:

- a) num caso, a Comissão validou uma taxa de erro fixa de 10 %, apesar de terem sido identificadas insuficiências significativas na autoridade de auditoria. Com base nos dados fornecidos por esta, o Tribunal estima a taxa de erro em cerca de 25 % e considera que a Comissão deveria ter utilizado uma taxa fixa de 25 % (em vez de 10 %);
- b) num caso, a população da amostra estava incorreta. Além disso, a autoridade de auditoria estimou e apresentou, no seu relatório de controlo anual, taxas de erro individuais para dois PO do FSE, quando deveria ter emitido uma taxa de erro comum, uma vez que a amostra comum incluía mais dois PO. A Comissão teve em consideração estes aspetos mas validou as taxas individuais estimadas pela autoridade de auditoria. O Tribunal considera que, em princípio, na ausência de explicações e informações adicionais, deveria ter sido aplicada uma taxa de erro fixa de 5 % para o conjunto de quatro PO (ver caixa 5.6);
- c) num caso, a autoridade de auditoria considerou anómalo⁽²⁴⁾ um erro que foi aceite pela Comissão, apesar de, no entender no Tribunal, a natureza do erro não justificar essa classificação. Os erros anómalos não são projetados para toda a população, pelo que a taxa de erro é subestimada.

Análise do Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG EMPL

6.33. O Tribunal analisou o RAA de 2013 e a declaração do diretor-geral da DG EMPL que o acompanha. No que se refere especialmente à regularidade dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2013, o Tribunal:

- a) avaliou as reservas emitidas no RAA;
- b) verificou a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão dos «montantes em risco».

⁽²⁴⁾ A nota de orientação do COCOF 08/0021/03, destinada às autoridades de auditoria, sobre métodos de amostragem define, na secção 4.3, erro anómalo como «um erro que comprovadamente não seja representativo da população... Uma amostra estatística é representativa para a população, pelo que os erros anómalos só devem ser aceites em circunstâncias excecionais e bem fundamentadas. O recurso frequente a este conceito sem a devida justificação pode comprometer a fiabilidade do parecer de auditoria.».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.32.

- a) *a Comissão concluiu que não é possível calcular a da taxa de erro com fiabilidade a partir dos elementos disponíveis. Assim, decidiu provisoriamente aplicar uma taxa fixa de 10 %, em conformidade com a decisão da Comissão C(2011) 7321, de 19 de outubro de 2011 — Orientações sobre os princípios, os critérios e as tabelas indicativas a aplicar em matéria de correções financeiras no período 2007-2013.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.34. No seu RAA relativo ao exercício de 2013, a DG EMPL estima que entre 2,6 % e 3,5 % dos pagamentos intermédios e finais dos PO do FSE relativos ao período de programação de 2007-2013 autorizados durante o exercício apresentavam risco de ocorrência de erros. Esta estimativa baseia-se nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente às despesas de 2012 e validadas pela Comissão em março de 2014 (ver pontos 6.30-6.31). Cerca de 41 % dos pagamentos foram efetuados a PO que a Comissão, na avaliação final constante do RAA relativo a 2013, entendia estarem afetados por um nível significativo de erros (superior ou igual a 2 %).

6.35. A estimativa da Comissão é superior ao limiar de materialidade de 2 % que definiu. O Tribunal relembra que as taxas de erro anuais comunicadas pela Comissão não são diretamente comparáveis às taxas estimadas pelo Tribunal.

6.36. O RAA da DG EMPL contém uma reserva relativa aos pagamentos efetuados no período de programação de 2007-2013 num montante em risco de 123,2 milhões de euros em 2013. Esta reserva abrange 36 de 118 PO do FSE (comparados com 27 de 117 PO em 2012).

6.37. O Tribunal considera que, relativamente a um PO, a Comissão deveria ter divulgado os motivos para não ter emitido uma reserva [ver exemplo na caixa 5.6 e no ponto 6.32, alínea b)].

6.38. O capítulo 10 inclui as constatações do exame realizado pelo Tribunal às informações apresentadas pela DG EMPL sobre as realizações políticas (ver pontos 10.32-10.39).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.34. *De acordo com as instruções permanentes da Comissão para o RAA de 2013, só é exigida uma reserva se o risco financeiro acumulado for superior a 2 %, o que não foi o caso na grande maioria dos PO mencionados pelo Tribunal, dado que as necessárias correções financeiras já tinham sido aplicadas. Como mencionado no RAA de 2013 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, dos 41 % de pagamentos aos PO referidos pelo Tribunal, 30 pontos percentuais referiam-se a PO com uma taxa de erro entre 2 % e 5 % e só 11 pontos percentuais dos pagamentos foram efetuados a PO com uma taxa de erro superior a 5 %. Isso reflete claramente a política rigorosa de interrupções e suspensões aplicada sistematicamente pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, que resultou em 25 interrupções, doze cartas de advertência e onze decisões de suspensão adotadas em 2013.*

6.35. *A Comissão concorda que as taxas de erro calculadas pelo Tribunal e pela Comissão não são diretamente comparáveis. No entanto, o objetivo deste processo é essencialmente o mesmo, a avaliação do risco para o orçamento da UE em determinado ano.*

A Comissão tem todas estas diferenças em conta na sua apreciação, em especial o calendário, as diferenças de quantificação dos contratos públicos e outros erros, bem como o impacto das correções forfetárias por si aplicadas aos programas (ver resposta da Comissão ao ponto 11 do relatório especial n.º 16/2013 do Tribunal).

Exceto no que respeita às diferenças acima referidas, a Comissão considera que no relatório anual de 2013, como foi o caso para a DG Emprego nos três últimos anos consecutivos antes deste relatório anual, o resultado da avaliação da Comissão está em conformidade com as taxas de erro calculadas pelo Tribunal.

6.38. *Ver as respostas da Comissão aos pontos 10.36 e 10.43.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

6.39. Relativamente ao domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais:

- a) os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 3,1 %;

- b) os sistemas de controlo examinados são avaliados como parcialmente eficazes ⁽²⁵⁾.

6.40. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

6.39.

- a) resposta comum da Comissão aos pontos 6.39, alíneas a) e b)

A Comissão partilha a avaliação do Tribunal, à exceção de um erro (ver resposta da Comissão ao ponto 6.13).

A Comissão dispõe de um procedimento minucioso para verificar a fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria, que são reavaliadas sempre que necessário. O facto de as taxas de erro comunicadas no RAA da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão estarem em consonância com a taxa de erro calculada pelo Tribunal confirma a fiabilidade dos sistemas de auditoria e de elaboração de relatórios.

A Comissão considera que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as correções das despesas dos projetos ou os reembolsos afetados por erros detetados e registados antes da auditoria do Tribunal. A Comissão sublinha que está vinculada pelo Regulamento Financeiro que determina, no artigo 32.º, n.º 2, alínea e), que o seu sistema de controlo interno deve garantir, nomeadamente, a «gestão adequada dos riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa». A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente mediante a aplicação de correções financeiras e recuperações a um nível que corresponde ao nível das irregularidades e deficiências identificadas.

A Comissão observa ainda que, tendo em conta o carácter plurianual dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito da política de coesão, os erros cometidos em 2013 podem igualmente ser corrigidos nos anos posteriores, mesmo após o encerramento dos programas.

A Comissão vai acompanhar todos os erros comunicados pelo Tribunal e assegurar que são tomadas medidas corretivas.

⁽²⁵⁾ Ver pontos 17 e 18 do **anexo I.I**.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

6.41. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 6.2**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou 15 recomendações no domínio da coesão, transportes e energia. A Comissão executou totalmente seis recomendações, enquanto quatro foram executadas na maior parte dos aspetos. As outras cinco recomendações têm níveis de execução diferentes, em função da Direção-Geral envolvida.

6.42. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- **Recomendação 1:** acompanhe, com os Estados-Membros, as insuficiências identificadas na auditoria temática baseada no risco da DG EMPL sobre as verificações de gestão. Para isso, será necessário reforçar os controlos relativos ao cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos e outras fontes de erro relevantes (custos não relacionados com o projeto ou sem valor acrescentado);
- **Recomendação 2:** confirme nos seus RAA que realizou controlos adequados de forma a garantir que a «taxa de erro residual» é baseada em informações exatas, completas e fiáveis sobre correções financeiras. Para o efeito, a Comissão deve solicitar às autoridades de auditoria que certifiquem a exatidão dos dados relativos às correções financeiras comunicados pelas autoridades de certificação para cada PO, sempre que considere necessário tal procedimento;

6.42. *A Comissão adotou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, que incluem, em especial, medidas preventivas e corretivas, como o fornecimento de orientações, a formação, a simplificação e uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos e correções financeiras.*

A Comissão aceita esta recomendação e concorda com a importância dos controlos de «primeiro nível» efetuados pelos Estados-Membros, partilhando o ponto de vista de que tais controlos devem ser reforçados. Consequentemente, a Comissão tem fornecido orientações aos Estados-Membros sobre a forma como as autoridades de gestão devem definir e efetuar as suas verificações. Além disso, foi elaborada e será publicada no segundo semestre de 2014 uma nota de orientação geral sobre os controlos de gestão para o período de programação 2014-2020, com base nos ensinamentos retirados do período de programação 2007-2013 e nas conclusões do Tribunal.

A Comissão aceita esta recomendação e compromete-se a divulgar nos relatórios anuais de atividade os casos em que considera que, devido a uma garantia insuficiente sobre as informações comunicadas em matéria de retiradas e recuperações, estas informações não foram tidas em conta no cálculo do risco residual cumulativo.

A Comissão continuará a ter em conta os resultados das auditorias dos Estados-Membros neste domínio, e a possibilidade de solicitar controlos adicionais às autoridades de auditoria, se necessário.

Além disso, a Comissão aumentará a cobertura das suas auditorias sobre recuperações e retiradas nos próximos anos, para obter garantias suplementares sobre a exatidão dos dados comunicados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** garanta que a aplicação dos artigos 78.º e 130.º do Regulamento que estabelece disposições comuns seja feita, relativamente ao período de programação 2014-2020, de forma a evitar a acumulação de pré-financiamentos, além do pré-pagamento inicial (ver exemplo na caixa 6.4);

- **Recomendação 4:** garanta que as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais resolvem a questão da imputação aos projetos da UE de custos com pessoal mais elevados do que os imputados aos projetos financiados por fundos nacionais;

- **Recomendação 5:** ao aprovar os PO relativos ao novo período de programação, garanta que os Estados-Membros tiveram em conta todas as possibilidades de simplificação previstas nos regulamentos relativos aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020;

- **Recomendação 6:** divulgue de forma coerente, no seu RAA, os motivos pelos quais decidiu não emitir reservas (ou emitir reservas com um impacto financeiro inferior) nos casos em que tal se deva a exceções às orientações aplicáveis da Comissão ou a estratégias de auditoria aprovadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão não aceita esta recomendação.

A Comissão concorda com o Tribunal em que a flexibilidade na afetação de fundos às operações a uma taxa inferior ou superior à taxa de cofinanciamento fixada para o eixo prioritário, que foi concedida aos Estados-Membros pelos regulamentos de 2007-2013 e 2014-2020, pode conduzir a diferenças entre a contribuição dos fundos paga pela Comissão ao Estado-Membro e o montante do reembolso ao FSE por Estado-Membro a nível do projeto, e considera que estas diferenças não podem ser equiparadas a pré-financiamento.

Em conformidade com o regulamento geral para o período de programação 2014-2020 e relativamente a cada pedido de pagamento recebido na fase de encerramento, a Comissão garante que o pagamento do FSE ao Estado-Membro a nível dos eixos prioritários não é superior à contribuição pública elegível indicada no pedido de pagamento para o eixo prioritário [artigo 130.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013]. Além disso, o artigo 132.º, n.º 1, estabelece que compete às autoridades de gestão assegurar que os beneficiários recebem o montante total da despesa pública elegível e, o mais tardar, 90 dias a contar da data de apresentação do pedido de pagamento pelo beneficiário. O Estado-Membro deve assegurar, até ao encerramento do programa operacional, que o montante da despesa pública paga aos beneficiários é pelo menos equivalente à contribuição dos Fundos paga pela Comissão ao Estado-Membro [artigo 129.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013].

A Comissão aceita esta recomendação, mas considera que estas questões devem ser tratadas caso a caso. Este aspeto já tinha sido suscitado em vários relatórios de auditoria emitidos pela Comissão (DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão). Relativamente a certos Estados-Membros em que o problema foi considerado de natureza sistémica, foi solicitado que elaborassem planos de ação para abordar especificamente este fenómeno.

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la. Em matéria de simplificação para o período de programação 2014-2020, a Comissão tomou as medidas necessárias para assegurar que os Estados-Membros aplicam as medidas relevantes nos seus programas operacionais, como previsto nos regulamentos relativos aos fundos estruturais e de investimento europeus. É dado o apoio necessário aos Estados-Membros para assegurar que todas as possibilidades de simplificação são tidas em consideração, através da formação, da emissão de orientações sobre as opções de custos simplificados e dos grupos de trabalho técnicos que incentivam um intercâmbio ativo de melhores práticas. A possibilidade de aplicação de medidas de simplificação reflete-se igualmente na adoção de acordos de parceria em que os Estados-Membros são obrigados a demonstrar que tomaram as medidas necessárias para reduzir os encargos administrativos, bem como a nível das respetivas capacidades administrativas. Está também a ser elaborada uma nota de orientação em matéria de simplificação, com vista a ajudar os Estados-Membros a aproveitar plenamente o impulso proporcionado pelas oportunidades de simplificação significativamente reforçadas no novo período de programação.

A Comissão aceita a recomendação, compromete-se a divulgar mais pormenores sobre os casos individuais no anexo aos relatórios anuais de atividades e, com base na sua avaliação das situações específicas, a tomar uma decisão fundamentada sobre a não emissão de reservas ou a não inclusão da questão na quantificação da reserva.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DO EMPREGO E ASSUNTOS SOCIAIS

	2013		2012	2011	2010
	FSE + IPA	Outros assuntos sociais			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA					
Total das operações:	175	7	180	180	66
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
Proporção (número) das operações testadas:					
Não afetadas por erros	73 %	71 %	65 %	60 %	73 %
Afetadas por um ou mais erros	(127)	(5)	(132)	(50)	27 %
	27 %	29 %	(50)	40 %	27 %
Análise das operações afetadas por erros					
Análise por tipo de erro					
Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis:	42 %	0 %	(20)	51 %	39 %
Erros quantificáveis:	58 %	100 %	(2)	49 %	61 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS					
Taxa de erro mais provável				3,2 %	2,2 %
					N/A
Limite superior de erro					4,7 %
Limite inferior de erro					1,5 %

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do domínio de intervenção, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual quadro	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Capítulo 6, recomendação 5 : verifique rigorosamente a exatidão e exaustividade das informações divulgadas pelas AA nos seus RCA e pareceres de auditoria. A verificação da Comissão deve ter plenamente em conta as informações disponíveis sobre auditorias de sistemas e auditorias das operações efetuadas pelas AA.		E ⁽⁴⁾					
	Capítulo 6, recomendação 6 : incentive a utilização pelos Estados-Membros das opções de custos simplificadas permitidas pelos regulamentos com vista a reduzir a possibilidade de erro.	E						
	Capítulo 5, recomendação 1 : torne os sistemas de sanções mais eficazes através de um aumento do impacto das correções financeiras e da redução da possibilidade de substituir as despesas ilegíveis por outras despesas, como proposto pela Comissão no domínio da coesão para o próximo período de programação. Deverá presumir-se que qualquer irregularidade detetada na sequência da apresentação das contas anuais conduzirá a uma correção financeira líquida.	R						
	Capítulo 5, recomendação 5 : no sentido de aumentar a eficiência do procedimento de encerramento de programas plurianuais no domínio da coesão: <ul style="list-style-type: none"> — relembre aos Estados-Membros que assegurem a fiabilidade das declarações finais apresentadas em relação aos programas do período de 2007-2013; — examine as insuficiências específicas assinaladas pelo Tribunal nas declarações de encerramento dos programas do período de 2000-2006; — considere se esses problemas ocorreram igualmente em outros PO e aplique correções financeiras quando necessário; — assegure que as auditorias de encerramento em curso incidam adequadamente nas questões assinaladas pelo Tribunal. 	R R R R						

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual quadro	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>As recomendações formuladas no contexto do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 que são substancialmente semelhantes às formuladas em 2011 foram analisadas em conjunto.</p> <p>Recomendação 4: proponha uma alteração dos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais no atual período de programação, a fim de obrigar os Estados-Membros a elaborarem um relatório sobre a execução financeira dos IEF. A execução dos fundos deverá igualmente ser verificada com regularidade pela Comissão.</p> <p>Recomendação 6: proponha alterar os regulamentos aplicáveis aos fundos estruturais para o período posterior a 2013 de forma a que os prazos de apresentação dos relatórios anuais de controlo coincidam com o exercício orçamental da UE e a harmonizar os métodos, para que os pareceres das autoridades de auditoria possam ser consolidados relativamente a cada fundo a nível nacional e da UE.</p>	X						
(1)	<p>Não foi realizada uma avaliação sistemática das regras nacionais de elegibilidade tendo em vista a simplificação. Relativamente à DG EMPL, as medidas adotadas pela Comissão centraram-se essencialmente na promoção da utilização das opções de custos simplificadas nos Estados-Membros.</p> <p>(2)</p>	X ⁽⁵⁾						

CAPÍTULO 7

Relações externas, ajuda externa e alargamento

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.10
Características específicas do grupo de políticas	7.2-7.9
Riscos para a regularidade	7.5-7.9
Âmbito e método de auditoria	7.10
Regularidade das operações	7.11-7.18
Exame de sistemas de controlo seleccionados	7.19-7.21
EuropeAid	7.19
DG Alargamento	7.20
Contratos-quadro	7.21
Conclusão e recomendações	7.22-7.25
Conclusão relativa ao exercício de 2013	7.22-7.23
Recomendações	7.24-7.25
Anexo 7.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento	
Anexo 7.2 — Resultados do exame de sistemas seleccionados no domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento	
Anexo 7.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente ao domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento, que inclui os seguintes domínios de intervenção: relações externas, desenvolvimento e relações com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) ⁽¹⁾, alargamento e ajuda humanitária. O **quadro 7.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 7.1 — Relações externas, ajuda externa e alargamento — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Relações externas	Política Europeia de Vizinhança e relações com a Rússia	1 423
	Relações com a Ásia, Ásia Central e Países do Médio Oriente	623
	Política Externa e de Segurança Comum	312
	Relações com a América Latina	298
	Resposta às crises e ameaças globais à segurança	264
	Despesas administrativas	157
	Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	136
	Cooperação com países terceiros no domínio da migração e do asilo	39
	Estratégia política e coordenação	24
	Relações e cooperação com países terceiros industrializados	19
	3 295	
Desenvolvimento e relações com os países ACP	Despesas administrativas	349
	Cooperação geográfica com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)	295
	Agentes não estatais no desenvolvimento	212
	Segurança alimentar	203
	Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia	134
	Desenvolvimento humano e social	108
	Outras ações de cooperação para o desenvolvimento e programas <i>ad hoc</i>	30
	Estratégia política e coordenação	14
	1 345	

⁽¹⁾ A ajuda concedida através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento é objeto de um relatório distinto, uma vez que não é financiada pelo orçamento geral.

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Ajuda humanitária	Ajuda humanitária	1 197
	Despesas administrativas	36
	Instrumento Financeiro para a Proteção Civil	16
		1 249
Alargamento	Processo e estratégia de alargamento	833
	Despesas administrativas	87
		920
Total dos pagamentos do exercício		6 809
- total das despesas administrativas ⁽¹⁾		629
Total das despesas operacionais		6 180
- adiantamentos ⁽²⁾		4 181
+ apuramentos de adiantamentos ⁽²⁾		4 020
Total da população auditada		6 019
Total das autorizações do exercício		9 173

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

⁽²⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do *anexo I.1*).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

7.2. A ação externa da União guia-se pelos princípios estabelecidos no artigo 21.º do Tratado da União Europeia. No domínio da **cooperação para o desenvolvimento**, o principal objetivo da UE é a redução da pobreza e, a longo prazo, a sua irradicação⁽²⁾. O objetivo do **alargamento** é ajudar os países candidatos e potenciais candidatos a respeitarem os valores da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e dos direitos do Homem⁽³⁾. A **ajuda humanitária** tem por objetivo, pontualmente, prestar assistência, socorro e proteção às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana⁽⁴⁾.

7.3. O financiamento é prestado através dos seguintes programas e instrumentos:

- a) programas geográficos que abrangem os domínios da vizinhança, do alargamento e dos países em desenvolvimento (3 526 milhões de euros);
- b) programas temáticos relacionados com 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 (846 milhões de euros);
- c) medidas de política externa executadas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, do Instrumento de Estabilidade, das Missões de Observação Eleitoral e do Instrumento dos Países Industrializados (595 milhões de euros);
- d) ajuda humanitária e Instrumento Financeiro para a Proteção Civil (1 213 milhões de euros).

7.4. O orçamento do domínio das relações externas e da cooperação para o desenvolvimento foi executado pela Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid e igualmente pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI). O orçamento para o alargamento foi executado pela Direção-Geral do Alargamento (DG ELARG) e o orçamento para a ajuda humanitária pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO).

⁽²⁾ Artigo 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽³⁾ Artigo 49.º do Tratado da União Europeia.

⁽⁴⁾ Artigo 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Riscos para a regularidade

7.5. As despesas abrangidas neste capítulo são executadas ao abrigo de uma vasta gama de instrumentos de cooperação e métodos de prestação da ajuda, aplicados em mais de 150 países. As regras e procedimentos são frequentemente complexos, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos. O Tribunal considerou o risco como intrinsecamente elevado.

7.6. Em dois domínios, o apoio orçamental⁽⁵⁾ e as contribuições da UE para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais⁽⁶⁾ como a ONU, a natureza dos instrumentos e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros.

7.7. O apoio orçamental contribui para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e verificou que foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos na gestão financeira do setor público).

7.8. Contudo, a Comissão dispõe de uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A auditoria da regularidade efetuada pelo Tribunal não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a um país parceiro. Os fundos transferidos são posteriormente incorporados nos recursos orçamentais do país destinatário. As eventuais insuficiências da sua gestão financeira não dão origem a erros na auditoria de regularidade do Tribunal.

⁽⁵⁾ Em 2013, os pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascenderam a 805 milhões de euros.

⁽⁶⁾ Em 2013, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 1,5 mil milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.9. As contribuições da Comissão para projetos com multidoadores juntam-se às de outros doadores, não sendo afetadas a rubricas específicas de despesas elegíveis. Ao abrigo da «abordagem nocional», a Comissão parte do pressuposto de que as operações subjacentes são regulares desde que o montante comum contenha despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Se outros doadores adotarem a mesma abordagem e aplicarem os mesmos critérios de elegibilidade para a sua contribuição, corre-se o risco de as despesas globais não preencherem os requisitos combinados de condicionalidade da Comissão e desses outros doadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.9. A Comissão considera que as medidas de controlo interno instauradas, juntamente com as das organizações internacionais, reduzem esse risco teórico a um nível que o torna, de facto, aceitável.

A Comissão não tem conhecimento de quaisquer problemas específicos com a «abordagem nocional» (desenvolvida para permitir à Comissão participar em ações com uma pluralidade de doadores, incluindo fundos fiduciários). Esta abordagem assegura o cumprimento do regime jurídico aplicável ao financiamento da UE em ações externas (garantindo uma contribuição suficiente dos outros doadores para cobrir quaisquer atividades não elegíveis ao abrigo da legislação da UE), simultaneamente com a maximização da eficiência dos fundos da UE (através da coordenação dos doadores), em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

A Comissão limita esse risco através da apreciação dos procedimentos de contabilidade, auditoria, controlo interno, adjudicação de contratos, publicação ex post de informações e proteção de dados pessoais das organizações internacionais parceiras, previamente a qualquer trabalho conjunto, e verificando a presença (e da participação em grupos de orientação) do seu pessoal no terreno e o relato financeiro global rigoroso exigido à organização internacional. Além disso, durante a execução de programas de ações externas, os sistemas são regularmente revistos mediante missões de verificação efetuadas por auditores externos.

Até à data, as auditorias realizadas pela Comissão não revelaram quaisquer «riscos específicos» desta natureza, não tendo a Comissão conhecimento de qualquer outro doador com os «mesmos critérios de elegibilidade».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

7.10. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio de intervenção relações externas, ajuda externa e alargamento, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 172 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2013, a amostra era composta por 60 operações aprovadas pelos serviços centrais da Comissão e 112 aprovadas por delegações da UE ⁽⁷⁾;
- b) nos casos em que se detetaram erros, procedeu-se à análise dos sistemas de controlo pertinentes para identificar as insuficiências específicas existentes;
- c) a avaliação dos sistemas de controlo incluiu o exame dos controlos *ex ante*, do acompanhamento e da supervisão, bem como da auditoria interna da EuropeAid;
- d) o Tribunal examinou uma seleção de contratos-quadro iniciados pelos serviços da Comissão;
- e) o Tribunal analisou os Relatórios Anuais de Atividades do FPI e da EuropeAid;
- f) o Tribunal examinou se a Comissão deu seguimento às recomendações formuladas nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011 (ver **anexo 7.3**).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.11. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 7.1**. Das 172 operações auditadas pelo Tribunal, 50 (29 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 30 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 2,6 % ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Na Bósnia-Herzegovina, Camboja, Moldávia, Palestina, Peru, Tunísia e Turquia, que os auditores visitaram; o Afeganistão, Bangladeche e Iraque foram objeto de uma análise documental.

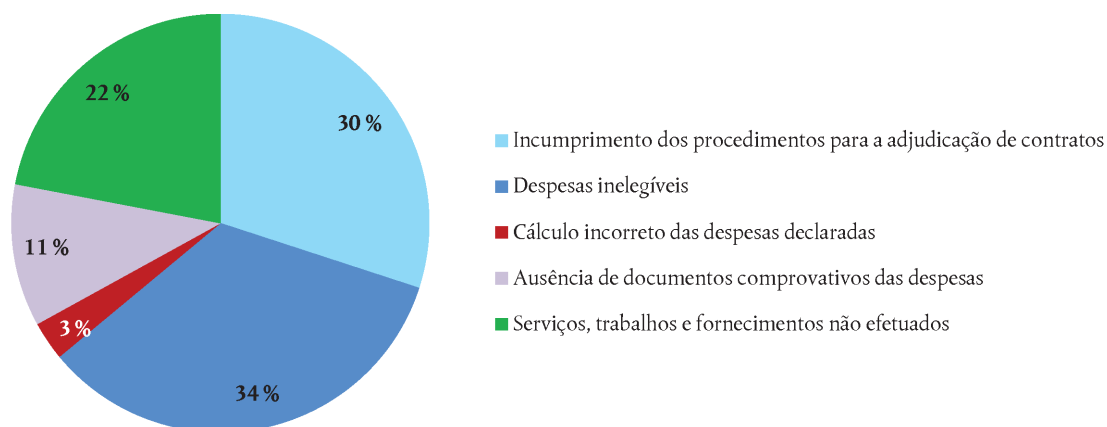
⁽⁸⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,2 % e 4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.12. Trinta dos 172 pagamentos e apuramentos estavam afetados por erros quantificáveis. Destes, 20 foram encontrados em pagamentos finais e apuramentos. Todos estes erros quantificáveis ocorreram em operações que, em princípio, tinham sido sujeitas aos controlos da Comissão, mas nenhum fora evitado ou detetado. Em duas operações, o Tribunal encontrou erros que não tinham sido detetados pelos auditores nomeados pelos beneficiários.

7.13. O **gráfico 7.1** apresenta uma síntese da natureza dos erros e a sua contribuição para a taxa de erro estimada global por tipo de erro para o grupo de políticas.

Gráfico 7.1 — Contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável



7.14. A categoria de erros *despesas inelegíveis* (14 operações) inclui despesas relativas a atividades não cobertas pelo contrato ou efetuadas fora do período de elegibilidade, impostos inelegíveis e custos indiretos indevidamente imputados como custos diretos. Em outros três casos, a Comissão aceitou (e apurou) incorretamente despesas relativas a serviços, trabalhos e fornecimentos não efetuados no momento em que a Comissão as aceitou. Apresentam-se em seguida alguns exemplos de erros (ver exemplo na caixa 7.1).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.12. Resposta comum aos pontos 7.12 a 7.15

As verificações da Comissão foram concebidas para permitir a deteção e a correção de erros, através de auditorias ex post realizadas depois dos pagamentos finais. As direções-gerais responsáveis pela ajuda externa gerem e implementam anualmente um extenso programa de auditorias ex post com base num processo formal de avaliação dos riscos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.1 — Exemplos de erros quantificáveis

Despesas inelegíveis

DG ECHO

A Comissão assinou uma convenção de subvenção com uma ONG alemã num montante de 750 000 euros para a execução de um projeto de ajuda humanitária relacionado com cuidados de saúde a pessoas vulneráveis no Níger durante 2011/2012. A ONG imputou 12 800 euros ao projeto em encargos com a segurança social e impostos, que a Comissão não deveria ter reembolsado porque esses custos não se referiam ao projeto financiado pela UE.

Despesas não efetuadas

EuropeAid — Moldávia

A Comissão assinou um acordo de contribuição com o programa de desenvolvimento das Nações Unidas num montante de 10,6 milhões de euros, dos quais 9,5 milhões de euros eram financiados pela UE para promover o desenvolvimento económico e social na Moldávia.

Em 2013, a Comissão incorretamente aceitou despesas no montante de 1,8 milhões de euros referentes a contratos assinados pela organização, mas que não tinham suscitado despesas.

7.15. Quatro dos 30 erros quantificáveis estavam relacionados com procedimentos de adjudicação ou de contratação irregulares efetuados pela própria Comissão (um caso) ou pelos beneficiários das subvenções (três casos) (ver exemplo na caixa 7.2).

Caixa 7.2 — Procedimento de contratação irregular

EuropeAid — Tunísia

A Comissão assinou um contrato de prestação de serviços no valor de 98 000 euros com um especialista jurídico francês para a prestação de serviços de aconselhamento na Tunísia. Na realidade, o contrato constituía uma extensão de um contrato de prestação de serviços existente, que era contrária ao Regulamento Financeiro, sendo por conseguinte irregular.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.1 — Exemplos de erros quantificáveis

A Comissão sublinha o facto de os controlos ex ante, realizados antes de cada pagamento, terem de ser considerados no contexto do sistema de controlo global. Os sistemas de supervisão e de controlo em vigor poderiam ainda ter detetado os erros através da realização de controlos ex post, uma vez que as ações auditadas pelo Tribunal não o foram após as últimas etapas da cadeia de controlo da Comissão.

Não obstante, a Comissão recordou ao parceiro os seus deveres contratuais e, em especial, a necessidade de continuar a aperfeiçoar os seus sistemas de controlo interno.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.16. Relativamente a nove operações que diziam respeito ao programa nacional de pré-adesão, a Comissão, por sua própria iniciativa, validou (ou seja, apurou⁽⁹⁾) despesas num total de 150 milhões de euros sem documentos justificativos que lhe teriam permitido confirmar que as despesas tinham realmente sido efetuadas, que tinham sido corretamente refletidas nos montantes aceites e que eram elegíveis. Os montantes apurados basearam-se nas estimativas da própria Comissão e não em custos incorridos, pagos e aceites, que correspondessem a custos reais comprovados por documentos justificativos. Para além das nove operações da amostra, o Tribunal encontrou outras operações afetadas pelo mesmo erro sistémico. Na sequência da auditoria do Tribunal, a Comissão reconheceu o erro de apuramento que este detetou e procedeu às correções contabilísticas nas operações em causa. A Comissão concordou igualmente em alterar o seu procedimento de apuramento em conformidade.

7.17. Das 172 operações, 20 estavam afetadas por 30 erros não quantificáveis relacionados com o incumprimento das obrigações legais ou contratuais.

7.18. As 20 operações de apoio orçamental examinadas estavam isentas de erros de regulamentação. Uma das operações referia-se ao pagamento, efetuado pela Comissão em novembro de 2013, de 15 milhões de euros, correspondente à primeira parcela fixa de apoio orçamental de 35 milhões de euros para «apoio à execução da política ambiental nacional na Ucrânia». Este pagamento foi autorizado pela Comissão com base na conclusão de que estavam satisfeitas tanto as condições gerais como as específicas. Concretamente, significa isso que, relativamente a duas das condições gerais, a Comissão concluiu que o Governo da Ucrânia estava a garantir a estabilidade macroeconómica do país, bem como a fiabilidade e a transparência da gestão das finanças públicas (ainda que alguns indicadores-chave de desempenho registassem valores muito baixos). Este exemplo ilustra os riscos descritos nos pontos 7.7 e 7.8.

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS

EuropeAid

7.19. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas da EuropeAid são resumidos no **anexo 7.2**. Os resultados pormenorizados da avaliação dos sistemas da EuropeAid, incluindo o seu estudo da taxa de erro residual, são apresentados no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento, pontos 33-45.

7.16. A Comissão concorda que os seus procedimentos não foram seguidos nestes apuramentos, os quais só foram efetuados para efeitos de gestão e contabilidade interna e são separados dos procedimentos formais para a aceitação das despesas declaradas. A Comissão reconhece que esta abordagem contabilística deve ser alterada e já revogou os apuramentos em questão. A DG ELARG instaurará um novo procedimento de apuramento. A prestação da assistência de pré-adesão inclui a verificação e o controlo rigorosos dos sistemas e procedimentos antes de qualquer pagamento de pré-financiamento. Cada programa vigorará durante um certo número de anos e só no final da execução de cada programa é possível avaliar os custos reais suportados e o êxito do próprio projeto.

7.18. A Comissão regista com satisfação que as operações de apoio orçamental não contêm erros.

⁽⁹⁾ O apuramento dos pré-financiamentos deve ser efetuado com base em informações verificáveis fornecidas pelos destinatários, em conformidade com o procedimento estabelecido no Regulamento Financeiro e nas respetivas normas de execução.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DG Alargamento

7.20. Na sua declaração de fiabilidade para o exercício de 2013, o diretor-geral da DG Alargamento declarou dispor de uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados ofereciam as garantias necessárias sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes e de que as informações fornecidas no relatório eram fiáveis, completas e corretas. No entanto, como se descreve no ponto 7.16, o Tribunal constatou que despesas registadas por esta Direção-Geral se baseavam nas suas próprias estimativas e não em custos incorridos, pagos e aceites, que correspondessem a custos reais comprovados por documentos justificativos. Como o montante em risco se eleva a 150 milhões de euros, o diretor-geral deveria ter formulado uma reserva.

Contratos-quadro

7.21. O Tribunal procedeu a um exame dos contratos-quadro adjudicados pelas três direções-gerais e um Serviço (FPI) relacionados com o grupo de políticas. Não foram identificados erros ou insuficiências dos sistemas.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

7.22. Relativamente a este grupo de políticas:

- a) os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 2,6 %;
- b) existe um erro sistémico no apuramento das despesas pela DG ELARG que representa 150 milhões de euros;
- c) os sistemas examinados na EuropeAid são considerados parcialmente eficazes⁽¹⁰⁾.

7.23. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

7.20. Ver a resposta da Comissão ao ponto 7.16

A Comissão considera que o diretor-geral da DG Alargamento não era obrigado a emitir uma reserva. As operações em causa já tinham sido todas revogadas antes do apuramento das contas definitivas.

7.22.

- c) *A Comissão observa que a taxa de erro para as operações geridas pelo EuropeAid é mais baixa do que em 2012.*

⁽¹⁰⁾ A conclusão relativa aos sistemas está limitada aos sistemas selecionados para exame, como definido no ponto 7.10 relativamente ao âmbito da auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

7.24. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 7.3**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou 11 recomendações, das quais a Comissão executou totalmente oito, executou duas na maior parte dos aspetos e uma em apenas alguns aspetos.

7.25. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que:

- **Recomendação 1:** a Comissão e, em especial, a DG ELARG, garanta que as instruções destinadas ao pessoal mencionam que os apuramentos devem ser efetuados apenas com base em despesas efetuadas e não com base nas suas próprias estimativas;
- **Recomendação 2:** o FPI acredite as missões da PESC em conformidade com a «avaliação assente em seis pilares» ⁽¹¹⁾.

A Comissão aceita a recomendação e sublinha que as regras e orientações contabilísticas existentes já comunicadas às DG clarificam o tratamento correto a seguir nos apuramentos. A DG ELARG instaurará um novo procedimento de apuramento. O reconhecimento de custos continuará a basear-se no procedimento de apuramento de contas.

A Comissão aceita esta recomendação. Os auditores observaram melhorias, tal como especificado no anexo 7.3. O FPI comprometeu-se na via da conformidade gradual das missões, começando pelas maiores. A concretização desse objetivo ainda está em curso, mas o FPI considera que os riscos devidos à não conformidade foram atenuados. As quatro principais missões revelaram-se conformes ou estão em vias de o ser num futuro muito próximo, constituindo mais de 80 % do orçamento gerido pelas missões da PESC. Há também a questão da relação custo/eficácia para tornar as missões conformes quando muitas podem ter uma duração limitada. As novas missões da PESC não podem, por definição, ser conformes a partir do primeiro dia, dado que precisam de tempo para estabelecer os seus sistemas. Quando as missões não são conformes, o FPI não delega toda a gestão financeira, mas mantém os controlos destinados a atenuar os riscos. Tal é agora totalmente reconhecido pelo Regulamento Financeiro (artigo 60.º, n.º 2).

⁽¹¹⁾ Ver o **anexo 7.3**.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

	2013				2012	2011	2010
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações:	115	9	18	30	174	120	90
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Proporção (número) de operações testadas:							
Não afetadas por erros	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	77 % (122)	59 %	62 %
Afetadas por um ou mais erros	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	41 %	38 %
Análise das operações afetadas por erros							
Análise por tipo de erro							
Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	55 %	47 %
Erros quantificáveis	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	45 %	53 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável					2,6 %	3,3 %	N/A
Limite superior de erro					1,2 %		
Limite inferior de erro					4,0 %		

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

⁽³⁾ Incluindo duas operações da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura.

ANEXO 7.2

RESULTADOS DO EXAME DE SISTEMAS SELECIONADOS NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema em causa	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditoria interna	Avaliação global
EuropeAid	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes

ANEXO 7.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no quadro atual	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 1: a EuropeAid, a DG ECHO e o FPI devem melhorar a supervisão dos contratos de subvenção, fazendo uma melhor utilização das visitas ao local para prevenir e detetar as despesas não elegíveis declaradas e/ou aumentar a cobertura das auditorias contratadas pela Comissão.	X	X					
	Recomendação 2.1: o FPI deve garantir que a Estrutura de Auditoria Interna fica operacional.	X						
	Recomendação 2.2: o FPI deve explicitar os critérios utilizados nas avaliações dos riscos destinadas a selecionar os contratos a auditar ao abrigo do IE e da PESC.	X						
	Recomendação 2.3: o FPI deve garantir que todas as missões da PESC sejam acreditadas em conformidade com as «avaliações assentes em seis pilares».		X					Ver a resposta da Comissão à recomendação 2.
	Recomendação 2.4: o FPI deve acelerar o encerramento de contratos antigos da PESC. (Seguimento/atualização de 2011 de uma recomendação de 2009)	X						

CAPÍTULO 8

Investigação e outras políticas internas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.5
Características específicas do grupo de políticas	8.2-8.4
Âmbito e método de auditoria	8.5
Regularidade das operações	8.6-8.16
Despesas no domínio da investigação afetadas pelos mesmos tipos e âmbito de erros de anos anteriores	8.8-8.12
Aumento dos erros no domínio de intervenção da educação e cultura	8.13
Incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos contribui significativamente para a taxa de erro em 2013	8.14-8.15
Custos inelégíveis podem limitar o valor acrescentado europeu	8.16
Exame de sistemas de controlo selecionados	8.17-8.32
A certificação das declarações de custos não elimina todos os erros	8.18-8.20
Controlos anteriores à autorização dos pagamentos afetados por insuficiências	8.21-8.24
Auditorias aos beneficiários afetadas por atrasos em algumas direções-gerais	8.25-8.30
Exame dos relatórios anuais de atividades da Comissão selecionados	8.31-8.32
Conclusão e recomendações	8.33-8.36
Conclusão relativa ao exercício de 2013	8.33-8.34
Recomendações	8.35-8.36
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às ações externas de 2013	8.37-8.40
Anexo 8.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da investigação e outras políticas internas	
Anexo 8.2 — Resultados do exame dos sistemas selecionados no domínio da investigação e outras políticas internas	
Anexo 8.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da investigação e outras políticas internas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente aos domínios da investigação e outras políticas internas, que inclui os seguintes domínios de intervenção: investigação, educação e cultura, redes de comunicação, conteúdos e tecnologias, empresa, assuntos internos, investigação direta, assuntos económicos e financeiros, comunicação, justiça, mercado interno, comércio e concorrência. O capítulo apresenta igualmente os resultados das auditorias recorrentes do Tribunal ao Fundo de Garantia relativo às ações externas. O **gráfico 8.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Características específicas do grupo de políticas

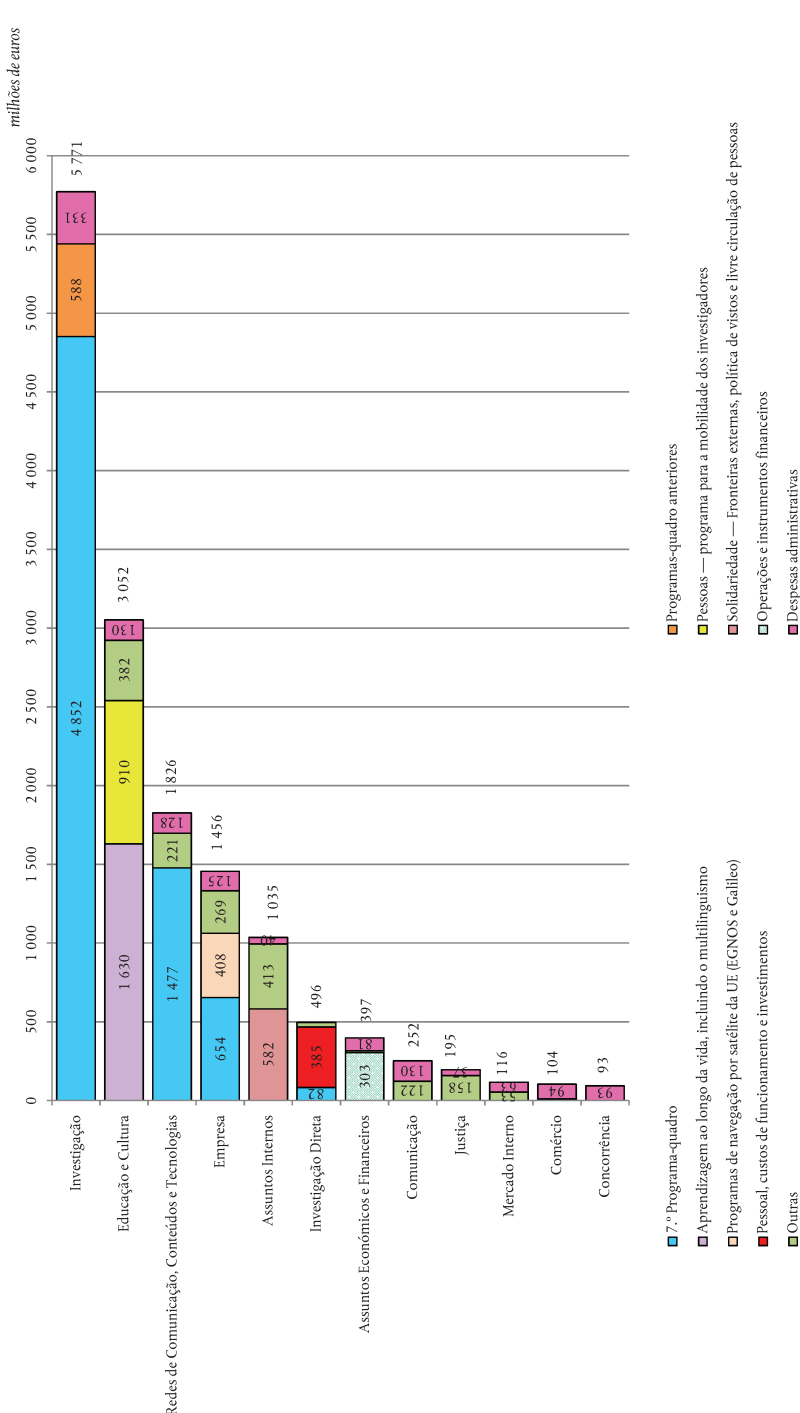
8.2. As despesas incluem uma vasta gama de objetivos das políticas, tais como a investigação e a inovação, a educação, a segurança, a migração e as medidas destinadas a combater os efeitos da crise financeira.

8.3. Quase 90 % das despesas são efetuadas sob a forma de subvenções concedidas a beneficiários que participam em projetos. Outras despesas incluem, por exemplo, o apoio aos instrumentos financeiros geridos pelo Banco Europeu de Investimento e contribuições para programas geridos pelos Estados-Membros, como o Fundo para as Fronteiras Externas.

8.4. Além dos pagamentos de pré-financiamento, que são pagos quando da assinatura de uma convenção de subvenção ou decisão de financiamento, o pagamento dos fundos da UE reembolsa as despesas declaradas pelos beneficiários nas declarações de custos dos programas ou projetos. O principal risco que afeta a regularidade é a possibilidade de os beneficiários incluírem custos inelegíveis ou não comprovados nas suas declarações de custos, que podem não ser detetados nem corrigidos pelos sistemas de controlo da Comissão ou dos Estados-Membros.

Gráfico 8.1 — Investigação e Outras Políticas Internas — Informações principais 2013

Pagamentos do orçamento da UE de 2013
milhões de euros



Total dos pagamentos do exercício, como indicado no gráfico	14 793
- total das despesas administrativas ⁽¹⁾	1 637
Total das despesas operacionais	13 156
- adiantamentos ⁽²⁾	8 823
+ apuramentos de adiantamentos ⁽²⁾	6 098
Total da população auditada	10 431

Total das autorizações do exercício	17 812
--	---------------

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 9.
⁽²⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo I.1**).
 Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

8.5. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio de intervenção da investigação e outras políticas internas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 150 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2013, a amostra era composta por 89 operações relativas à investigação (86 do Sétimo Programa-Quadro, 7.º PQ, e três do Sexto Programa-Quadro, 6.º PQ), 25 operações relativas aos programas Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) e Juventude em Ação e 36 operações de outros programas;
- b) a avaliação dos sistemas de controlo examinou o Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ), que é composto por três elementos de controlo principais:
 - certificação por auditores independentes das declarações de custos dos projetos apresentadas pelos beneficiários antes de serem enviadas à Comissão;
 - controlos, pela Comissão, das declarações de custos apresentadas e dos relatórios intercalares dos projetos antes da autorização dos pagamentos;
 - auditorias realizadas pela Comissão a uma amostra de beneficiários e recuperação de montantes inelegíveis que tenham sido reembolsados, detetados por essas auditorias;
- c) o Tribunal examinou os relatórios anuais de atividades de 2013 da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CONNECT), da Direção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC) e da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

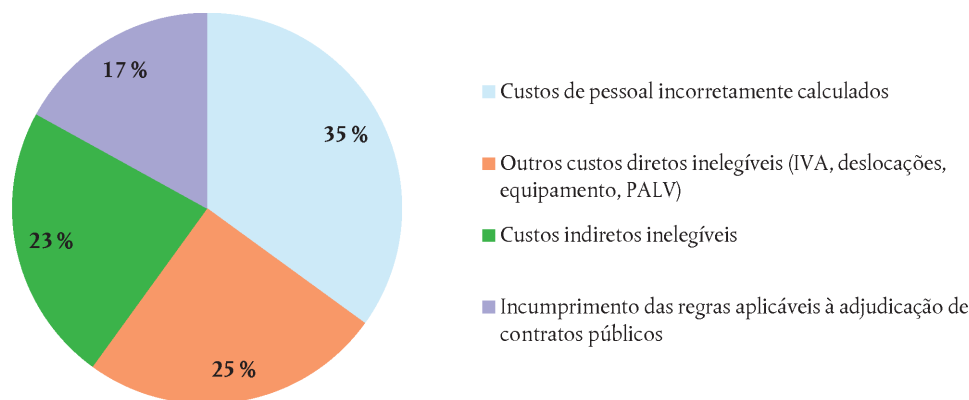
REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 8.1**. Das 150 operações auditadas pelo Tribunal, 76 (51 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 54 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 4,6 % ⁽¹⁾.

8.7. Os tipos de erros mais comuns são os custos de pessoal incorretamente calculados, outros custos diretos inelegíveis, tais como custos não comprovados relativos a deslocações ou equipamento, e custos indiretos baseados em taxas de despesas gerais incorretas ou que incluem categorias de custos inelegíveis, não relacionadas com o projeto. Além disso, o incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos por parte dos beneficiários, que anteriormente não constituía uma fonte de erros importante neste grupo de políticas, contribuiu significativamente para a taxa de erro em 2013 (ver **gráfico 8.2**).

8.6. A Comissão considera que a taxa de erro identificada pelo Tribunal é um indicador da eficácia da execução das despesas da UE. É igualmente importante ter em conta os resultados da sua estratégia de controlo plurianual. Nesta base, os seus serviços calculam uma taxa de erro residual que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os seus controlos e auditorias durante o período de execução do programa. O erro residual calculado no final de 2013 era de cerca de 3 % para o domínio da investigação, 0,95 % para os programas «Aprendizagem ao longo da vida» e «Juventude em Ação», geridos por agências nacionais, e abaixo de 2 % para a justiça e os assuntos internos.

Gráfico 8.2 — Contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

⁽¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 2,6 % e 6,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Despesas no domínio da investigação afetadas pelos mesmos tipos e âmbito de erros de anos anteriores

8.8. Nas despesas do domínio da investigação, o Tribunal detetou os mesmos tipos e âmbito de erros dos anos anteriores. A Comissão deteta estes tipos de erros com uma frequência e um âmbito comparáveis nas suas próprias auditorias.

8.9. Na maior parte dos casos, os erros surgem porque os beneficiários calculam incorretamente o montante dos custos elegíveis imputáveis ao projeto ou declaram custos que não estão relacionados com o projeto ou que não podem ser comprovados. As despesas de pessoal são frequentemente sobredeclaradas, pois os beneficiários declaram os custos orçamentados em vez dos custos reais, utilizam tarifas horárias incorretas ou declaram custos relativos a tempo que não foi despendido no projeto. No caso de outros custos diretos, os beneficiários que cometem erros calculam frequentemente os custos elegíveis de forma incorreta (por exemplo, sobredeclarando os custos de depreciação do equipamento utilizado no projeto) ou declaram impostos indiretos como custos elegíveis. Os custos indiretos são muitas vezes sobredeclarados porque os beneficiários incluem encargos que não estão relacionados com as atividades de investigação, como os custos de comercialização ou de distribuição (ver exemplo na caixa 8.1).

Caixa 8.1 — Erros nos custos declarados para um projeto do financiamento da investigação europeia (7.º PQ)

Um beneficiário envolvido num projeto do 7.º PQ declarou custos num montante de 185 500 euros, tendo sido reembolsado pela Comissão em 98 000 euros de contribuição da UE. O Tribunal detetou diversos erros nos custos declarados, incluindo:

- método de cálculo incorreto dos custos de pessoal, baseado em valores estimados;
- declaração de imposto sobre o valor acrescentado inelegível nas despesas de deslocação;
- imputação de custos indiretos não relacionados com o projeto.

Os custos inelegíveis declarados pelo beneficiário ascenderam a cerca de 36 000 euros.

O Tribunal detetou casos de custos inelegíveis declarados em mais de um terço dos projetos do 7.º PQ constantes da amostra.

8.10. As últimas convenções de subvenção do 7.º PQ foram assinadas em 2013. A Comissão continuará a efetuar a gestão e auditoria desses projetos pelo menos até 2017, paralelamente ao arranque do próximo programa de investigação Horizonte 2020.

8.9. A Comissão reconhece a natureza e a variedade dos erros identificados pelo Tribunal.

Caixa 8.1 — Erros nos custos declarados para um projeto do financiamento europeu da investigação (7.º PQ)

A Comissão gostaria de sublinhar que o tipo de erros detetados pelo Tribunal só o poderia ter sido no quadro de uma aprofundada auditoria financeira *ex post* e não *ex ante*.

As regras do programa Horizonte 2020, o novo programa-quadro, deverão evitar a maioria deste tipo de erros, dado que serão permitidas estimativas dos custos médios de pessoal (se for esta a prática habitual do beneficiário), o IVA será um custo elegível se não for recuperável e uma taxa fixa de custos indiretos evitará o tipo de erro identificado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.11. As regras simplificadas do programa Horizonte 2020, como a aceitação mais alargada das práticas contabilísticas habituais dos beneficiários e o reembolso dos custos indiretos por meio de uma taxa fixa, pretendem reduzir a complexidade para os beneficiários e diminuir a taxa de erro. Contudo, os eventuais efeitos na taxa de erro apenas serão visíveis no final de 2016, depois de ter sido realizada a primeira série de pagamentos intermédios significativos.

8.12. Em 2013, a Comissão reduziu ainda mais o prazo de pagamento das subvenções de investigação. No entanto, o Tribunal detetou 14 casos em que os coordenadores de projetos atrasaram a transferência dos fundos para outros parceiros de projeto. Embora, em alguns casos, existissem razões compreensíveis para os atrasos, como dúvidas acerca das despesas efetivas dos parceiros, os atrasos desnecessários afetam negativamente os beneficiários altamente dependentes do financiamento da UE para a sua investigação, como as pequenas e médias empresas (PME).

Aumento dos erros no domínio de intervenção da educação e cultura

8.13. Em 2013, cerca de metade (12 de 22) das operações do PALV incluídas na amostra destinavam-se a projetos de educação e formação distintos dos intercâmbios de estudantes do programa Erasmus. Estes projetos são geralmente executados por pequenas entidades, como organizações não governamentais, escolas e PME. Trata-se de beneficiários com capacidades administrativas limitadas. É frequente terem começado a utilizar o programa recentemente e não estarem muito familiarizados com as regras e os procedimentos, em especial os requisitos de manter registos contabilísticos separados para os projetos e de guardar todos os documentos comprovativos dos custos em que incorreram nos projetos. Por conseguinte, os erros são mais frequentes (ver exemplo na caixa 8.2).

Caixa 8.2 — Erros nos custos declarados para um projeto do PALV

Um beneficiário envolvido num projeto de formação do PALV declarou custos de pessoal superiores a 260 000 euros na sua declaração de custos, tendo sido reembolsado pela Comissão em cerca de 190 000 euros de contribuição da UE. O Tribunal detetou diversos erros nos custos declarados:

- cálculo dos custos de pessoal utilizando tarifas horárias incorretas;
- declaração de custos de subcontratação como custos de pessoal;
- declaração de custos incorridos antes do início do período de elegibilidade do projeto.

Relativamente a este projeto, o Tribunal examinou custos que ascendiam a cerca de 114 000 euros, tendo detetado custos inelegíveis que se elevavam a cerca de 48 000 euros.

O Tribunal detetou casos de custos inelegíveis declarados em mais de um quarto dos projetos do PALV constantes da amostra.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.12. *A distribuição de fundos é uma questão que depende do disposto no acordo de consórcio celebrado pelos beneficiários, do qual a Comissão não faz parte. A Comissão considera ser mais adequado que a transferência de fundos entre os membros do consórcio seja gerida no âmbito do mesmo. Quando é detetado um atraso na distribuição de fundos, a prática normal da Comissão consiste em acompanhar com o coordenador do projeto as razões deste atraso.*

Além disso, a Comissão lembrou aos coordenadores a sua obrigação de transferir sem demora os fundos.

Caixa 8.2 — Erros nos custos declarados para um projeto do PALV

A Comissão reconhece os erros detetados pelo Tribunal e procederá à recuperação do montante indevidamente pago.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos contribui significativamente para a taxa de erro em 2013

8.14. As operações no domínio da investigação e outras políticas internas não são, geralmente, sujeitas a concurso público. Apenas oito das 150 operações incluídas na amostra implicaram o recurso a regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos da UE ou nacionais.

8.15. O Tribunal detetou erros quantificados em dois dos oito casos. No caso de um contrato de prestação de serviços de formação de um projeto do Programa Juventude em Ação, a autoridade adjudicante do Estado-Membro aplicou incorretamente os critérios de adjudicação de contratos, o que deu origem à adjudicação do contrato à empresa errada. No outro caso, um contrato para a organização de *workshops* de um projeto de investigação, o beneficiário adjudicou diretamente o contrato a uma empresa, apesar de as regras nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos exigirem o recurso a um procedimento de concurso (ver pontos 10 e 11 do **anexo 1.1**).

Custos inelegíveis podem limitar o valor acrescentado europeu

8.16. Para além da falta de garantia quanto à regularidade das despesas, o reembolso de custos inelegíveis é suscetível de prejudicar o sucesso da execução dos objetivos da política. A caixa 8.3 apresenta um exemplo da forma como os custos inelegíveis podem limitar o valor acrescentado europeu dos projetos.

Caixa 8.3 — Custos inelegíveis podem limitar o valor acrescentado europeu dos projetos

O Fundo para as Fronteiras Externas (FFE) é o principal instrumento financeiro da UE de apoio à gestão das fronteiras externas, destinado a garantir controlos eficientes e eficazes nas fronteiras externas da UE. O FFE cofinancia programas e projetos geridos pelos Estados-Membros.

O Tribunal examinou um projeto em Espanha que consistia na aquisição de quatro helicópteros destinados à vigilância e ao controlo das fronteiras externas. A autoridade responsável do Estado-Membro afirmou que as atividades de vigilância das fronteiras externas representariam 75 % da utilização dos helicópteros.

8.15. No segundo caso mencionado (custos de seminários organizados por uma universidade - 24 000 euros), a universidade não cumpriu a legislação nacional que prevê a realização de um concurso público para todos os montantes superiores a 10 000 euros. Este facto torna inelegíveis os custos do seminário, apesar do seu valor acrescentado e da aceitabilidade do seu custo. Tal vem realçar a dificuldade de a Comissão garantir a elegibilidade de todos os custos, especialmente quando as autoridades nacionais (ou mesmo regionais) criam regras suplementares que ultrapassam os requisitos do programa-quadro de investigação e não são necessariamente adequadas ao financiamento da investigação.

Caixa 8.3 — Custos inelegíveis podem limitar o valor acrescentado europeu dos projetos

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

O Tribunal verificou a utilização dos helicópteros com base em informações prestadas pela autoridade responsável. As informações continham erros e incoerências, pelo que os dados não eram fiáveis enquanto fonte para verificar a utilização dos helicópteros em atividades elegíveis para o FFE. Com base nas informações fornecidas, o Tribunal estima que os helicópteros tenham sido utilizados para atividades de vigilância e controlo das fronteiras externas, no máximo, em 25,5 % do total das suas atividades. Por conseguinte, o montante máximo elegível para cofinanciamento do FFE seria de 8,3 milhões de euros, em vez do montante declarado de 24,3 milhões de euros.

Os montantes elevados de custos ineligíveis resultantes da aquisição de equipamento que não é utilizado para os fins previstos no projeto cofinanciado podem limitar o valor acrescentado europeu do FFE e demonstram a falta de um acompanhamento adequado por parte da autoridade responsável do Estado-Membro. O Tribunal identifica questões relativas à eficácia e ao valor acrescentado do FFE no Relatório Especial n.º 15/2014 sobre o FFE ⁽²⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Esta conclusão diz respeito à utilização mista juntamente com outras funções de segurança interna para o mesmo equipamento. A Comissão dará seguimento a esta conclusão, reabrindo o encerramento do programa anual espanhol FFE de 2009.

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS

8.17. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas selecionados são resumidos no **anexo 8.2**.

A certificação das declarações de custos não elimina todos os erros

8.18. Os beneficiários do 7.º PQ devem apresentar certificados de auditoria juntamente com as declarações de custos, caso a contribuição da UE para o respetivo projeto exceda 375 000 euros. O auditor independente deve certificar que as despesas declaradas cumprem os critérios de elegibilidade e comunicar quaisquer exceções.

8.19. Nos casos das declarações de custos examinadas pelo Tribunal em relação às quais tinha sido emitido um certificado (32 das 89 operações da amostra relativas ao financiamento da investigação europeia — 7.º PQ), o Tribunal comparou os resultados do seu exame com a conclusão do auditor independente. Em nove casos em que o auditor independente tinha certificado que as despesas declaradas cumpriam os critérios de elegibilidade, o Tribunal detetou um nível significativo de erros nas declarações de custos.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.20. A certificação das declarações de custos ajuda a reduzir o nível de erros dos programas-quadro no seu conjunto. Embora a Comissão tenha empreendido uma campanha de comunicação para lembrar aos auditores independentes as regras de elegibilidade, a qualidade dos trabalhos subjacentes aos certificados de auditoria não permite eliminar todos os erros.

Controlos anteriores à autorização dos pagamentos afetados por insuficiências

8.21. A Comissão reduziu os controlos anteriores aos pagamentos a um mínimo, para acelerar os pagamentos e alcançar um equilíbrio razoável entre confiança e controlo.

8.22. Antes de a Comissão efetuar os pagamentos, os agentes responsáveis pelo projeto verificam os relatórios intercalares apresentados pelos beneficiários. Os responsáveis financeiros verificam as correspondentes declarações de custos e os certificados de auditoria. Em alguns casos, podem ser realizados controlos aprofundados, incluindo a verificação de elementos de custos individuais, com base em documentação adicional solicitada ao beneficiário.

8.23. O Tribunal identificou duas questões específicas:

- num caso, a Comissão aceitou para reembolso custos de pessoal e indiretos que se baseavam, incorretamente, em tarifas orçamentadas, apesar de esse erro ter sido identificado pelo auditor independente no certificado da declaração de custos. Uma questão semelhante relativa aos controlos foi detetada pela unidade de auditoria interna da Direção-Geral (DG CONNECT);
- a outra questão dizia respeito aos controlos incoerentes por parte da Comissão. Se um beneficiário não dispuser de dados relativos aos custos reais quando elabora a sua declaração de custos, pode declarar custos estimados. Os ajustamentos necessários nos custos podem ser efetuados na declaração de custos do período de declaração seguinte. No caso das declarações de custos apresentadas relativamente ao último período de declaração de um projeto, a Comissão nem sempre verifica se poderão ser necessários outros ajustamentos antes de proceder ao pagamento final.

8.24. No Relatório Especial n.º 2/2013⁽³⁾ sobre o 7.º PQ, o Tribunal salientou que a Comissão nem sempre aplica procedimentos uniformizados, o que pode diminuir a execução eficiente do programa e aumentar os encargos administrativos suportados pelos beneficiários. Os relatórios publicados em 2013 pelas unidades de auditoria interna da DG RTD e da DG CONNECT mencionam igualmente estes riscos.

8.23.

As regras do programa Horizonte 2020 foram adaptadas de molde a tornar elegíveis a utilização de tarifas orçamentadas para as despesas de pessoal, se forem baseados nas práticas habituais dos beneficiários. Os custos indiretos basear-se-ão num reembolso de taxa fixa, para evitar este tipo de erro.

No âmbito do 7.º PQ, foi difícil acompanhar adequadamente a obrigação geral de ajustar os custos estimados. Como tal, o programa Horizonte 2020 admite o recurso a estimativas para os custos médios de pessoal se for esta a prática habitual do beneficiário, a fim de eliminar este risco de erro.

8.24. *A Comissão reconhece este problema e está a investir fortemente no sentido de garantir o tratamento uniforme no quadro do programa Horizonte 2020, especialmente através da criação do centro comum de apoio, que reúne os pareceres jurídicos, os processos empresariais, as tecnologias da informação e a auditoria, numa única direção, prestando apoio a todos os serviços da Comissão que gerem a investigação.*

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_PT.PDF.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditorias aos beneficiários afetadas por atrasos em algumas direções-gerais

8.25. As auditorias aos beneficiários efetuadas pela Comissão fornecem contributos essenciais para as declarações de fiabilidade anuais dos diretores-gerais relativamente à regularidade das operações e constituem a base para a recuperação, junto dos beneficiários, de quaisquer fundos que tenham sido utilizados para reembolsar custos inelegíveis.

8.26. As direções-gerais e agências de execução do domínio da investigação criaram uma estratégia comum de auditoria das despesas do 7.º PQ, incluindo uma amostra de auditoria representativa comum, concebida para estimar o nível global de erros no financiamento da investigação europeia (7.º PQ), completada por auditorias baseadas nos riscos.

8.27. No final de 2013, o montante de despesas auditado pelas direções-gerais e agências do domínio da investigação atingiu 1,4 mil milhões de euros, correspondente a 7 % do financiamento total do 7.º PQ. O número de auditorias encerradas foi de 2 195, ligeiramente inferior às 2 236 previstas na estratégia da auditoria. Este défice de 1,8 % no número de auditorias encerradas esconde variações de desempenho entre as direções-gerais e as agências. Por exemplo, a DG RTD encerrou 977 auditorias (mais 3,2 % das que as 947 previstas), ao passo que a DG CONNECT encerrou 435 auditorias (menos 8,4 % do que as 475 previstas) e a Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação encerrou 192 auditorias (menos 18,3 % do que as 235 previstas).

8.28. Quando uma auditoria da Comissão deteta erros, os fundos pagos como reembolso de custos inelegíveis devem ser recuperados do beneficiário, através de uma ordem de cobrança ou de uma compensação descontada num futuro pagamento.

8.29. No final de 2013, os montantes recuperados tinham alcançado 29,6 milhões de euros, embora os montantes recuperáveis pendentes tivessem também aumentado de 12 milhões de euros no final de 2012 para quase 17 milhões de euros. O Tribunal constatou que o tempo necessário para as recuperações varia consideravelmente entre as direções-gerais, bem como entre as diferentes direções das direções-gerais.

8.27. *A estratégia de auditoria é uma estratégia plurianual a nível da Comissão, podendo prever-se flutuações anuais, tanto do número total de auditorias como entre serviços, sem comprometer seriamente a eficácia geral da auditoria ex post. Qualquer atraso num dado ano será compensado nos anos posteriores, em conformidade com o carácter plurianual da estratégia de auditoria.*

Em especial, as campanhas de auditoria da ERCEA começaram um pouco mais tarde do que o previsto na estratégia de auditoria. No entanto, a tendência aponta para uma redução do atraso.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.30. O Tribunal examinou igualmente os progressos realizados pela Comissão para efetuar as recuperações relativas aos erros identificados pelo Tribunal em 2012. No que diz respeito às outras políticas internas, tinham sido recuperados os montantes relativos à maioria dos erros. No domínio da investigação, sete dos 35 casos examinados ainda não tinham sido totalmente tratados. No final de 2013, a Comissão tinha recuperado 0,4 milhões de euros com base nos erros detetados pelo Tribunal num valor de 3,6 milhões de euros.

Exame dos relatórios anuais de atividades da Comissão selecionados

8.31. O Tribunal analisou os relatórios anuais de atividades das DG RTD, DG CONNECT, DG EAC e da EACEA. Constatou que os relatórios apresentam uma apreciação correta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações subjacentes e que as informações fornecidas confirmam as constatações e conclusões do Tribunal na maioria dos aspetos.

8.32. Em geral, se a taxa de erro residual for superior a 2 % num determinado domínio de despesas no final do exercício, deve ser emitida uma reserva. Porém, o diretor-geral da DG CONNECT não emitiu uma reserva relativa às despesas do Programa de Apoio à Política de Tecnologias da Informação e da Comunicação⁽⁴⁾, apesar de a taxa de erro residual no final de 2013 ser de 2,77 %. Ao aplicar esta taxa de erro residual aos pagamentos relativos a este programa efetuados em 2013, no valor de 122,9 milhões de euros, o montante em risco é de 3,4 milhões de euros.

8.32. *O relatório anual de atividades (RAA) foi de uma transparência total, ao indicar a taxa de erro residual, o montante em risco e a materialidade. A decisão cuidadosamente ponderada de não emitir uma reserva para os pagamentos ao programa de apoio à política em matéria de TIC do PCI baseia-se no facto de a taxa de erro não poder ser utilizada para a extrapolação e para tirar conclusões sólidas, dado o carácter limitado da amostragem (14 auditorias encerradas). A DG CONNECT prosseguirá os seus esforços para aplicar na íntegra a estratégia de auditoria não relacionada com a investigação e acompanhar de perto os dados daí resultantes. No quadro do novo período de programação, esta vertente do programa do PCI foi integrada no programa Horizonte 2020.*

⁽⁴⁾ Um subprograma do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

- 8.33. Relativamente a este grupo de políticas,
- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 4,6 %; e

 - o sistema examinado do 7.º PQ é considerado parcialmente eficaz: o Tribunal detetou insuficiências nos certificados de auditoria (ponto 8.17) e nos controlos anteriores à autorização dos pagamentos (pontos 8.21-8.22), bem como atrasos na recuperação de custos inelegíveis reembolsados (pontos 8.27 e 8.30).

8.34. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

Recomendações

8.35. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 8.3**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou sete recomendações, das quais a Comissão executou totalmente três, tendo quatro sido executadas na maior parte dos aspetos.

8.33.

A Comissão considera que a taxa de erro identificada pelo Tribunal é um indicador da eficácia da execução das despesas da UE. É igualmente importante ter em conta os resultados da sua estratégia de controlo plurianual. Nesta base, os seus serviços calculam uma taxa de erro residual que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os seus controlos e auditorias. O erro residual calculado no final de 2013 era de cerca de 3 % para o domínio da investigação, de 0,95 % para os programas «Aprendizagem ao longo da vida» e «Juventude em Ação», geridos por agências nacionais, e abaixo de 2 % para a justiça e os assuntos internos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.36. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- **Recomendação 1:** alargue e intensifique a sua campanha de comunicação para sensibilizar os beneficiários e auditores independentes para as regras de elegibilidade aplicáveis às despesas do domínio da investigação no âmbito do 7.º PQ;
- **Recomendação 2:** em todo o grupo de políticas, torne as suas atividades de controlo mais orientadas para os riscos, concentrando os controlos em beneficiários de risco elevado (por exemplo, entidades com menos experiência do financiamento europeu) e reduzindo o peso dos controlos nos beneficiários de menor risco;
- **Recomendação 3:** para os novos programas do domínio da investigação e das outras políticas internas para 2014-2020, forneça orientações oportunas, coerentes e claras para os beneficiários e autoridades de gestão, relativamente aos requisitos de elegibilidade e controlo revistos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.36.

A Comissão aceita esta recomendação. Até agora, a campanha de comunicação abrangeu mais de 3 100 pessoas que participaram em 24 eventos. A Comissão irá prosseguir esses esforços no âmbito da prestação de orientações para o programa Horizonte 2020 (ver recomendação 3).

A Comissão aceita esta recomendação. No domínio da investigação, as atividades de sensibilização alertam o pessoal da Comissão para os riscos específicos de diferentes tipos de beneficiários. Tal refere-se tanto à fase de pagamento, que pode ainda fazer-se sentir no 7.º PQ, como à fase de contratação, em que qualquer efeito se repercutirá no programa Horizonte 2020. Em relação a este último, este tipo de informações basear-se-á de forma mais sistemática nos sistemas de informação utilizados pela Comissão. Espera-se que 83 % das auditorias ex post referentes ao período de 2012-2016 sejam selecionadas utilizando diferentes fatores de risco, permitindo assim cumprir a recomendação do Tribunal.

Para outras políticas internas, a recomendação será objeto de uma análise mais aprofundada, à luz do novo contexto dos programas, a fim de se obter uma solução eficaz em termos de custos.

A Comissão aceita esta recomendação e reconhece a sua obrigação de fornecer orientações aos beneficiários atempada e eficazmente. As orientações para os programas de 2014-2020 já foram apresentadas numa fase muito mais precoce do que para qualquer programa anterior.

Em matéria de investigação, uma série de documentos de orientação já está disponível no sítio web do portal dos participantes (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Entre estes documentos, a convenção de subvenção anotada do programa Horizonte 2020 detalha, com numerosos exemplos práticos, todas as disposições das convenções de subvenção. Foi prestada especial atenção às partes da convenção de subvenção que são significativamente diferentes das do 7.º PQ, como por exemplo as novas disposições sobre os custos de pessoal.

No domínio da educação e cultura, a Comissão desenvolveu uma orientação abrangente dirigida às agências nacionais para a gestão do ciclo de vida do projeto e a aplicação das normas de controlo interno, incluindo, em especial, a seleção, execução e registo dos controlos de beneficiários do programa Erasmus +.

Se necessário, serão desenvolvidas outras orientações específicas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS AÇÕES EXTERNAS DE 2013

8.37. O Fundo de Garantia relativo às Ações Externas, que garante empréstimos da UE a países terceiros, destina-se a reembolsar os credores da UE em caso de incumprimento de um beneficiário e a evitar o recurso direto ao orçamento da UE. Com base num acordo celebrado entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento (BEI), a gestão administrativa do Fundo é realizada pela Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), sendo o BEI responsável pela gestão financeira.

8.38. A auditoria do Tribunal incidiu na conformidade com o acordo celebrado entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento relativamente à gestão financeira do Fundo e aos procedimentos de acompanhamento aplicados pela Comissão.

8.39. O Tribunal constatou que, em 2013, a gestão financeira do Fundo estava em conformidade com o acordo celebrado entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento e que a Comissão tinha aplicado procedimentos de acompanhamento adequados.

8.40. O Banco Europeu de Investimento e a Comissão utilizam um índice de referência para examinar a execução anual do Fundo. Em 2013, a rentabilidade da carteira do Fundo elevava-se a 0,7914%, o que representa um desempenho de 34 pontos de base abaixo do índice de referência.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

	2013				2012	2011	2010
	PQ	PALV e Juventude em Ação	Outras	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações:	89	25	36	150	150	86	73
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Proporção (número) de operações testadas:							
Não afetadas por erros	42 % (37)	56 % (14)	64 % (23)	49 % (74)	51 %	51 %	61 %
Afetadas por um ou mais erros	58 % (52)	44 % (11)	36 % (13)	51 % (76)	49 %	49 %	39 %
Análise das operações afetadas por erros							
Análise por tipo de erro							
Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis:	29 % (15)	27 % (3)	31 % (4)	29 % (22)	32 %	38 %	33 %
Erros quantificáveis:	71 % (37)	73 % (8)	69 % (9)	71 % (54)	68 %	62 %	67 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável				4,6 %	3,9 %	N/A	N/A
Limite superior de erro				6,6 %			
Limite inferior de erro				2,6 %			
⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.							
⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.							

ANEXO 8.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS SELECIONADOS NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema	Certificação das declarações de custos	Controlo das declarações de custos antes da autorização de pagamento	Auditorias e recuperações	Avaliação global
Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ)	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	N/A ⁽¹⁾	Parcialmente eficazes

⁽¹⁾ As auditorias e recuperações oferecem garantias numa base plurianual e não para um único exercício.

ANEXO 8.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>O Tribunal recomenda que a Comissão:</p> <ul style="list-style-type: none"> — no domínio dos PQ de Investigação: <p>Recomendação 1:</p> <p>intensifique os seus esforços no sentido de corrigir os erros detetados nos pagamentos intermédios e finais;</p> <p>Recomendação 2:</p> <p>reforce as suas iniciativas para sensibilizar os beneficiários e os auditores independentes para os erros detetados durante as auditorias <i>ex post</i> do Tribunal e da Comissão;</p> <p>Recomendação 3:</p> <p>garanta que os gabinetes de auditoria externa que realizam auditorias em seu nome harmonizem os seus procedimentos com as orientações e práticas correntes da Comissão e sobretudo melhorem a qualidade da sua documentação sobre as auditorias.</p> <p>Recomendação 4:</p> <p>a Comissão deve:</p> <ul style="list-style-type: none"> — no domínio das Outras Políticas Internas: <p>introduzir, assim que possível, uma estratégia de auditoria <i>ex post</i> para o programa PAP-TIC, retirando os ensinamentos recolhidos com a estratégia de auditoria <i>ex post</i> baseada no risco da DG INFSO para os projetos de programas-quadro.</p>	X	X					
		X						
		X						
		X						

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>O Tribunal recomenda que a Comissão:</p> <ul style="list-style-type: none"> — no domínio dos PQ de Investigação: <p>Recomendação 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) retire ensinamentos das boas práticas do método de auditoria <i>ex post</i> baseada no risco aplicado pela DG INFSO para reforçar os seus controlos <i>ex ante</i>, com o objectivo de identificar pagamentos com um perfil de risco relativamente elevado; <p>Recomendação 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> ii) para continuar a reforçar a fiabilidade dos certificados de auditoria, intensifique as ações de sensibilização junto dos auditores independentes para as regras de elegibilidade das despesas, informando-os activamente sobre casos de não deteção de custos ilegíveis. (ponto 6.51) <p>Recomendação 3:</p> <p>A Comissão deve:</p> <ul style="list-style-type: none"> — no domínio do PALV: continuar a salientar a realização dos controlos primários. Mais especificamente, importa garantir que as agências nacionais controlam pelo menos o número mínimo de processos exigido pela Comissão e que todos os controlos estão devidamente documentados. (ponto 6.51) 		X					
		X						

CAPÍTULO 9

Despesas administrativas e despesas conexas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.6
Características específicas do grupo de políticas	9.3-9.4
Âmbito e método de auditoria	9.5-9.6
Regularidade das operações	9.7
Exame de sistemas de controlo selecionados	9.8
Observações sobre instituições e organismos específicos	9.9-9.17
Comissão	9.10-9.12
Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)	9.13-9.15
Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho, Tribunal de Justiça e outras instituições e organismos	9.16
Tribunal de Contas	9.17
Conclusões e recomendações	9.18-9.20
Conclusão relativa ao exercício de 2013	9.18
Recomendações	9.19-9.20
Anexo 9.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das despesas administrativas e despesas conexas	
Anexo 9.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio das despesas administrativas e despesas conexas	
Anexo 9.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das despesas administrativas e despesas conexas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente ao domínio das despesas administrativas e despesas conexas das instituições e organismos da União Europeia ⁽¹⁾. O **quadro 9.1** dá as informações principais sobre as instituições e os organismos abrangidos, bem como sobre as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 9.1 — Despesas administrativas e outras — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos
Despesas administrativas e despesas conexas	Comissão	6 293
	Parlamento Europeu	1 770
	Serviço Europeu para a Ação Externa	735
	Conselho Europeu e Conselho	496
	Tribunal de Justiça	342
	Tribunal de Contas	132
	Comité Económico e Social Europeu	125
	Comité das Regiões	87
	Provedor de Justiça Europeu	10
	Autoridade Europeia para a Proteção de Dados	7
Total dos pagamentos do exercício		8 227
- adiantamentos ⁽¹⁾		19
+ apuramentos de adiantamentos ⁽¹⁾		371
Total da população auditada		8 579
Total das autorizações do exercício		10 505

⁽¹⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo I.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

⁽¹⁾ O presente capítulo abrange ainda as despesas consideradas no orçamento geral como operacionais, embora o seu objetivo seja na maior parte dos casos o funcionamento administrativo da Comissão e não a aplicação de políticas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e outros organismos da UE, bem como sobre as Escolas Europeias⁽²⁾. O mandato do Tribunal não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

Características específicas do grupo de políticas

9.3. As despesas administrativas e despesas conexas incluem as despesas com recursos humanos (vencimentos, subsídios e pensões), que representam 60 % do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

9.4. Os principais riscos relativos às despesas administrativas e despesas conexas são o incumprimento dos procedimentos relativos à adjudicação e à execução dos contratos, ao recrutamento e ao cálculo dos vencimentos e subsídios.

Âmbito e método de auditoria

9.5. A abordagem e a metodologia globais do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria das despesas administrativas e despesas conexas, são de salientar os seguintes pontos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 153 operações de pagamento, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra é concebida de forma a ser representativa de toda a gama de operações realizadas no grupo de políticas. Em 2013, a amostra era composta por 95 pagamentos de vencimentos, pensões e respetivos subsídios, por 17 pagamentos respeitantes a contratos relacionados com os edifícios e por 41 pagamentos relativos a outras despesas;
- b) a avaliação dos sistemas de controlo consistiu no exame dos sistemas de supervisão e de controlo aplicados por cada instituição e organismo para dar cumprimento aos requisitos do Regulamento Financeiro⁽³⁾;

⁽²⁾ Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial. O relatório anual específico do Tribunal sobre as Escolas Europeias é apresentado ao Conselho Superior das Escolas Europeias, sendo enviada cópia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.

⁽³⁾ Controlos *ex ante* e *ex post*, função de auditoria interna, comunicação das exceções e normas de controlo interno.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) a avaliação dos sistemas de controlo examinou igualmente os procedimentos de recrutamento de agentes temporários e contratuais e os procedimentos de adjudicação de contratos na Comissão e no Tribunal de Justiça ⁽⁴⁾;
- d) foram examinados os relatórios anuais de atividades de quatro direções-gerais e serviços da Comissão ⁽⁵⁾ responsáveis principalmente pelas despesas administrativas, bem como de todas as outras instituições e organismos;
- e) a auditoria incluiu um exame do passivo relativo às pensões das instituições da UE ⁽⁶⁾. Os resultados desse exame são apresentados no ponto 1.10.

9.6. O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo ⁽⁷⁾ que elaborou um relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício decorrido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2013, bem como um relatório de garantia sobre a regularidade da utilização dos recursos do Tribunal e os procedimentos de controlo em vigor em 2013 (ver ponto 9.17).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 9.1**. Das 153 operações auditadas pelo Tribunal, 15 (10 %) foram afetadas por erros. Com base nos nove erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 1,0 % ⁽⁸⁾.

EXAME DE SISTEMAS DE CONTROLO SELECIONADOS

9.8. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas são resumidos no **anexo 9.2**.

⁽⁴⁾ Com base na abordagem rotativa adotada desde 2012, cada ano a auditoria dos sistemas abrange duas instituições ou organismos, sendo selecionada uma amostra de operações para cada instituição ou organismo e sistema.

⁽⁵⁾ Direção-Geral dos Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e Direção-Geral da Informática.

⁽⁶⁾ Este passivo relativo às pensões resulta de um cálculo atuarial efetuado pelo Eurostat, que é aconselhado por um consultor externo.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

⁽⁸⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 0,0 % e 2,3 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

OBSERVAÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS ESPECÍFICOS

9.9. As observações específicas que se seguem são apresentadas por instituição ou organismo da UE e não afetam as avaliações globais referidas nos pontos 9.7 e 9.8. Embora não sejam materialmente relevantes para as despesas administrativas e despesas conexas no seu conjunto, assumem importância para cada uma das instituições ou organismos em causa.

Comissão

9.10. Dos quatro pagamentos examinados, que foram efetuados pelo Centro Comum de Investigação (CCI) para a prestação de serviços, dois estavam afetados por erros porque os documentos comprovativos não confirmavam que todos os serviços tinham sido prestados em conformidade com o respetivo contrato.

9.11. O Tribunal examinou 66 pagamentos efetuados pelo Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), tendo verificado que três operações relativas a vencimentos e pensões e dois reembolsos de despesas de viagem estavam afetados por erros. Além disso, em 11 casos detetaram-se insuficiências na gestão das prestações familiares devido quer à ausência de informações atualizadas sobre a situação pessoal dos agentes, quer a erros no cálculo das prestações. Estas insuficiências são de natureza semelhante a outras detetadas pelo Tribunal em anos anteriores.

9.12. A avaliação dos sistemas de controlo baseada no exame de 15 procedimentos de recrutamento e de 19 procedimentos de adjudicação de contratos não revelou quaisquer insuficiências graves.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.10. *A Comissão regista ambas as conclusões e garantirá a disponibilidade de todos os documentos comprovativos para confirmar que os serviços são prestados em conformidade com os contratos.*

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.11. *Ver resposta da Comissão à recomendação 1.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

9.13. O Tribunal examinou 11 pagamentos efetuados pelo SEAE. Quatro deles consistiam em pagamentos dos vencimentos do pessoal, estando um deles afetado por erros. Nesse pagamento verificaram-se também insuficiências na gestão das prestações familiares, que é efetuada pelo PMO em nome do SEAE, com base num acordo de nível de serviço.

9.14. O contrato relativo à prestação de serviços de segurança na delegação do Quénia (cujos pagamentos efetuados em 2013 se elevaram a 865 000 euros) foi prorrogado de forma irregular por mais de dois anos. Esta prorrogação resultou dos problemas detetados pelos serviços centrais no procedimento aplicado pela delegação para adjudicar a tempo um novo contrato de serviços similares a prestar futuramente.

9.15. Um pagamento respeitante a um contrato de serviços informáticos foi afetado por erros porque os documentos comprovativos não confirmavam que todos os serviços tivessem sido prestados em conformidade com o contrato-quadro adjudicado. Além disso, o Tribunal constatou que o procedimento por negociação aplicado para celebrar este contrato não estava devidamente documentado.

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

9.13. *Entre 2012 e 2013, o SEAE recordou por diversas vezes ao pessoal a sua obrigação de declarar os subsídios provenientes de outras fontes. Além disso, durante o ano passado, o PMO alargou o número de países aos quais se aplica o módulo para os subsídios recebidos de outras fontes. Em 2014, segundo as informações prestadas pelo PMO, este exercício deverá incluir também a Áustria, o país de origem do membro do pessoal cujo pagamento do salário foi controlado.*

No momento da sua criação, o SEAE transferiu as atividades e os recursos (6,5 lugares) para o cálculo e a liquidação de remunerações para o PMO. O SEAE regista as férias não usufruídas na aplicação informática Sysper 2. Após o registo, o pagamento pelo PMO processa-se automaticamente sem intervenção do SEAE e em conformidade com a programação da NAP (Nouvelle Application Paie — nova aplicação para o cálculo dos vencimentos) gerida pelo PMO. Os dados do Sysper 2 são exportados para a NAP e este programa calcula a taxa de imposto. Estamos, portanto, em contacto com o PMO para adaptar a NAP em conformidade.

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

9.14. *Tal como salientado no «parecer negativo» da sede do SEAE para ambos os concursos, os comités criados a nível das delegações cometeram erros principalmente na abertura e nas avaliações dos pedidos de participação. Uma consequência direta dessa situação é que o contrato em curso teve de ser prolongado para além do seu período de vigência inicial. Este procedimento de adjudicação, bem como a renovação de uma série de outros contratos de segurança, já foi tido em conta pela Task Force criada na sede para os contratos de segurança nas delegações. O novo contrato deve ser adjudicado até ao final de 2014.*

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

9.15. *Durante o período de duração do projeto, o contratante disponibilizou novas tecnologias de telecomunicações para melhorar a qualidade dos serviços existentes que fazem parte do contrato-quadro adjudicado. Os preços das melhorias destes serviços foram incluídos nos formulários de encomenda de serviços pertinentes, documentos estes que fazem parte integrante do contrato específico celebrado no âmbito do contrato-quadro adjudicado.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho, Tribunal de Justiça e outras instituições e organismos

9.16. Não se detetaram insuficiências graves nos 15 procedimentos de recrutamento e nos 15 procedimentos de adjudicação de contratos examinados no Tribunal de Justiça no âmbito da avaliação dos sistemas de controlo. A auditoria não assinalou insuficiências graves em relação aos temas auditados relativamente ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

Tribunal de Contas

9.17. O relatório do auditor externo⁽⁹⁾ afirma que, na opinião do auditor, «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2013, bem como do seu desempenho financeiro e dos fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data».

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

- 9.18. Relativamente a este grupo de políticas,
- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 1,0 %;
 - os sistemas examinados são considerados eficazes⁽¹⁰⁾.

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites não estão afetadas por um nível significativo de erros.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.16 O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal de Contas.

RESPOSTA DO AEPD

9.16. A AEPD toma nota dos resultados da análise do Tribunal e continuará a melhorar o seu sistema de monitorização e controlo oportunos.

⁽⁹⁾ Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 9.6.

⁽¹⁰⁾ A conclusão relativa aos sistemas baseia-se nos sistemas selecionados para exame, nos termos do âmbito da auditoria definido no ponto 9.5.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Recomendações

9.19. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 9.3**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou 12 recomendações. Destas, quatro não foram examinadas este ano devido à abordagem rotativa adotada pelo Tribunal. As instituições e os organismos em causa executaram cinco recomendações na maior parte dos aspetos e três recomendações em alguns aspetos.

9.20. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que:

- **Recomendação 1:** a Comissão e o SEAE devem tomar outras medidas para garantir que os seus agentes entregam os documentos comprovativos da sua situação pessoal com regularidade, bem como para melhorar os sistemas com vista ao processamento atempado dos documentos que têm incidência no cálculo das prestações familiares (ver pontos 9.11 e 9.13);

9.20.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Esta recomendação foi reiterada e comentada nas observações de 2013: Foram tomadas medidas para corrigir os erros detetados.

Foi instaurada a atualização automática dos montantes dos subsídios da mesma natureza que está plenamente operacional. A atualização automática abrange já mais de 90 % da população. Estão a ser desenvolvidas novas extensões. São realizadas verificações suplementares no âmbito dos procedimentos existentes (entrada ao/fim do serviço).

Em 2013, foi instaurado um módulo que permite a declaração de subsídios da mesma natureza. No final de junho de 2014, foi lançado outro módulo que permite declarar a mudança de atividade profissional do cônjuge.

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

O SEAE recordou ao pessoal a sua obrigação de fornecer informações devidamente atualizadas sobre a sua situação individual e, em especial, de declarar os subsídios provenientes de outras fontes.

Em 2012 e 2013, o SEAE enviou a todos os membros do pessoal que tinham declarado receitas provenientes de outras fontes uma mensagem eletrónica pessoal recordando-lhes a obrigação de atualizar as suas declarações.

Além disso, foi enviado um lembrete a todos os membros do pessoal do SEAE no relatório semanal administrativo, que foi também publicado no sítio web do SEAE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** o SEAE deve melhorar a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através do reforço do apoio e da orientação que os seus serviços centrais prestam às delegações (ver pontos 9.14 e 9.15).

RESPOSTA DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA

Em conformidade com os regulamentos financeiros, os contratos públicos na sede e nas delegações de valor superior a 60 000 euros requerem a realização de concursos públicos e estão sujeitos a verificação antes da publicação de um anúncio de contrato ou da assinatura de um contrato. A verificação dos procedimentos e dos documentos dos convites à apresentação de propostas é efetuada por uma divisão específica na sede. Esta divisão presta também apoio às entidades adjudicantes durante todas as fases do processo de concurso.

Os modelos e as boas práticas são partilhados pelos serviços operacionais, em especial pelas delegações, a fim de melhorar a sua qualidade e diminuir os riscos incorridos pelas autoridades adjudicantes.

Graças a esta nova estrutura, verificou-se uma melhoria considerável da qualidade das propostas elaboradas pelas divisões operacionais e pelas delegações desde 2012.

É dada especial atenção aos contratos de prestação de serviços de segurança, na medida em que estes são os contratos mais frequentemente objeto de concurso pelas delegações em todo o mundo.

No final de 2013, foi criada uma task force constituída por membros da divisão de controlo ex ante e da divisão da segurança no terreno a fim de racionalizar as operações de adjudicação de contratos relacionados com a segurança e garantir o cumprimento dos prazos.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DESPESAS CONEXAS

	2013			2012	2011	2010
	Despesas relativas ao pessoal	Despesas relativas aos imóveis	Outras despesas			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações:	95	17	41	153	56	58
RESULTADOS DOS TESTES⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾						
Proporção (número) de operações testadas:						
Não afetadas por erros	94 % (89)	82 % (14)	85 % (35)	90 % (138)	93 %	93 %
Afetadas por um ou mais erros	6 % (6)	18 % (3)	15 % (6)	10 % (15)	7 %	7 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável				1,0 %	0,1 %	0,4 %
Limite superior de erro				2,3 %		
Limite inferior de erro				0,0 %		
⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos. Os resultados dos testes refletem a parte proporcional de cada segmento no grupo de políticas.						
⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.						

ANEXO 9.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DESPESAS
CONEXAS

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema em causa	Comissão	Tribunal de Justiça	Outras instituições e organismos	Avaliação global
Controlos-chave definidos no Regulamento Financeiro e nas normas de controlo interno	Eficazes	Eficazes	Eficazes	Eficazes
Recrutamento de agentes temporários e contratuais	Eficaz	Eficaz	Não Avaliado	Eficaz
Adjudicação de contratos	Eficaz	Eficaz	Não Avaliado	Eficaz

ANEXO 9.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DESPESAS CONEXAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 1 (Parlamento Europeu): <i>Atualização da situação pessoal e dos subsídios recebidos pelo pessoal</i> O Parlamento Europeu deve tomar medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurar um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.12).</p> <p>Recomendação 2 (Comissão): <i>Atualização da situação pessoal e dos subsídios recebidos pelo pessoal</i> A Comissão deve tomar medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurar um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.19).</p>		<p>A auditoria não assinalou insuficiências graves na gestão das prestações familiares (ver ponto 9.1.6).</p>	<p>Continuaram a verificar-se insuficiências na gestão das prestações familiares (ver ponto 9.1.1).</p>				<p>O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal de Contas.</p> <p>Em 2013, foi instaurado um módulo que permite a declaração de subsídios da mesma natureza. No final de junho de 2014, foi lançado outro módulo que permite aos membros do pessoal declarar a mudança de atividade profissional do cônjuge. O direito ao subsídio de família só é concedido mediante apresentação da declaração de rendimentos do cônjuge. No que respeita ao direito ao subsídio para filhos a cargo com mais de 18 anos de idade, deverá ser igualmente possível suprimi-lo automaticamente nos próximos meses se não for apresentada nenhuma declaração anual de estudos.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 3 (Serviço Europeu para a Ação Externa) <i>Atualização da situação pessoal e dos subsídios recebidos pelo pessoal</i> O Serviço Europeu para a Ação Externa deve tomar medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurar um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.25).</p> <p>Recomendação 4 (Parlamento Europeu): <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i> O Parlamento Europeu deve tomar medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.13). Deve igualmente garantir a apresentação da documentação adequada para justificar as decisões de recrutamento (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 7.15).</p>		Continuaram a verificar-se insuficiências na gestão das prestações familiares (ver ponto 9.13).					<p>O SEAE recorreu ao pessoal a sua obrigação de fornecer informações devidamente atualizadas sobre a sua situação individual e, em especial, de declarar os subsídios provenientes de outras fontes.</p> <p>Em 2012 e 2013, o SEAE enviou a todos os membros do pessoal que tinham declarado receitas provenientes de outras fontes uma mensagem eletrónica pessoal recordando-lhes a obrigação de atualizar as suas declarações.</p> <p>Além disso, foi enviado um lembrete a todos os membros do pessoal do SEAE no relatório semanal administrativo, que foi também publicado no sítio web do SEAE.</p> <p>O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal de Contas.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 5 (Comité Económico e Social Europeu): <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i></p> <p>O Comité Económico e Social Europeu deve tomar medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.23 e 9.24).</p> <p>Recomendação 6 (Serviço Europeu para a Ação Externa) <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i></p> <p>O Serviço Europeu para a Ação Externa deve tomar medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.26).</p> <p>Recomendação 7 (Parlamento Europeu): <i>Adjudicação de contratos</i></p> <p>O Parlamento Europeu deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.15 a 9.17)</p>				X			<p>Durante o período de transição, quando foi recrutado um grande número de diplomatas dos Estados-Membros como agentes temporários, poderá ter acontecido que alguns contratos só tenham sido assinados algum tempo depois da entrada em funções destes membros do pessoal.</p> <p>Esses casos são uma exceção. Todas as pessoas foram recrutadas de acordo com procedimentos normalizados e regulares.</p> <p>O SEAE tomou as medidas necessárias para que esses casos não se repitam.</p> <p>O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal de Contas.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 8 (Conselho Europeu e Conselho): <i>Adjudicação de contratos</i></p> <p>O Conselho deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.18).</p> <p>Recomendação 9 (Comissão): <i>Adjudicação de contratos</i></p> <p>A Comissão deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.20 e 9.21).</p>		<p>Em 2012, o Tribunal não detetou erros ou insuficiências graves no exame de 15 procedimentos de adjudicação de contratos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 9.14).</p>					<p>Desde meados de 2011, os serviços em causa implementaram várias medidas de simplificação no domínio dos contratos públicos com vista a reforçar a qualidade dos documentos do concurso O cumprimento do Regulamento Financeiro é assegurada com bom senso, de molde a promover a participação de mais proponentes.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Não aplicável (*)	
2011	<p>Recomendação 10 (Serviço Europeu para a Ação Externa) <i>Adjudicação de contratos</i></p> <p>O Serviço Europeu para a Ação Externa deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.28).</p>			<p>A auditoria revelou insuficiências nos procedimentos de adjudicação de contratos (ver pontos 9.14 e 9.15).</p>			<p>Em conformidade com os regulamentos financeiros, os contratos públicos na sede e nas delegações de valor superior a 60 000 euros requerem a realização de concursos públicos e estão sujeitos a verificação antes da publicação de um anúncio de contrato ou da assinatura de um contrato. A verificação dos procedimentos e dos documentos dos convites à apresentação de propostas é efetuada por uma divisão específica na sede. Esta divisão presta também apoio às entidades adjudicantes durante todas as fases do processo de concurso.</p> <p>Os modelos e as boas práticas são partilhados pelos serviços operacionais, em especial pelas delegações, a fim de melhorar a sua qualidade e diminuir os riscos incorridos pelas autoridades adjudicantes.</p> <p>Graças a esta nova estrutura, verificou-se uma melhoria considerável da qualidade das propostas elaboradas pelas divisões operacionais e pelas delegações desde 2012.</p> <p>É dada especial atenção aos contratos de prestação de serviços de segurança, na medida em que estes são os contratos mais frequentemente objeto de concurso pelas delegações em todo o mundo.</p> <p>No final de 2013, foi criada uma task force constituída por membros da divisão de controlo ex ante e da divisão da segurança no terreno a fim de racionalizar as operações de adjudicação de contratos relacionados com a segurança e garantir o cumprimento dos prazos.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da instituição
		Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
		Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>Recomendação 11 (Comité Económico e Social Europeu): <i>Adjudicação de contratos</i></p> <p>O Comité Económico e Social Europeu deve garantir que os gestores orçamentais disponham de controlos adequados e de melhor orientação para aperfeiçoar a concepção, a coordenação e o desempenho dos procedimentos de adjudicação de contratos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 7.27).</p>				X		
	<p>Recomendação 12 (Comité das Regiões): <i>Adjudicação de contratos</i></p> <p>O Comité das Regiões deve garantir que os gestores orçamentais disponham de controlos adequados e de melhor orientação para aperfeiçoar a concepção, a coordenação e o desempenho dos procedimentos de adjudicação de contratos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 7.29 e 7.30).</p>				X		

(*) De acordo com a abordagem rotativa do exame aprofundado dos sistemas de controlo das instituições e organismos, o acompanhamento destas recomendações será efetuado nos próximos anos.

Capítulo 10

Orçamento da UE: obter resultados

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	10.1-10.2
Parte 1 — Ênfase no desempenho	10.3-10.16
Período de programação de 2007-2013	10.4-10.10
Período de programação de 2014-2020	10.11-10.16
Parte 2 — Relatórios da Comissão sobre o desempenho	10.17-10.39
Relatórios da Comissão dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho	10.18-10.22
Análise do relatório de avaliação publicado em junho de 2014	10.23-10.26
Planeamento e comunicação de informações sobre o desempenho ao nível das direções-gerais	10.27-10.39
Aspetos gerais	10.28-10.31
Planeamento e comunicação de informações sobre o desempenho nas três direções-gerais selecionadas	10.32-10.39
Parte 3 — Resultados das auditorias do Tribunal sobre o desempenho	10.40-10.55
Relatórios especiais do Tribunal adotados em 2013	10.41-10.52
Valor acrescentado europeu	10.44-10.48
Efeito de inércia	10.49-10.52
Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais	10.53-10.55
Conclusão e recomendações	10.56-10.65
Conclusão	10.56-10.63
Recomendações	10.64-10.65
Anexo 10.1 — Relatórios especiais adotados pelo Tribunal de Contas em 2013	
Anexo 10.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio do orçamento da UE: obter resultados	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

10.1. O presente capítulo incide sobre o desempenho. Na União Europeia (UE) o desempenho é avaliado com base nos princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) ⁽¹⁾, e abrange:

- a) recursos — meios financeiros, humanos, organizacionais ou regulamentares necessários para a execução do programa;
- b) realizações — os elementos produzidos pelo programa;
- c) resultados — os efeitos imediatos do programa nos destinatários ou beneficiários diretos;
- d) impactos — alterações a longo prazo na sociedade que são, pelo menos em parte, atribuíveis às ações da UE.

10.2. O presente capítulo encontra-se dividido em três partes. A primeira parte analisa as regras orçamentais da UE e a ênfase que pretendem colocar no desempenho. A segunda apresenta as observações do Tribunal sobre alguns aspetos dos relatórios da Comissão sobre o desempenho, incluindo os seus relatórios dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o quarto relatório de avaliação ⁽²⁾ e os relatórios anuais de atividades (RAA) elaborados pelos diretores-gerais da Comissão. A terceira parte salienta alguns dos principais temas abordados nos relatórios especiais do Tribunal relativos ao desempenho publicados em 2013 ⁽³⁾, bem como o seguimento efetuado pelo Tribunal da forma como as suas recomendações são executadas.

PARTE 1 — ÊNFASE NO DESEMPENHO

10.3. Esta parte do presente capítulo analisa em que medida foi dada ênfase ao desempenho (e não apenas à conformidade das despesas com as regras aplicáveis) no período de programação de 2007-2013 e tem em consideração as alterações introduzidas para o período de programação de 2014-2020.

⁽¹⁾ 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, artigo 27.º; revogado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1), artigo 30.º (que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013).

⁽²⁾ O artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estipula que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos.

⁽³⁾ Os relatórios especiais do Tribunal abrangem o orçamento da UE e os Fundos Europeus de Desenvolvimento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Período de programação de 2007-2013

10.4. Em partes significativas do orçamento da UE, em particular as que são executadas na modalidade de gestão partilhada, o nível máximo de despesas no âmbito das rubricas do quadro financeiro plurianual (QFP) está repartido por dotações anuais afetadas por Estado-Membro. A Comissão considera essas afetações necessárias para a programação e a quantificação *ex ante* das metas. Porém, o Tribunal tem observado que é difícil obter bons resultados qualitativos com regimes em que a absorção dos fundos pelos Estados-Membros constitui um objetivo implícito e, na prática, é muitas vezes o principal objetivo⁽⁴⁾.

10.5. Esta dificuldade foi igualmente assinalada no relatório especial do Tribunal sobre a eficácia da componente «Ambiente» do programa LIFE⁽⁵⁾ («a coluna vertebral ambiental da UE»). O Tribunal concluiu que as dotações nacionais indicativas prejudicaram a seleção dos melhores projetos, uma vez que estes foram selecionados não apenas com base no mérito mas também no Estado-Membro de origem. As dotações nacionais levaram a que a concorrência entre projetos para que os melhores obtivessem o financiamento tenha decorrido nos Estados-Membros e não a nível europeu. Por conseguinte, alguns projetos financiados obtiveram no processo de seleção classificações inferiores às de outros projetos que não receberam financiamento⁽⁶⁾.

10.4. *A autoridade orçamental considerou que a repartição anual por Estado-Membro constituía um instrumento importante para alcançar um acordo sobre o QFP. Por conseguinte, a adoção das dotações fundamentou-se nas bases jurídicas.*

Contudo, a absorção dos fundos não é um objetivo implícito, mas uma condição prévia para alcançar resultados.

10.5. *No âmbito da gestão direta, a Comissão propôs, no novo Regulamento LIFE, a eliminação das dotações nacionais indicativas. Estas serão progressivamente eliminadas durante o próximo período de programação.*

⁽⁴⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.4. Ver igualmente o Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO C 47 de 17.2.2012), ponto 4 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ LIFE — *Instrumento financeiro para o ambiente*. O programa LIFE não é objeto de uma gestão partilhada, sendo gerido diretamente pela Comissão.

⁽⁶⁾ Relatório Especial n.º 15/2013 «A componente “Ambiente” do Programa LIFE foi eficaz?», pontos 17-21 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.6. A ênfase geral nas despesas, em detrimento da obtenção de resultados, foi exemplificada em diversos relatórios especiais publicados em 2013 no domínio do desenvolvimento rural. A auditoria do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação da Comissão revelou que os Estados-Membros e a Comissão se concentraram mais na execução financeira (utilização do orçamento) do que na obtenção de resultados⁽⁷⁾. As auditorias relativas ao apoio à indústria transformadora alimentar e a medidas destinadas à diversificação da economia rural forneceram exemplos de casos em que os Estados-Membros despenderam fundos em projetos que, de acordo com os seus próprios sistemas de seleção, provavelmente pouco contribuiriam para os objetivos da UE⁽⁸⁾.

10.7. O recurso às correções financeiras e às recuperações revela igualmente que o quadro legislativo do período de 2007-2013 tendeu a privilegiar a conformidade das despesas com as regras em vigor. No Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 foram referidas as medidas de que a Comissão dispõe quando o desembolso dos fundos da UE no âmbito da gestão partilhada não respeita a regulamentação. Consoante as circunstâncias, o recurso a correções financeiras e recuperações pode ocasionar uma perda de financiamento para o Estado-Membro ou para o beneficiário final⁽⁹⁾.

10.8. No domínio da coesão, quando os Estados-Membros concordam em que as despesas não respeitam a regulamentação aplicável, têm geralmente a possibilidade de substituir os projetos inelegíveis. Todos os anos os Estados-Membros comunicam à Comissão o volume das despesas que foram objeto de substituição. No entanto, a Comissão não analisa estas despesas, nem avaliou o seu potencial efeito sobre o desempenho global das políticas.

10.9. Esses elementos do quadro legislativo, ou seja as correções financeiras e recuperações e os projetos de substituição, são utilizados quando surgem problemas de conformidade. Não existe um processo equivalente caso os projetos ou programas não permitam obter os impactos e resultados esperados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.6. *No âmbito da sua função de supervisão, a Comissão insistiu durante todo o período de programação 2007-2013 sobre a necessidade de uma maior seletividade e orientação na execução dos programas de desenvolvimento rural.*

No que se refere ao quadro comum de acompanhamento e avaliação no domínio do desenvolvimento rural, todos os dados e informações disponíveis, por exemplo os dados financeiros e de acompanhamento e as conclusões da avaliação, são tidos em conta nas reuniões anuais com os Estados-Membros para avaliar os progressos realizados na execução dos programas e a eventual necessidade de adaptação das suas estratégias e dotações financeiras.

10.8-10.9. *Ao abrigo do quadro jurídico de 2007-2013 aplicável no âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros só têm de fornecer informações sobre o montante das despesas irregulares substituídas (artigo 20.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1828/2006). Não fornecem informações que permitam associar os montantes substituídos a projetos específicos que produzam realizações e resultados, dado não haver nenhuma obrigação legal para o efeito.*

⁽⁷⁾ Relatório Especial n.º 12/2013, «A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?», pontos 58-75 e 81 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Relatório Especial n.º 1/2013, «O apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar foi eficaz e eficiente para aumentar o valor dos produtos agrícolas?», ponto 38; Relatório Especial n.º 6/2013, «Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?», pontos 31 e 87 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Para mais pormenores ver o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, pontos 1.20-1.35.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.10. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal constatou que a seleção de projetos no âmbito da gestão partilhada, que é da competência dos Estados-Membros, incide em primeiro lugar na necessidade de despende os fundos da UE disponíveis, em segundo na necessidade de respeitar as regras e só em terceiro, de forma limitada, no desempenho esperado⁽¹⁰⁾. Uma vez que os projetos de substituição são selecionados da mesma forma que os projetos substituídos, aplica-se o mesmo sistema de prioridades. Na opinião do Tribunal deverá ser atribuída a mesma importância à conformidade e ao desempenho ao longo do ciclo do projeto.

Período de programação de 2014-2020

10.11. Na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012, a Comissão declarou que no novo período de programação de 2014-2020 seria dada mais ênfase ao desempenho, tendo salientado cinco aspetos específicos⁽¹¹⁾:

- a) uma abordagem renovada de avaliação, em conformidade com o regulamento que estabelece disposições comuns⁽¹²⁾. É ainda muito cedo para avaliar o funcionamento destas novas disposições;
- b) condicionalidades macroeconómicas, relacionando o desembolso dos fundos da UE com o cumprimento por parte dos Estados-Membros dos requisitos de governação económica estabelecidos no Semestre Europeu⁽¹³⁾. Em caso de incumprimento por parte dos Estados-Membros, a Comissão pode suspender os pagamentos na pendência da revisão dos acordos de parceria (ver caixa 10.1) ou dos programas em questão⁽¹⁴⁾;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.10. *A Comissão refere que os critérios de desempenho são incorporados no processo de seleção de cada projeto a financiar.*

Através da aplicação de critérios de seleção ponderados, os Estados-Membros devem poder identificar os projetos suscetíveis de contribuir da melhor forma para a obtenção de resultados.

⁽¹⁰⁾ O Serviço de Auditoria Interna da Comissão retirou conclusões semelhantes da sua auditoria dos sistemas de avaliação do desempenho da Direção-Geral da Política Regional (DG REGIO) e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), cujo relatório foi publicado em dezembro de 2013.

⁽¹¹⁾ Resposta da Comissão ao ponto 10.3 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012. Os requisitos revistos dizem respeito aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL), ou seja o FEDER, o FSE, o FC, o Feader e o FEAMP. Estão definidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320), por vezes designado por regulamento que estabelece disposições comuns ou RDC.

⁽¹²⁾ Artigos 54.º-57.º e 114.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹³⁾ Artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁴⁾ No anterior período de programação de 2007-2013, a legislação só permitia suspender as autorizações do Fundo de Coesão em caso de incumprimento do procedimento relativo aos défices excessivos. Essa suspensão ocorreu uma única vez, na Hungria. Contudo, nunca foi aplicada porque a Hungria apresentou um programa de convergência revisto antes de a suspensão entrar em vigor.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 10.1 — Acordos de parceria

Os acordos de parceria celebrados entre os Estados-Membros e a Comissão encontram-se no cerne do quadro revisto que rege os desembolsos efetuados no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Estes acordos definem de que forma o Estado-Membro tenciona utilizar o financiamento da UE disponível para concretizar os seus objetivos no quadro dos programas operacionais de nível inferior e dão pormenores (por exemplo, metas e objetivos intermédios) ⁽¹⁵⁾.

- c) uma lógica de intervenção reforçada relacionando os objetivos da UE com os dos Estados-Membros. Ao planear os programas operacionais, os Estados-Membros devem concentrar-se nos resultados pretendidos antes de ponderarem a forma de os alcançar;
- d) condicionalidades *ex ante* destinadas a garantir a existência dos quadros adequados para a utilização eficaz dos fundos FEEI, como estratégias ou planos pertinentes ⁽¹⁶⁾. Os Estados-Membros têm de demonstrar o cumprimento das condicionalidades *ex ante* pertinentes nos acordos de parceria e nos programas operacionais ou apresentar planos nesse sentido até ao final de 2016. Caso não o façam, a Comissão pode suspender os pagamentos;
- e) uma reserva de desempenho, em seguida descrita.

10.12. A **reserva de desempenho** constitui o principal incentivo para os Estados-Membros manterem a ênfase no desempenho após o início dos programas ⁽¹⁷⁾. O funcionamento previsto para a reserva de desempenho é descrito na caixa 10.2.

Caixa 10.2 — A reserva de desempenho

Os artigos 20.º a 22.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 definem o funcionamento da reserva de desempenho. As suas principais características são as seguintes:

- No início do período de programação, a Comissão e cada Estado-Membro definem, nos acordos de parceria e nos programas operacionais, as prioridades específicas dos programas que determinarão a afetação de uma reserva de desempenho de 6 %.

10.12. *A reserva de desempenho constitui um dos principais incentivos para os Estados-Membros manterem a ênfase no desempenho. Indicadores claros nos programas e comunicação de informações transparente sobre os mesmos são também elementos importantes para a prestação de contas e incentivarão a ênfase no desempenho.*

⁽¹⁵⁾ Artigos 15.º-17.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁶⁾ Artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁷⁾ Além disso, a regulamentação relativa ao período de 2014-2020 impõe, pela primeira vez, a publicação de informações e de relatórios de avaliação e o facto de os relatórios anuais de execução apresentarem «resumos para o cidadão». Estas exigências destinam-se a facilitar o debate público sobre as realizações e os resultados alcançados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- Em 2019, a Comissão examinará, com base nos relatórios anuais de execução apresentados pelos Estados-Membros nesse ano, e em conjunto com estes, se os objetivos intermédios do programa para as prioridades definidas foram alcançados.
- Se o desempenho for considerado satisfatório, a Comissão disponibilizará a reserva de desempenho de 6 %. Em caso contrário, os Estados-Membros propõem que a reserva seja reafetada a outras prioridades.
- Caso se comprove que os objetivos intermédios estão longe de ter sido concretizados, a Comissão pode, em determinadas circunstâncias, suspender o pagamento da reserva de desempenho.

10.13. Durante o período de 2007-2013⁽¹⁸⁾, a opção de utilizar a reserva de desempenho foi delegada nos Estados-Membros⁽¹⁹⁾ (exceto para o Feader). No entanto, apenas dois Estados-Membros (Polónia e Itália) optaram por utilizar esta possibilidade e nos dois casos dando pouca ou nenhuma verdadeira ênfase ao desempenho.

10.14. Para que a reserva de desempenho funcione de forma mais eficaz do que anteriormente é necessário que a Comissão consiga, por exemplo:

- a) negociar metas e objetivos intermédios adequados no início do período de programação. É preciso determinar o nível exato para as metas, ou seja suficientemente elevado para que a sua concretização não seja uma mera formalidade e, ao mesmo tempo, estando razoavelmente ao alcance dos Estados-Membros;
- b) obter dos Estados-Membros dados exatos, fiáveis e em tempo oportuno para determinar se as metas foram alcançadas.

⁽¹⁸⁾ Foi também prevista uma reserva de desempenho, regida por diferentes processos, para os Fundos Estruturais no período de programação de 2000-2006. Porém, numa auditoria sobre estas medidas e outras com elas relacionadas (Relatório Especial n.º 1/2007, ponto III), o Tribunal concluiu que a reserva de desempenho não reforçou a ênfase no desempenho, mas «foi principalmente utilizada para maximizar as despesas mais do que para as concentrar em áreas que se apresentavam particularmente eficazes. A Comissão salientou a importância da absorção».

⁽¹⁹⁾ Artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.15. No entanto, os objetivos intermédios definidos para a reserva de desempenho devem incluir indicadores financeiros, indicadores de realizações e, apenas quando for caso disso, indicadores de resultados⁽²⁰⁾. Os relatórios especiais do Tribunal não têm geralmente revelado problemas significativos referentes às realizações, tendo as dificuldades surgido normalmente ao nível dos resultados ou dos impactos. Na prática, os indicadores de resultados serão pouco utilizados para a reserva de desempenho, uma vez que a Comissão não prevê utilizar estes indicadores noutros domínios além do FSE, argumentando que os programas financiados pela UE não têm, por si só, uma influência suficiente na obtenção de resultados e que pode decorrer um período considerável entre o desembolso dos fundos e a obtenção dos resultados. O regulamento estabelece igualmente que os indicadores de resultados não podem ser tidos em conta para decidir a suspensão dos pagamentos da reserva de desempenho ou a emissão de correções financeiras. A utilização dos indicadores financeiros para fundamentar os pagamentos da reserva de desempenho corre o risco de colocar novamente a ênfase na absorção e não no desempenho.

10.16. Estas novas disposições são bem-vindas e a criação de uma reserva de desempenho pode incentivar uma maior ênfase nos resultados. No entanto, o impacto será provavelmente marginal, uma vez que o quadro regulamentar para 2014-2020 continua a não prever verdadeiros incentivos ou sanções financeiras relativamente aos resultados obtidos com o financiamento da UE.

10.16. *A publicação dos dados de desempenho dos relatórios anuais de execução, bem como os requisitos de avaliação (obrigação de, pelo menos, uma avaliação de impacto para cada prioridade), pretendem promover o debate político e obter uma prestação efetiva de contas.*

Além disso, como previsto no quadro regulamentar para 2014-2020 (artigo 22.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento n.º 1303/2013), a Comissão poderá sancionar os Estados-Membros em caso de falha grave, com base na análise do desempenho [artigo 22.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013] e no encerramento (artigo 22.º, n.º 7).

PARTE 2 — RELATÓRIOS DA COMISSÃO SOBRE O DESEMPENHO

10.17. Esta parte do presente capítulo inclui três elementos: o quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho da Comissão, o quarto relatório de avaliação e os relatórios sobre o desempenho elaborados pelas direções-gerais da Comissão.

⁽²⁰⁾ Ponto 2 do Anexo II do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatórios da Comissão dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho

10.18. A Comissão publica uma vasta gama de documentos sobre diferentes temas e para diferentes públicos. É legalmente obrigada a prestar contas do seu desempenho em matéria de execução orçamental⁽²¹⁾, pela qual é responsável, em três documentos separados⁽²²⁾:

- a) o «relatório sobre a gestão orçamental e financeira», que inclui uma descrição da realização dos objetivos do exercício, em conformidade com os princípios da boa gestão financeira⁽²³⁾;
- b) o «relatório de síntese», que efetua um resumo dos relatórios anuais de atividades incidindo, entre outros aspetos, sobre as realizações no âmbito das diferentes políticas⁽²⁴⁾;
- c) o «relatório de avaliação» das finanças da União baseado nos resultados obtidos⁽²⁵⁾.

10.18. *Ao abrigo da atual prática, os três relatórios servem objetivos diferentes e são complementares* entre si. O relatório de síntese tem uma incidência nos resultados da gestão da Comissão, o relatório de avaliação previsto no artigo 318.º incide nos resultados dos programas de despesas e o relatório sobre a gestão orçamental e financeira dá conta dos aspetos orçamentais e de gestão orçamental.

⁽²¹⁾ Artigo 317.º do TFUE.

⁽²²⁾ Além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 249.º do TFUE, a Comissão deve publicar anualmente «um relatório geral sobre as atividades da União». Este relatório, destinado ao grande público, fornece uma descrição geral das atividades da Comissão, dos outros organismos da UE e dos Estados-Membros. Porém, não constitui uma análise da execução orçamental por parte da Comissão.

⁽²³⁾ Artigo 142.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 e artigo 227.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

⁽²⁴⁾ N.º 9 do artigo 66.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002.

⁽²⁵⁾ Artigo 318.º do TFUE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.19. Na prática, o relatório sobre a gestão orçamental e financeira e o relatório de síntese contêm poucas ou nenhuma informação sobre o desempenho. Embora o relatório de síntese relativo a 2013 apresente algumas informações gerais sobre o quadro estabelecido pela Comissão em matéria de gestão do desempenho, não dá informações pormenorizadas sobre os resultados obtidos pelo orçamento da UE nesse ano.

10.20. Em conformidade com a legislação, esses três relatórios são dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho⁽²⁶⁾. Em termos de calendário, a Comissão pretende publicar o relatório de avaliação e o relatório de síntese em junho do ano n+1, embora o regulamento financeiro estipule que o relatório sobre a gestão orçamental e financeira deve ser elaborado mais cedo, até 31 de março do ano n+1. O relatório de avaliação destina-se especificamente a ser utilizado no âmbito do procedimento de quitação, mas a regulamentação não indica o objetivo específico de cada relatório. Por conseguinte, no seu conjunto, estes três relatórios apresentam sobreposições resultantes da regulamentação, bem como lacunas e incoerências.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.19. *No que diz respeito ao relatório sobre a gestão orçamental e financeira (RGOF), existe de facto uma referência no Regulamento relativo às normas de execução (RNE) de que o relatório deve descrever os objetivos alcançados. No entanto, embora o Tribunal assumira que se trata de objetivos políticos, a Comissão considera que são objetivos no domínio da gestão orçamental. O artigo 227.º do RNE estabelece que o relatório deve incluir uma descrição da «realização dos objetivos do exercício, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira». O RGOF, em conformidade com o artigo 142.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, apresenta em pormenor, em quadros e textualmente, as taxas de execução alcançadas e explica a forma como os instrumentos de gestão orçamental, tais como as transferências e os orçamentos retificativos, foram utilizados para obter uma execução ótima e assegurar suficientes dotações para as prioridades. Assim, aborda os elementos estabelecidos no artigo n.º 142, n.º 2, do RF e no artigo 227.º do RNE, tendo também em conta o facto de este artigo das normas de execução prever que o relatório sobre a gestão orçamental e financeira deve ser separado dos relatórios de execução orçamental.*

No que se refere ao relatório de síntese, a Comissão nota que, para além da referência ao quadro da Comissão para a gestão do desempenho, são abrangidos os diferentes aspetos do desempenho, tal como indicado na resposta ao ponto 10.58.

10.20. *A Comissão considera que esta prática de transmissão de relatórios, em que todos têm um papel e finalidade distintos, está em conformidade com as disposições jurídicas e operacionais a vários níveis (TFUE, Regulamento Financeiro e instruções permanentes internas da Comissão).*

A Comissão tomou em consideração anteriores orientações fornecidas pelos diferentes relatórios de quitação do PE e do Conselho e relatórios anuais do Tribunal. Estas orientações indicam, por exemplo, como elaborar o relatório previsto no artigo 318.º. Por conseguinte, a Comissão considera que, em conformidade com as orientações já recebidas, não é desejável uma revisão da prática de relato.

⁽²⁶⁾ O relatório sobre a gestão orçamental e financeira destina-se igualmente ao Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.21. A Comissão salientou repetidamente que o valor acrescentado europeu constitui um critério fundamental para justificar as despesas financiadas pelo orçamento da UE⁽²⁷⁾. A importância deste conceito tem sido confirmada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. No entanto, nenhum dos três principais relatórios publicados em 2013 dava uma visão global dos resultados em termos de valor acrescentado europeu, o que constitui uma lacuna significativa em termos de informação.

10.22. A apresentação incoerente da informação nos três relatórios não facilita a comparação entre eles. O relatório sobre a gestão orçamental e financeira e o relatório de avaliação apresentam as informações de acordo com as rubricas do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), enquanto a parte correspondente do relatório de síntese está estruturada em função das categorias utilizadas no orçamento da UE (títulos do orçamento). É difícil reconciliar estas duas estruturas diferentes e estabelecer a correspondência entre si. Por conseguinte, é praticamente impossível para os leitores utilizarem estes relatórios como fontes de informação complementares.

Análise do relatório de avaliação publicado em junho de 2014

10.23. Em junho de 2014, a Comissão publicou o seu quarto relatório de avaliação⁽²⁸⁾. O Tratado exige que a Comissão elabore esse relatório e que este faça parte dos elementos comprovativos com base nos quais o Parlamento dá anualmente quitação à Comissão pela execução do orçamento⁽²⁹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.21. *Ao propor novos programas de despesas, a Comissão fez um esforço importante para prever o valor acrescentado da UE de cada programa. Nos casos em que os legisladores manifestaram o seu apoio a este ponto, adotaram as propostas de programas de despesas. A Comissão irá gerir estes programas e apresentar um relatório sobre o valor acrescentado da UE, um dos aspetos que as avaliações ex post permitirão avaliar. Estas avaliações estão publicamente disponíveis e o relatório previsto no artigo 318.º inclui informações sobre o valor acrescentado da UE.*

10.22. *No que diz respeito à diferente estrutura dos relatórios, a Comissão salienta que a autoridade de quitação solicitou à Comissão que elaborasse o relatório de avaliação previsto no artigo 318.º em torno das rubricas do QFP. O relatório sobre a gestão orçamental e financeira vai neste sentido. O relatório de síntese dos resultados de gestão da Comissão está estruturado de acordo com os títulos do orçamento, refletindo a forma como a Comissão é organizada e gerida.*

Reconhecendo os seus diferentes objetivos, é inevitável que as informações abranjam diferentes aspetos.

⁽²⁷⁾ Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 10.31-10.32 e à caixa 10.2 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽²⁸⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação das finanças da União, baseada nos resultados obtidos [COM(2014) 383 final, de 26.6.2014].

⁽²⁹⁾ Artigos 318.º e 319.º do TFUE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.24. Comparativamente aos relatórios de avaliação anteriores, o quarto relatório constitui uma melhoria, na medida em que tenta estabelecer uma relação entre os principais programas financeiros apresentados por rubrica do QFP e as informações disponíveis sobre o desempenho relevantes para a estratégia Europa 2020. No entanto, como é referido no próprio relatório de avaliação, não é «possível identificar o contributo exato de cada programa financeiro para a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020». O Tribunal concorda com esta afirmação e considera que o relatório de avaliação deve reunir todas as informações disponíveis sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, para que os leitores possam ter uma visão global mais clara das realizações obtidas⁽³⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.24. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas considerar que o quarto relatório representa uma melhoria em comparação com os anteriores relatórios de avaliação relativamente à relação entre os principais programas financeiros e as informações disponíveis em matéria de desempenho relevantes para a estratégia Europa 2020. Como já referido pela Comissão, a estratégia Europa 2020 ainda não tinha sido adotada aquando da aprovação do QFP para 2007-2013 e da instauração dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e relato. Isto explica, em grande medida, por que não foi possível isolar a contribuição de cada programa financeiro para os objetivos fixados na referida estratégia. Ao abrigo do novo QFP para 2014-2020, os objetivos da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo tornaram-se parte integrante da lógica de intervenção dos principais programas de despesas e fundos. Tal deverá facilitar a identificação do contributo dos programas de despesas para os principais objetivos da União e ser tomado em conta nas futuras edições do relatório de avaliação previsto no artigo 318.º. A Comissão ponderará se uma adaptação da estrutura do relatório previsto no artigo 318.º será adequada, em função da evolução deste relatório nos próximos anos e, ao mesmo tempo, tendo em conta a existência de outros relatórios mais abrangentes no âmbito da estratégia Europa 2020, como através do Semestre Europeu.

⁽³⁰⁾ O Eurostat publica todos os meses os oito indicadores-chave da estratégia Europa 2020 (para mais pormenores ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). Em março, a Comissão publicou a comunicação «Estado atual da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» [COM (2014) 130]. No entanto, não se trata de um exercício anual.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.25. Em muitos domínios importantes, as informações e os dados fornecidos no relatório de avaliação referem-se às medidas tomadas e às realizações obtidas e não aos resultados alcançados. Na verdade, como o Tribunal já salientou, só daqui a alguns anos a Comissão poderá dar informações significativas sobre as realizações efetivas dos programas de despesas do período de 2007-2013. Para o período de programação de 2014-2020, está em vigor um novo quadro de gestão e comunicação de resultados⁽³¹⁾. Com base neste quadro, a Comissão espera que, a partir dos exercícios de 2017-2018, o relatório de avaliação possa incluir as conclusões iniciais sobre o desempenho dos programas e informações que indiquem se estes estão a evoluir bem ou necessitam de ser reajustados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.25. *A Comissão considera que o necessário acompanhamento, avaliação e disposições em matéria de apresentação de relatórios, de acordo com os quadros jurídicos dos diferentes programas, têm de ser aplicados durante algum tempo antes de as informações sobre os resultados poderem contribuir para a apresentação de relatórios sobre as realizações dos programas de despesas. Além disso, deverá ter decorrido um período de tempo suficiente na execução dos programas financeiros antes de as ações financiadas produzirem os seus efeitos e a avaliação dos resultados e impactos ter início. Para os programas de 2007-2013, as avaliações ex post e final continuam a basear-se no acompanhamento, avaliação e procedimentos de reporte fixados para esses programas. A Comissão procurará reunir o maior número de informações possível sobre o desempenho. Para os programas de 2014-2020, há uma muito maior atenção aos relatórios de desempenho e espera-se que as avaliações intercalares, previstas para 2017-2018, incluam, tal como afirma o Tribunal, conclusões iniciais sobre o desempenho dos programas e informações sobre se os mesmos estão no bom caminho ou necessitam de adaptação.*

⁽³¹⁾ Como é descrito no documento de trabalho da Comissão «Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes» [SWD(2014) 200 final de 26.6.2014] que acompanhava o relatório de avaliação [COM (2014) 383 final de 26.6.2014].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.26. O relatório de avaliação é acompanhado de um balanço do plano de ação para elaboração do relatório de avaliação previsto pelo artigo 318.º⁽³²⁾. O Tribunal continuará a acompanhar os progressos registados neste domínio.

Planeamento e comunicação de informações sobre o desempenho ao nível das direções-gerais

10.27. Esta secção do presente capítulo apresenta inicialmente algumas observações gerais no que respeita ao planeamento e à comunicação de informações sobre o desempenho ao nível das direções-gerais. À semelhança do que fez nos três últimos relatórios anuais, o Tribunal apresenta em seguida as constatações resultantes da sua análise pormenorizada das informações sobre o desempenho fornecidas nos planos e nos relatórios de três direções-gerais específicas⁽³³⁾.

Aspetos gerais

10.28. Os relatórios anuais de atividades elaborados por cada direção-geral⁽³⁴⁾ e publicados até 31 de março do ano n+1 constituem uma importante fonte de informações para os três principais relatórios referidos nos pontos 10.18-10.22. Os RAA encerram um processo que começa com as fichas de atividade e os planos de gestão e que é apresentado de forma mais pormenorizada na caixa 10.3.

⁽³²⁾ Documento de trabalho da Comissão «Stock-taking on the Action Plan for the Development of the Article 318 Evaluation Report» [SWD (2014) 201 final de 26.6.2014].

⁽³³⁾ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010, capítulo 8: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRI), DG Política Regional (REGIO) e DG Investigação e Inovação (RTD); Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, capítulo 10: DG Agricultura e DG Desenvolvimento e Cooperação — EuropeAid, DG Política Regional; Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, capítulo 10: DG Concorrência (COMP), DG Assuntos Marítimos e Pescas (MARE) e DG Mobilidade e Transportes (MOVE).

⁽³⁴⁾ As referências às direções-gerais e aos diretores-gerais devem ser entendidas como incluindo igualmente os serviços e os chefes de serviço quando for caso disso.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 10.3 — Fichas de atividade e planos de gestão

As fichas de atividade (que a partir de 2014 serão denominadas fichas de programa e terão uma estrutura e um conteúdo diferentes) são elaboradas para fins externos, no âmbito do processo orçamental, para justificar os montantes solicitados pela Comissão. Fornecem informações pormenorizadas não apenas sobre os recursos, os objetivos e os indicadores, mas também sobre os resultados e o valor acrescentado esperados a nível da UE.

Uma parte significativa dessas fichas é reproduzida seis meses mais tarde quando as direções-gerais elaboram os seus planos de gestão. O plano de gestão é um elemento central do ciclo de planeamento estratégico e programação da Comissão, destinado a fornecer um instrumento coerente através do qual todos os serviços possam planear as suas atividades.

Com base nos planos de gestão, os diretores-gerais prestam contas à Comissão do exercício das suas funções nos seus RAA, nomeadamente das atividades da direção-geral e da realização dos principais objetivos políticos. Os RAA são os principais instrumentos de prestação de contas dos responsáveis da Comissão e constituem a base na qual a Comissão se apoia para assumir a sua responsabilidade pela gestão dos recursos e realização dos objetivos. São publicados no sítio Internet da Comissão e constam de quatro partes, sendo que a primeira, intitulada «realizações políticas», diz respeito ao desempenho. As três partes restantes referem-se à gestão dos recursos, à avaliação da eficácia dos sistemas de controlo interno e à garantia relativa à gestão.

10.29. O RAA inclui uma declaração de fiabilidade na qual o diretor-geral dá uma garantia de que, entre outros aspetos, «as informações contidas no relatório apresentam uma imagem verdadeira e fiel da situação» e que «os recursos afetados às atividades descritas no relatório foram utilizados para os fins previstos e de acordo com os princípios da boa gestão financeira»⁽³⁵⁾. Caso se considere necessário, a declaração pode ser acompanhada de uma reserva. Apesar da referência específica à boa gestão financeira no Regulamento Financeiro, na prática, a Comissão limita esta declaração de fiabilidade às partes 2-4 do relatório, que tratam essencialmente de questões respeitantes à regularidade e ao controlo interno (ver também a caixa 10.4).

⁽³⁵⁾ Alíneas a) e b) do n.º 9 do artigo 66.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 10.4 — Responsabilidades da Comissão relativamente à boa gestão financeira

Segundo o Tratado, a Comissão deve executar o orçamento de acordo com os princípios da boa gestão financeira ⁽³⁶⁾. O Regulamento Financeiro define a boa gestão financeira como incluindo «os princípios da economia, eficiência e eficácia» (artigo 30.º); a eficácia é ainda definida como «a consecução dos objetivos específicos fixados e a obtenção dos resultados esperados». Na interpretação do Tribunal, a que este recorre de forma regular, esta definição inclui verificar se os objetivos das políticas da UE são alcançados. Ao excluir das declarações dos RAA as realizações das várias políticas, a Comissão está, portanto, a aplicar uma definição mais restrita de «boa gestão financeira». Daí resulta que a Comissão não assume responsabilidade pelas realizações das suas políticas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 10.4 — Responsabilidades da Comissão em matéria de boa gestão financeira

A Comissão reitera o que afirmou no seu último relatório de síntese. Cada relatório anual de atividades inclui uma declaração de fiabilidade assinada, na qual o diretor-geral ou o chefe de serviço dá garantias sobre a imagem verdadeira e apropriada transmitida pelo relatório e sobre a legalidade, a regularidade e a boa gestão financeira de todas as operações financeiras realizadas sob sua responsabilidade, bem como a não omissão de informações importantes. Se necessário, a declaração inclui reservas relacionadas com áreas específicas de receitas e despesas. Para assegurar que as declarações de fiabilidade do RAA continuam em plena consonância com a sua responsabilidade financeira pela execução do orçamento da UE, a Comissão confirma que devem incidir em questões financeiras e de gestão, de acordo com os requisitos de auditoria da Comissão em matéria de eficiência, eficácia e transparência da administração das finanças da UE.

Ao adotar o relatório de síntese, a Comissão assume total responsabilidade pela gestão do orçamento da UE. Trata-se de uma questão distinta das medidas tomadas pela Comissão e do seu compromisso claro (expresso no recente relatório de síntese) para reforçar a sua comunicação de informações sobre as realizações das suas políticas no quadro dos mesmos relatórios anuais de atividades, bem como no quadro do relatório de avaliação exigido pelo Tratado. Estas realizações políticas são o resultado de uma ação coletiva e da responsabilidade dos legisladores, que contribuem para a conceção dos programas e os aprovam, e dos Estados-Membros que frequentemente desempenham um papel fundamental na execução dos programas. Além disso, numerosos fatores da economia e da sociedade, que ultrapassam o controlo dos diretores-gerais, influenciam o desempenho global dos programas.

A Comissão tenciona manter a sua prática atual de reporte através do relatório de síntese e do relatório de avaliação previsto no artigo 318.º, o que está em total conformidade com as disposições legais.

⁽³⁶⁾ Artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.30. Segundo esta prática, o diretor-geral não tem de fornecer qualquer garantia relativa às informações sobre as realizações políticas na primeira parte do RAA. Por conseguinte, a declaração de fiabilidade abrange apenas os poucos aspetos relacionados com o desempenho referidos nas outras partes do relatório. Nenhuma das 17 reservas quantificadas emitidas em todos os RAA de 2013 se deveu a aspetos relacionados com o desempenho ⁽³⁷⁾. A análise da primeira parte de uma amostra de RAA, apresentada pelo Tribunal nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 2012 a 2013, revelou que apenas duas reservas incluíam alguns elementos relacionados com o desempenho ⁽³⁸⁾.

10.31. O Tribunal constata que é dada a devida importância ao valor acrescentado europeu nas fichas de atividade, quando se procuram obter recursos, mas muito menos nos RAA, onde se descreve o que foi realizado com o auxílio desses recursos. Dos 12 RAA examinados pelo Tribunal no período de 2010-2013, apenas três [os RAA 2010 e 2011 da DG Política Regional (DG REGIO) e, em certa medida, o RAA 2013 da DG Saúde e Consumidores (DG SANCO)] davam informações específicas sobre o valor acrescentado europeu. Nesta matéria, as fichas de atividade fornecem uma imagem mais completa que os RAA.

Planeamento e comunicação de informações sobre o desempenho nas três direções-gerais selecionadas

10.32. Relativamente a 2013, o Tribunal analisou as fichas de atividade, os planos de gestão e a primeira parte dos RAA ⁽³⁹⁾ da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL), da DG Saúde e Consumidores (DG SANCO) e do Serviço de Infraestruturas e Logística (OIL) no Luxemburgo. Em especial, o Tribunal analisou se os RAA fornecem informações úteis sobre a contribuição anual das Direções-Gerais para as realizações políticas. A análise baseou-se nos requisitos definidos no Regulamento Financeiro, nas normas de controlo interno da Comissão e nas instruções para a elaboração dos planos de gestão e dos RAA divulgadas pelo Secretariado-Geral da Comissão e pela Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG).

10.30. Ver resposta à Caixa 10.4

⁽³⁷⁾ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2013, ponto 1.31 e quadro 1.3.

⁽³⁸⁾ Essas duas reservas foram emitidas pela DG REGIO, uma em 2011 e a outra em 2010.

⁽³⁹⁾ Ver ponto 10.29.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os objetivos das Direções-Gerais não são adequados para efeitos de gestão

10.33. Segundo as instruções da Comissão relativas aos planos de gestão de 2013, as direções-gerais deviam definir objetivos gerais com indicadores de impacto (a longo prazo) e objetivos específicos com indicadores de resultados (a curto/médio prazo). Foi solicitado aos diretores-gerais que, na primeira parte dos seus RAA, comunicassem os resultados obtidos e em que medida estes tiveram o impacto pretendido.

10.34. Em conformidade com as observações formuladas em anos anteriores acerca de outras direções-gerais, a auditoria do Tribunal revelou que, no caso da DG EMPL e da DG SANCO, vários objetivos (gerais e específicos) constantes dos planos de gestão e dos RAA foram tirados diretamente de documentos legislativos ou políticos e, portanto, eram demasiado gerais para serem úteis como instrumentos de gestão (ver caixa 10.5).

10.34. *Os objetivos definidos para o novo período permitem uma apresentação integrada das motivações, prioridades principais e meios operacionais das direções-gerais (responsabilidades financeiras, legislativas e políticas).*

As instruções permanentes para a elaboração dos planos de gestão exigem que os objetivos gerais sejam alinhados pelos objetivos políticos da Comissão, incluindo-os nos planos de gestão. A justificação para esta abordagem é a necessidade de assegurar que os serviços da Comissão acompanham a concretização dos objetivos políticos e das principais prioridades políticas da Comissão. Sempre que possível, são igualmente definidos os objetivos específicos com indicadores de resultados e realizações, que contribuem para a consecução dos objetivos políticos e das principais prioridades políticas da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 10.5 — Exemplos de objetivos específicos que não são adequados para efeitos de gestão

DG SANCO: a influência da DG SANCO não é quantificável no caso do objetivo específico «Promover a saúde numa Europa em envelhecimento».

DG EMPL: um dos objetivos específicos desta Direção-Geral é promover a mobilidade geográfica e profissional (incluindo a coordenação dos sistemas de segurança social) dos trabalhadores na Europa, a fim de suprimir os obstáculos à livre circulação e contribuir para a criação de um verdadeiro mercado de trabalho europeu. É difícil determinar a contribuição específica da DG EMPL para a realização deste objetivo.

10.35. De acordo com o Regulamento Financeiro, os objetivos das direções-gerais devem ser SMART (específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados)⁽⁴⁰⁾. No entanto, 11 dos 15 objetivos examinados⁽⁴¹⁾ não preenchem todos os critérios SMART. Embora fossem pertinentes para os domínios de intervenção pelos quais as Direções-Gerais são responsáveis, os objetivos examinados eram tão gerais que não é claro de que forma poderiam ser alcançados. Em muitos casos os indicadores que acompanham os objetivos não medem de forma exaustiva todos os aspetos ao nível adequado. Em dezembro de 2013, o Serviço de Auditoria Interna chegou a uma conclusão semelhante para a DG EMPL, referindo que os objetivos nem sempre eram claramente definidos.

10.36. Na sua qualidade de serviço horizontal da Comissão, o OIL não é uma direção-geral responsável por uma política ou pela execução de despesas. Fornece apoio interno às outras direções-gerais e os seus principais objetivos são de natureza administrativa. Por conseguinte, quando planeia as suas atividades no plano de gestão e as comunica nos RAA, o OIL, compreensivelmente, não apresenta objetivos e indicadores de impacto gerais, mas apenas objetivos específicos acompanhados de indicadores de resultados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 10.5 — Exemplos de «objetivos específicos» que não são adequados às necessidades em termos de gestão

O nexo de causalidade entre as atividades da DG SANCO e o objetivo específico «Promover a saúde numa Europa em envelhecimento» é, de facto, complexo e por vezes indireto, não sendo quantificável. A Comissão está a desenvolver um quadro de acompanhamento para avaliar os progressos com indicadores como a qualidade de vida, a sustentabilidade dos sistemas de saúde e a inovação e, em última análise, sobre os anos de vida saudável até 2020.

A DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão considerará a possibilidade de melhorar a apresentação da sua lógica global de intervenção para os próximos planos de gestão, a fim de melhor sublinhar o potencial das atividades que contribuem para esse objetivo.

10.35. A Comissão tem sempre em conta critérios SMART na formulação dos objetivos. Ao avaliar a conformidade com os critérios SMART, as informações do plano de gestão devem ser totalmente analisadas. A Comissão observa que os relatórios de desempenho devem centrar-se nas necessidades reais das partes interessadas e ser suficientemente flexíveis para refletir a diversidade das atividades dos serviços da Comissão.

⁽⁴⁰⁾ N.º 3, alínea e), do artigo 38.º do Regulamento Financeiro.

⁽⁴¹⁾ Cinco para cada uma das três direções-gerais (DG EMPL, DG SANCO e OIL).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Continuam a verificar-se dificuldades no que se refere aos indicadores para controlo do desempenho

10.37. A escolha dos indicadores deve basear-se em considerações como a pertinência, a mensurabilidade e a disponibilidade de dados oportunos e fiáveis relativos ao desempenho. Tanto quanto possível, os indicadores devem respeitar os critérios RACER⁽⁴²⁾. Os indicadores que medem os resultados sobre os quais as Direções-Gerais têm uma influência limitada devem ser complementados por outros indicadores que meçam diretamente as atividades das direções-gerais.

10.38. As duas direções-gerais e o OIL têm, pelo menos, um indicador de desempenho por objetivo para ajudar os responsáveis a controlar e avaliar as realizações e comunicar informações sobre as mesmas. Um exame de 15 indicadores (cinco para cada organização) revelou que apenas dois deles cumpriam adequadamente todos os critérios RACER⁽⁴³⁾. Além disso, o Tribunal detetou algumas insuficiências (ver caixa 10.6).

Caixa 10.6 — Exemplos de problemas relativos aos indicadores*a) Indicadores sobre os quais a DG não tinha influência*

DG SANCO: «Taxa de vacinação contra a gripe dos cidadãos da UE com mais de 65 anos»: embora este indicador tenha sido definido pelo Conselho, a sua execução é da inteira responsabilidade dos Estados-Membros. Por conseguinte, a concretização desta meta escapa completamente à esfera de influência da DG SANCO.

b) Indicadores sem informações relevantes

DG EMPL: a realização do objetivo específico «aumentar o acesso ao emprego e a participação no mercado de trabalho» é medida através de dois indicadores de resultados: «número de cidadãos que beneficiam de ajuda do FSE sob a forma de formação profissional, emprego ou orientação profissional» e «o FSE em percentagem das políticas ativas do mercado de trabalho na UE». Esses indicadores permitem acompanhar a participação do FSE e a sua dotação orçamental, mas não fornecem informações sobre a finalidade do objetivo, ou seja aumentar o (acesso ao) emprego.

10.38. A Comissão analisou aprofundadamente os seus indicadores para o período 2014-2020 e considera que os indicadores apresentados fornecem, de um modo geral, informações úteis sobre os progressos na via da realização dos seus objetivos políticos globais e permitem o acompanhamento do desempenho.

Caixa 10.6 — Exemplos de problemas relativos aos indicadores

a) A vacinação contra a gripe sazonal é uma medida de saúde pública específica da exclusiva competência dos Estados-Membros. A DG SANCO está ciente de que não tem qualquer influência direta na evolução deste indicador;

No entanto, o Conselho fixou o objetivo de cobertura da vacinação a nível da UE que só pode ser controlado pela Comissão. Por conseguinte, a DG SANCO continua a controlar as medidas nacionais para atingir metas e, como tal, contribui para a realização dos objetivos estabelecidos.

b) A Comissão considera que os indicadores em causa são úteis, mas reconhece que podiam ser mais específicos relativamente a 2014-2020;

⁽⁴²⁾ *Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust* (relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos); Norma de controlo interno da Comissão sobre objetivos e indicadores de desempenho (NCI 5).

⁽⁴³⁾ Em dezembro de 2013, o Serviço de Auditoria Interna chegou a uma conclusão semelhante para a DG EMPL, referindo que os indicadores nem sempre respeitavam os critérios RACER.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) *Indicadores cuja fiabilidade era questionável*

DG SANCO: «Percentagem da população que receia a ocorrência de um evento adverso quando recebe cuidados de saúde»; a recolha de dados para este indicador baseia-se nos inquéritos realizados junto dos cidadãos (Eurobarómetros). O primeiro inquérito deste tipo foi realizado em 2009 e passou a ser a referência. O inquérito seguinte está previsto para 2014. Este indicador mede a perceção dos cidadãos, que pode constituir um elemento comprovativo circunstancial muito útil, mas que necessita de ser complementado por uma forma mais direta de retorno de informação (por exemplo, o número real de eventos adversos). Devido à sua natureza subjetiva, este indicador pode não indicar de forma fiável se a segurança dos pacientes aumentou ou não.

d) *Indicadores orientados para as realizações que são apresentados como indicadores de resultados*

OIL: alguns indicadores, embora definidos como indicadores de resultados, constituem na realidade indicadores de realizações. O plano de gestão relativo a 2013 inclui os seguintes indicadores de resultados: «número médio de refeições vendidas diariamente», «número de utilizadores de centros de manutenção» ou «número de comunicações ambientais efetuadas». Não se trata de indicadores de resultados. Estes indicadores representam o número de produtos/serviços fornecidos (realizações) e não os efeitos imediatos das ações/atividades sobre a população-alvo.

e) *Indicadores que não incluem as informações essenciais sobre as metas*

DG EMPL: no caso do indicador de resultados «Número de autoridades de gestão e de organismos intermédios que participam em redes de aprendizagem», a meta consiste em que uma autoridade de gestão ou um organismo intermédio de cada Estado-Membro participem em, pelo menos, uma rede de aprendizagem transnacional. O RAA não indica as taxas de participação para cada Estado-Membro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

c) O inquérito do Eurobarómetro não foi concebido para funcionar como indicador independente. A análise é feita juntamente com um certo número de outros indicadores, como o indicador estruturado sobre a aplicação da recomendação relevante do Conselho nos Estados-Membros, acompanhada de um indicador de resultados que explore o impacto das medidas tomadas na perceção dos cidadãos sobre a probabilidade de incidentes em matéria de segurança dos doentes;

d) Relatórios OIL (Serviço de Infraestruturas e Logística) sobre a concretização de cada objetivo específico atribuído ao serviço, principalmente através de elementos qualitativos apresentados sob forma de texto.

A fim de traduzir com precisão os resultados reais relacionando-os com processos subjacentes e afetação de recursos, os indicadores de realizações revelaram-se, na maioria dos casos, importantes e, como tal, foram aprovados pelo Conselho de Direção do OIL. Por razões de clareza, comparabilidade ao longo do tempo e disponibilidade de dados, os indicadores selecionados para o relatório anual de atividades não podem limitar-se apenas aos indicadores de resultados ou de impacto.

A este respeito, os indicadores apontados pelo Tribunal de Contas, apesar de melhoráveis, são geralmente complementados por indicadores de resultados (equilíbrio contabilístico para os serviços de restauração, sensibilização para as questões ambientais, através da expansão do âmbito do EMAS);

e) A Comissão considera que o indicador apresentado é muito útil e pertinente, contudo está de acordo que as informações sobre a consecução da meta relativa a este indicador concreto eram muito difíceis de obter, tendo em conta a colaboração de 28 Estados-Membros e de centenas de autoridades de gestão e organismos intermédios. A DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão esforçar-se-á por melhorar esta situação no futuro

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Cooperação insuficiente entre as Direções-Gerais

10.39. De acordo com as instruções relativas aos RAA, as Direções-Gerais responsáveis por domínios de intervenção conexos ou que gerem programas similares devem cooperar durante a elaboração dos projetos de RAA. A falta de cooperação pode dar origem a incoerências entre os relatórios das direções-gerais (ver caixa 10.7).

Caixa 10.7 — Exemplos de coordenação insuficiente entre direções-gerais

DG EMPL e DG SANCO: a DG SANCO utiliza o indicador «esperança de vida saudável à nascença» como indicador de impacto para o objetivo geral «proteção e melhoria da saúde humana». Embora se baseie nos mesmos dados que o indicador de impacto da DG EMPL «esperança de vida sem incapacidades», os dois indicadores têm metas e objetivos intermédios diferentes, sem que haja qualquer razão aparente para isso.

10.39. A Comissão recorda que, durante a elaboração dos RAA, houve sempre uma estreita coordenação e colaboração entre as DG em domínios de intervenção conexos.

Caixa 10.7 — Exemplos de coordenação insuficiente entre direções-gerais

O indicador relativo aos anos de vida saudável é um dos principais indicadores de saúde europeus (ECHI) e, como tal, é utilizado em contextos diferentes. Para evitar discrepâncias, a metodologia subjacente é estreitamente coordenada entre as DG SANCO, «Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão», e ESTAT. Sempre houve uma boa cooperação entre as DG «Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão» e SANCO em matéria de indicadores de saúde, por exemplo, através do Inquérito Europeu de Saúde por Entrevista, em que as duas direções-gerais realizaram reuniões de coordenação sobre os dados a recolher.

No entanto, podem ser exigidas metas específicas por DG para incorporar alguns aspetos específicos de um dado trabalho dessa DG.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

PARTE 3 — RESULTADOS DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL SOBRE O DESEMPENHO

10.40. Esta parte do presente capítulo inclui duas secções: a primeira apresenta alguns dos principais ensinamentos retirados dos relatórios especiais adotados pelo Tribunal em 2013; a segunda verifica em que medida as recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal (oito relatórios especiais adotados entre 2007 e 2010) são executadas.

Relatórios especiais do Tribunal adotados em 2013

10.41. Os relatórios especiais do Tribunal verificam se os princípios da boa gestão financeira (ver ponto 10.1) são aplicados às despesas da União Europeia. O Tribunal escolhe os temas dos relatórios especiais — domínios orçamentais ou temas de gestão específicos — de forma a obter um impacto máximo e baseia-se em diversos critérios, tais como o nível de receitas ou de despesas em questão (materialidade), os riscos relativos à boa gestão financeira e o grau de interesse dos intervenientes. Em 2013, o Tribunal adotou⁽⁴⁴⁾ 19 relatórios especiais, enumerados no **anexo 10.1**.

10.42. Cada relatório especial constitui uma importante contribuição para que as entidades auditadas prestem contas pela sua gestão dos fundos da UE e visa ajudá-las a realizar progressos no futuro. Em conjunto, estes relatórios especiais abrangem a integralidade do ciclo de gestão, desde a conceção até à avaliação. Nos seus relatórios anuais anteriores, o Tribunal abordou um número reduzido de temas, considerados particularmente relevantes, retirados do conjunto de relatórios especiais desses anos. No relatório anual relativo ao exercício de 2011, esses temas foram a análise das necessidades, a conceção e o valor acrescentado europeu; no relatório relativo a 2012, tratou-se dos objetivos e indicadores, dos dados sobre o desempenho e da sustentabilidade dos projetos financiados pela UE.

10.43. No presente relatório anual, o Tribunal optou por chamar a atenção para duas questões assinaladas nos seus relatórios especiais de 2013 que se revestem de particular importância para a Comissão e o legislador na perspetiva da obtenção do máximo impacto da próxima geração de programas de despesas: o valor acrescentado europeu e o conceito, que lhe está estreitamente associado, de efeito de inércia.

Valor acrescentado europeu

10.44. O valor acrescentado europeu assume uma importância crescente para garantir o melhor desempenho possível com os fundos da UE, que são limitados (ver igualmente o ponto 10.21). Dos 19 relatórios especiais adotados em 2013, sete abordavam a questão do valor acrescentado europeu e/ou do efeito de inércia.

⁽⁴⁴⁾ «Adotado» significa «aprovado para publicação».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.45. O valor acrescentado europeu é «o valor resultante de uma intervenção da UE que é adicional ao valor que teria sido criado apenas pela ação do Estado-Membro»⁽⁴⁵⁾. A criação de valor acrescentado europeu é fundamental para uma boa gestão financeira⁽⁴⁶⁾.

10.46. As auditorias do Tribunal revelaram que muitas vezes era difícil detetar um verdadeiro valor acrescentado europeu, em particular no âmbito da gestão partilhada, que se aplica à maior parte do orçamento. Há o risco de o financiamento da UE ser utilizado em substituição dos fundos nacionais e que, desta forma, estes possam ser utilizados para outros fins. Esta opção pode ser convidativa para os Estados-Membros sujeitos a uma forte pressão orçamental.

10.47. O relatório especial do Tribunal relativo ao programa LIFE, referido no ponto 10.5, apresenta um exemplo desta situação. O Tribunal verificou que o recurso às dotações nacionais e a concorrência a nível nacional, e não da UE, para financiamento dos projetos provocou uma redução do valor acrescentado europeu⁽⁴⁷⁾.

10.48. Um outro exemplo é dado no relatório especial do Tribunal sobre o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, em que o Tribunal concluiu que um terço do financiamento proveniente desta fonte serviu para compensar os trabalhadores que perderam os seus empregos em consequência de despedimentos coletivos, sem obtenção de qualquer valor acrescentado europeu. Trata-se da parte do financiamento destinado às medidas de apoio ao rendimento que, de qualquer forma, seriam sempre pagas pelos Estados-Membros. Porém, o relatório salientou que o Fundo gerou valor acrescentado europeu quando foi utilizado para cofinanciar serviços normalmente inexistentes nos Estados-Membros, como a formação profissional destinada aos trabalhadores despedidos⁽⁴⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.45. A Comissão salienta que o conceito de valor acrescentado da UE pode ser utilizado em muitos contextos diferentes, como nas reflexões académicas sobre o orçamento da UE, para definir objetivos e/ou critérios para a seleção de projetos em determinados programas da UE, nas disposições do Regulamento Financeiro e na avaliação dos programas existentes, mas considera também que o valor acrescentado de um projeto político vai muito além de uma simples referência a dados quantitativos.

A Comissão recorda igualmente que o princípio da boa gestão financeira é definido no artigo 30.º do RF e que a prossecução de uma boa gestão financeira deve ser aferida em função destes princípios.

10.46. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 10.48 e 10.52, onde considera que as medidas tomadas constituem um valor acrescentado da UE.

A Comissão avaliou o valor acrescentado da UE aquando da apresentação de propostas relativas aos novos programas de despesas. Nos casos em que os legisladores manifestaram o seu apoio a este ponto, adotaram as propostas de programas de despesas. A Comissão irá gerir estes programas e apresentar um relatório sobre o valor acrescentado da UE, um dos aspetos que as avaliações ex post permitirão determinar. Estas avaliações estão publicamente disponíveis e o relatório previsto no artigo 318.º também inclui informações sobre o valor acrescentado da UE.

10.47. Consultar a resposta ao ponto 10.5.

10.48. A Comissão chama a atenção para as conclusões do relatório intercalar de avaliação relativo ao valor acrescentado da UE. Este relatório conclui que o FEG constituía um valor acrescentado significativo e os peritos independentes concluíram que dificilmente obteriam resultados sem o apoio do FEG.

A Comissão observa que o apoio prestado pelo FEG deve ser considerado o financiamento de um «pacote» de medidas inter-relacionadas que, no seu conjunto, contribuem para o êxito das operações financiadas. Com efeito, o FEG presta vários tipos de apoio a trabalhadores, incluindo subsídios para garantir que estes disponham de um rendimento suficiente durante a vigência das medidas de ativação, podendo, por conseguinte, beneficiar das diferentes ações apoiadas, tais como a formação.

⁽⁴⁵⁾ Para uma definição mais completa de valor acrescentado europeu, ver caixa 10.2 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽⁴⁶⁾ Parecer n.º 7/2011 do Tribunal de Contas, ponto 9 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Relatório Especial n.º 15/2013, pontos 4, 20-21 e 63 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Relatório Especial n.º 7/2013 «O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização gerou valor acrescentado europeu na reinserção dos trabalhadores despedidos?», pontos 77 e 78 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Efeito de inércia

10.49. O efeito de inércia é um conceito conexo que afeta negativamente o valor acrescentado europeu: no caso das subvenções da UE, trata-se da medida em que um beneficiário teria realizado um projeto mesmo sem a ajuda da UE. Assim, a existência do efeito de inércia poderia reduzir, ou mesmo anular, o valor acrescentado europeu.

10.50. O efeito de inércia é, por natureza, difícil de detetar. No entanto, a ausência de uma boa análise das necessidades revela muitas vezes um risco de efeito de inércia. Em certos casos, as auditorias do Tribunal permitiram detetar projetos que tinham sido autorizados, ou mesmo concluídos, antes da aprovação do financiamento da UE, o que indica a existência de um efeito de inércia.

10.51. Por exemplo, na sua auditoria sobre o apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar, o Tribunal concluiu que o risco de ocorrência de efeito de inércia era elevado pelo facto de os Estados-Membros não direcionarem sistematicamente o financiamento para projetos cuja necessidade de apoio público fosse demonstrável⁽⁴⁹⁾. Ainda no domínio da agricultura, o Tribunal constatou que as medidas aplicadas pelos Estados-Membros para diversificar a economia rural apresentavam em elevado risco de efeito de inércia e que apenas um Estado-Membro tinha solicitado aos beneficiários que demonstrassem a necessidade de uma subvenção (num caso, o apoio da UE foi inclusivamente concedido depois de o projeto estar concluído)⁽⁵⁰⁾.

10.51. A Comissão concorda com o Tribunal de Contas quanto à necessidade de assegurar melhorias no que se refere ao direcionamento do apoio ao nível dos Estados-Membros.

Se o apoio ao investimento for bem orientado (recorrendo, entre outros, a critérios de elegibilidade e de seleção e diferenciando as taxas de ajuda) e se basear em lacunas/necessidades claramente identificadas, o risco de inércia e de deslocação é minimizado. A orientação do apoio ao investimento [artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006] foi introduzida no período de programação 2007-2013, precisamente para limitar os efeitos da inércia e da deslocação decorrentes de avaliações anteriores.

O quadro jurídico para o próximo período de programação exige que as necessidades específicas, associadas a condições específicas a nível regional ou subregional, sejam tidas em conta e abordadas mediante combinações de medidas ou subprogramas temáticos devidamente elaborados para o efeito.

Além disso, o novo quadro jurídico exige que sejam definidos objetivos adequados para cada domínio de prioridades, com base em indicadores comuns de resultados, e que as medidas selecionadas em relação às prioridades da União se baseiem numa lógica de intervenção sólida apoiada por uma avaliação *ex ante*.

⁽⁴⁹⁾ Relatório Especial n.º 1/2013, «O apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar foi eficaz e eficiente para aumentar o valor dos produtos agrícolas?», ponto 86 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Relatório Especial n.º 6/2013, «Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?», pontos 54-57 e 93 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.52. O Tribunal encontrou outros exemplos de efeitos de inércia ao examinar o programa Marco Polo, que visa a transferência do tráfego rodoviário de mercadorias. Embora se evidenciasse que a ajuda da UE permitiu iniciar os projetos mais cedo, aumentar a escala dos serviços prestados ou obter um retorno antecipado do investimento, a auditoria constatou igualmente sérios indícios de efeitos de inércia: por exemplo, 13 dos 16 beneficiários auditados confirmaram que teriam iniciado e executado o projeto mesmo sem a subvenção da UE ⁽⁵¹⁾. O Tribunal concluiu igualmente que a Comissão não demonstrou de forma suficiente que o apoio da UE concedido através do Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos (um instrumento financeiro concebido para melhorar o acesso ao financiamento a crédito para a investigação) produza investimentos de nível superior ao que os beneficiários poderiam ter realizado na sua ausência ⁽⁵²⁾.

Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais

10.53. Segundo as normas internacionais de auditoria, o seguimento dos relatórios de auditoria constitui a fase final do ciclo da auditoria de resultados, que se compõe de planeamento, execução e seguimento ⁽⁵³⁾. O seguimento dos relatórios de auditoria de resultados do Tribunal é um elemento necessário do ciclo da prestação de contas e ajuda a incentivar a execução eficaz, pela Comissão, das recomendações formuladas nos relatórios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.52. *Pelas razões expostas pelo Tribunal (ou seja, início precoce dos projetos, aumento da escala de serviços e retorno do investimento numa fase mais precoce), a Comissão considera que, para os projetos auditados, o programa Marco Polo possui claramente um valor acrescentado da UE.*

Em especial, o fenómeno da inércia é difícil de quantificar, uma vez que pode haver um certo número de outros fatores a ter em conta, por exemplo a sustentabilidade (ou seja, se os projetos seriam sustentáveis sem a subvenção), o fator de multiplicação (projetos maiores que geram muito mais transferência modal), maior credibilidade e visibilidade dos beneficiários (marca de projeto da UE), benefícios resultantes da colaboração entre parceiros (transferência de conhecimentos e de melhores práticas).

No que diz respeito ao MFPR, a Comissão considera que este instrumento demonstrou a sua eficácia sobretudo em tempos de dificuldades económicas. A avaliação intercalar do MFPR revelou igualmente o valor acrescentado do instrumento, indicando:

O MFPR ajudou muitas empresas europeias com grande intensidade de atividades de investigação a manterem as atividades de IDI, num período de grande tensão financeira, ajudou algumas das empresas mais inovadoras da Europa a reestruturar as suas situações financeiras, uma vez que os bancos e outras instituições de crédito dificultaram o acesso ao financiamento para investimentos de alto risco (relatório de avaliação intercalar do MFPR de agosto de 2010, pág. 18).

Além disso, a segunda avaliação intercalar (junho de 2013) refere que o principal valor económico do MFPR é o carácter anticíclico, que oferece aos promotores uma estabilidade financeira a longo prazo para desenvolverem atividades de IDI, mesmo em tempos de crise.

⁽⁵¹⁾ Relatório Especial n.º 3/2013, «Os programas Marco Polo têm sido eficazes na transferência de tráfego das estradas?», pontos 32-33 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Relatório Especial n.º 2/2013, «A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?», ponto 104 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ Normas Internacionais de Auditoria das Instituições Superiores de Controlo, ISSAI 3000 e 3100.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.54. O Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão a uma amostra de 59 recomendações de auditoria formuladas em oito relatórios especiais adotados no período de 2007-2010. Nas 56 recomendações que puderam ser verificadas⁽⁵⁴⁾, o Tribunal concluiu que a Comissão executou 79 % das recomendações, quer inteiramente ou na maior parte dos aspetos. Além disso, 12 % das recomendações foram executadas em alguns aspetos, enquanto 9 % tinham sido inicialmente recusadas e, portanto, não foram executadas⁽⁵⁵⁾.

10.55. No seguimento realizado no ano passado, o Tribunal recomendou que a Comissão melhorasse a ferramenta informática utilizada para acompanhamento da situação das recomendações de auditoria e das perguntas efetuadas no âmbito da quitação. A ferramenta informática deverá permitir um registo mais exato da situação das recomendações que só foram parcialmente executadas. Em conformidade com a recomendação do Tribunal, a Comissão propôs melhorias que, em 2014, deverão permitir registar na ferramenta informática as recomendações parcialmente executadas.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

10.56. No período de programação de 2007-2013, a utilização dos fundos da UE caracterizou-se pela ênfase colocada na absorção (a necessidade de despender os fundos) e na conformidade, em detrimento do bom desempenho. Foram adotadas novas disposições para o período de 2014-2020 e o Tribunal avaliará o seu impacto em futuras auditorias de resultados. Embora estas novas disposições sejam bem-vindas e a criação de uma reserva de desempenho possa incentivar uma maior ênfase nos resultados, o seu impacto será provavelmente marginal, uma vez que o quadro regulamentar para 2014-2020 continua a não prever quaisquer verdadeiros incentivos ou sanções financeiros relativamente aos resultados obtidos com o financiamento da UE (pontos 10.3-10.16).

10.55. *A Comissão apreciou a possibilidade de desenvolver a aplicação RAD, a fim de melhorar as informações fornecidas aos gestores. Foi solicitada a alteração do estatuto da recomendação «parcialmente executada» ao fornecedor do sistema na Comissão.*

10.56. *A publicação dos dados de desempenho dos relatórios anuais de execução, bem como dos requisitos de avaliação (obrigação de, pelo menos, uma avaliação de impacto para cada prioridade), promoverão o debate político e a prestação efetiva de contas.*

Além disso, como previsto no quadro regulamentar para 2014-2020 [artigo 22.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], a Comissão poderá sancionar os Estados-Membros em caso de falha grave, com base na análise do desempenho [artigo 22.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013] e no encerramento (artigo 22.º, n.º 7).

⁽⁵⁴⁾ Não foi possível verificar as medidas de seguimento relativas a três recomendações selecionadas, uma vez que as provas necessárias apenas estavam disponíveis ao nível dos Estados-Membros, o que não se incluía no âmbito do exame.

⁽⁵⁵⁾ As cinco recomendações que foram recusadas referiam-se todas elas ao Relatório Especial n.º 7/2010 relativo ao procedimento de apuramento das contas e diziam respeito a aspetos pormenorizados deste procedimento. No entanto, para duas dessas cinco recomendações, a Comissão começou a tomar medidas corretivas no âmbito da elaboração do regulamento horizontal relativo à política agrícola comum para 2014-2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.57. Na opinião do Tribunal, a falta de ênfase no desempenho indica um problema mais fundamental. O princípio da gestão partilhada assenta na confiança em que os Estados-Membros, que financiam parcialmente os projetos, gerem os fundos da UE com o mesmo cuidado com que gerem os seus próprios recursos. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal constatou que a seleção dos projetos incide em primeiro lugar na necessidade de despende os fundos da UE disponíveis (que serão perdidos se não forem utilizados), em segundo na necessidade de respeitar as regras e só em terceiro, de forma limitada, no desempenho esperado. Deverá ser atribuída a mesma importância à conformidade e ao desempenho ao longo do ciclo do projeto. Esta tensão entre, por um lado, a vontade de colocar a ênfase nos resultados e, por outro, os imperativos políticos dos Estados-Membros, constitui uma falha fundamental na conceção de grande parte do orçamento da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.57. A Comissão refere que os critérios de desempenho são incorporados no processo de seleção dos projetos a financiar.

A aplicação de critérios de seleção ponderados permitirá aos Estados-Membros identificar os projetos que melhor contribuirão para a obtenção de resultados.

A Comissão gostaria de sublinhar que, para além do financiamento da União, há sempre necessidade de financiamento nacional (público ou privado). Por conseguinte, a «confiança» no facto de os Estados-Membros (que financiam parcialmente os projetos) gerirem os fundos da UE cuidadosamente, tal como o fazem os seus próprios recursos, é justificada, dado que todas as «más» despesas a título da contribuição da União afetarão automaticamente as despesas a nível nacional e sobre elas se repercutirão. As taxas máximas de cofinanciamento são estabelecidas pelo RDC (artigo 120.º), mas podem ser moduladas (artigo 121.º). Embora nas regiões menos desenvolvidas, o cofinanciamento nacional possa ser limitado a 15 %, para as regiões mais desenvolvidas será de, pelo menos, 50 %. Existe, assim, nesses casos, um risco elevado para a contribuição nacional se o programa não for cuidadosamente gerido e incidir nas despesas em vez de na obtenção de resultados. Além disso, as condições ex ante devem garantir a existência de quadros adequados para as despesas. Por conseguinte, mesmo que houvesse uma incidência nas despesas (que também afeta a contribuição nacional), as condições ex ante exigem que os Estados-Membros disponham de um quadro estratégico, adequado aos compromissos assumidos a nível da UE, de modo a garantir a eficácia e a eficiência da realização dos objetivos do programa e, por conseguinte, a obtenção de resultados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.58. Os relatórios sobre o desempenho dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho são elaborados num quadro que tem evoluído ao longo dos anos e que não está adaptado à cultura de desempenho que a Comissão procura criar. A Comissão tem a obrigação legal de prestar contas do seu desempenho todos os anos em três relatórios principais dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Porém, o relatório de avaliação é o único que incide sobre o desempenho. O relatório sobre a gestão orçamental e financeira e o relatório de síntese dão poucas ou nenhuma informação sobre o desempenho. O Tribunal considera razoável a prática da Comissão de concentrar no relatório de avaliação as informações sobre o desempenho, dado que os outros dois relatórios têm objetivos diferentes (pontos 10.18-10.20).

10.59. Além disso, o Tribunal detetou exemplos de lacunas no seu conteúdo: os relatórios não abordam o valor acrescentado europeu. O Tribunal conclui que não há informações úteis sobre a boa gestão financeira em nenhum destes três relatórios (pontos 10.18-10.22).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.58. *A apresentação de relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho está a ser desenvolvida juntamente com a cultura de desempenho que a Comissão está a aplicar e que toma em consideração os pontos de vista do Parlamento Europeu e do Tribunal de Contas. Tal como referido, com a adoção do QFP para 2014-2020, o quadro para a apresentação de relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho foi adaptado, com uma maior ênfase no desempenho dos programas. Tal como indicado no relatório de síntese, a Comissão tomou já as medidas necessárias para melhorar a elaboração de relatórios sobre o desempenho através do reforço do quadro de desempenho dos programas, no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2014-2020, e incorporando esse quadro de desempenho na planificação estratégica, programação e elaboração de relatórios sobre os progressos alcançados pela Comissão. Será necessário algum tempo para que estas alterações produzam efeitos. No que se refere aos relatórios mencionados pelo Tribunal, os diferentes aspetos do desempenho, complementares entre si, são abrangidos pelos três relatórios, que dizem respeito a elementos da execução da gestão financeira e orçamental, síntese dos resultados de gestão da Comissão e desempenho global dos programas financeiros da UE. É necessário estabelecer uma distinção clara entre estes vários aspetos, porém relacionados. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas considerar razoável a sua prática atual de elaboração de relatórios, que os três relatórios têm objetivos diferentes e que as informações sobre o desempenho dos programas financeiros são melhor prestadas no relatório de avaliação.*

10.59. *A Comissão considera não existirem lacunas a nível da cobertura. Tal como indicado na sua resposta ao ponto 10.46, a Comissão avaliou o valor acrescentado da UE aquando da apresentação de propostas relativas aos novos programas de despesas. A Comissão inclui informações sobre o valor acrescentado da UE no âmbito dos relatórios sobre as avaliações efetuadas no contexto do relatório previsto no artigo 318.º. Além disso, a Comissão não concorda com a interpretação do Tribunal segundo a qual o princípio da boa gestão financeira implica a apresentação de relatórios sobre o valor acrescentado da UE. Acresce que nenhum dos três relatórios são exigidos ou elaborados individualmente para cobrir os três elementos, garantindo assim, para todos os efeitos, que a boa gestão financeira é plenamente tida em conta. Os relatórios têm finalidades específicas (ver resposta ao ponto 10.58).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.60. Comparativamente aos relatórios de avaliação anteriores, o quarto relatório constitui uma melhoria, na medida em que tenta estabelecer uma relação entre os principais programas financeiros apresentados por rubrica do QFP e as informações disponíveis sobre o desempenho relevantes para a estratégia Europa 2020. No entanto, em vários domínios importantes, as informações e os dados fornecidos no relatório de avaliação ainda não são apropriados para os efeitos pretendidos no procedimento de quitação. O Tribunal constata que a Comissão espera que, dentro de alguns anos, o novo quadro relativo ao desempenho possa dar informações significativas sobre as realizações anuais das várias políticas. O Tribunal continuará a acompanhar os progressos registados neste domínio (pontos 10.23-10.26).

10.61. Nos seus RAA, os diretores-gerais prestam contas à Comissão do exercício das suas funções, das atividades das Direções-Gerais e das realizações políticas. Os RAA incluem uma declaração de fiabilidade dos diretores-gerais na qual estes afirmam, entre outros aspetos, que os recursos afetados às atividades descritas no relatório foram utilizados para os fins previstos e em conformidade com os princípios da boa gestão financeira. Contudo, na prática, a garantia fornecida nos RAA exclui expressamente as questões ligadas ao desempenho. A garantia, e as reservas que lhe podem estar associadas, limitam-se às questões respeitantes à regularidade e ao controlo interno (pontos 10.28-10.30 e caixa 10.4).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.60. A Comissão considera que, no quadro das disposições de acompanhamento e avaliação aplicáveis aos programas de 2007-2013, o último relatório de avaliação constitui um precioso contributo para os trabalhos da autoridade de quitação relativamente ao exercício em causa. Em muitos aspetos, a estrutura e o conteúdo do relatório deste ano refletem as orientações dadas pela autoridade de quitação. Por exemplo, o relatório faz uma distinção entre as informações sobre os progressos realizados na concretização dos objetivos do programa e as informações sobre os aspetos operacionais do desempenho, como a ação da Comissão para implementar e gerir os programas financeiros. É feita uma distinção entre as políticas internas da UE e as suas políticas externas. O relatório também vai o mais longe possível ao fornecer informações disponíveis sobre o desempenho relativamente à forma como os programas financeiros contribuíram para a estratégia Europa 2020. No entanto, importa recordar que, não obstante 2013 ter sido o último ano do período de programação 2007-2013, é ainda demasiado cedo para avaliar integralmente os resultados e os impactos dos programas, na medida em que as avaliações final e ex post dos programas financeiros estão agendadas para os próximos quatro anos (2014-2017). As disposições relativas ao acompanhamento, avaliação e reporte aplicáveis aos programas de 2007-2013 também não incidiram nos relatórios sobre o desempenho dos programas. As informações sobre desempenho relativas aos programas de 2014-2020 ficarão gradualmente disponíveis, em conformidade com as disposições em matéria de apresentação de relatórios e avaliação previstas nos atos jurídicos adotados pelos legisladores e contribuirão para o relatório a que se refere o artigo 318.º.

10.61. Tal como referido na resposta à caixa 10.4, a Comissão continuará a seguir a mesma prática na elaboração de relatórios, em consonância com as disposições legais. Tal como indicado no relatório de síntese, a declaração de fiabilidade incide nas questões financeiras e de gestão, em plena consonância com a responsabilidade financeira da Comissão na execução do orçamento da UE. Ao adotar o relatório de síntese, a Comissão assume total responsabilidade pela gestão do orçamento da UE. Trata-se de uma questão distinta do compromisso claro de a Comissão reforçar a sua comunicação de informações sobre as realizações das suas políticas no quadro dos mesmos relatórios anuais de atividades, bem como no quadro do relatório de avaliação exigido pelo Tratado. Estas realizações políticas são o resultado de uma ação coletiva e da responsabilidade dos legisladores e dos Estados-Membros que desempenham frequentemente um papel fundamental na execução dos programas. Além disso, numerosos fatores da economia e da sociedade, que ultrapassam o controlo dos diretores-gerais, influenciam o desempenho global dos programas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.62. A análise dos RAA deste ano revelou que, tal como nos anos anteriores, os objetivos das direções-gerais não são adequados para efeitos de gestão; que continuam a verificar-se algumas insuficiências na seleção dos indicadores, o que significa que a sua utilidade em termos de acompanhamento do desempenho é reduzida; e que as direções-gerais não cooperam de forma suficiente para definir os seus objetivos e indicadores (pontos 10.32-10.39).

10.63. As auditorias de resultados do Tribunal continuam a cumprir o seu duplo objetivo em termos de prestação de contas e obtenção de melhorias. Entre muitos outros temas, os seus relatórios de 2013 abordaram casos em que o valor acrescentado europeu, que é um aspeto fundamental da boa gestão financeira, não foi obtido ou foi reduzido. A ocorrência do efeito de inércia, verificada em diversos casos em que os beneficiários teriam continuado a sua atividade mesmo sem o financiamento da UE, exemplifica bem este fenómeno (pontos 10.40-10.53).

Recomendações

10.64. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 10.2**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal apresentou nove recomendações. Duas delas não eram aplicáveis porque a avaliação dos seus resultados pelo Tribunal era prematura. A Comissão executou alguns aspetos de sete recomendações.

10.65. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda:

- **Recomendação 1:** na próxima revisão do Regulamento Financeiro, a Comissão deve racionalizar o seu quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.62. *Tal como indicado no relatório de síntese de 2013, a estrutura dos relatórios anuais de atividades de 2013 foi consideravelmente revista. Envidou-se um grande esforço para melhorar os indicadores de desempenho e a apresentação de relatórios sobre o mesmo, bem como a apresentação de relatórios sobre a economia e a eficácia, no quadro do RAA.*

Além disso, desenvolveram-se importantes esforços na revisão das instruções, a fim de assegurar que os relatórios incluem apenas o estritamente relevante e para melhorar a clareza e a coerência a nível das DG. Por seu turno, haverá um maior alinhamento dos planos de gestão pelos relatórios anuais de atividades em matéria de objetivos e indicadores.

10.63. *A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 10.48 e 10.52, onde considera que as medidas tomadas constituem um valor acrescentado da UE. Além disso, tal como indicado na sua resposta ao ponto 10.45, a Comissão não partilha os princípios sugeridos pelo Tribunal, subjacentes ao conceito de valor acrescentado da UE, como indicado no seu relatório anual de 2011.*

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão está pronta a adaptar o Regulamento Financeiro, a fim de o alinhar pela sua prática atual de apresentação de relatórios sobre o desempenho. Ao abrigo da atual prática, os três relatórios referidos pelo Tribunal no ponto 10.18 servem objetivos diferentes e são complementares entre si. O relatório de síntese tem uma incidência nos resultados da gestão da Comissão, o relatório previsto no artigo 318.º incide nos resultados dos programas de despesas e o relatório sobre a gestão orçamental e financeira dá conta dos aspetos orçamentais e de gestão orçamental. A Comissão considera que esta prática de transmissão de relatórios, em que todos têm um papel e finalidade distintos, está em conformidade com as disposições jurídicas e operacionais a vários níveis (TFUE, Regulamento Financeiro e instruções permanentes internas da Comissão).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** a Comissão deve garantir que o relatório de avaliação apresenta uma síntese que reúna todas as informações disponíveis sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, para que os leitores possam ter uma visão global mais clara das realizações obtidas;
- **Recomendação 3:** a Comissão deve continuar a desenvolver o seu sistema de gestão e de comunicação de informações sobre o desempenho, a fim de poder assumir a responsabilidade pela boa gestão financeira, bem como pela contribuição do orçamento da UE para as realizações políticas, nas declarações de fiabilidade anuais dos diretores-gerais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão concentrar-se-á em garantir que o relatório previsto no artigo 318.^o apresenta um resumo com informações sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, com vista a proporcionar uma panorâmica clara dos progressos alcançados. A Comissão ponderará a pertinência de adaptar a estrutura do relatório previsto no artigo 318.^o à luz da evolução deste relatório nos próximos anos e, ao mesmo tempo, tendo em conta a existência de outros relatórios mais abrangentes no âmbito da estratégia Europa 2020, como através do Semestre Europeu.

A Comissão não aceita esta recomendação.

A Comissão está empenhada em garantir uma gestão sólida e de elevada qualidade, assim como a apresentação de relatórios sobre o orçamento da UE, tendo plenamente em conta todas as sugestões para o seu futuro desenvolvimento. Tal como indicado no relatório de síntese, a Comissão já tomou as medidas necessárias para melhorar a elaboração de relatórios sobre o desempenho através do reforço do quadro de desempenho dos programas no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2014-2020 e incorporando esse quadro de desempenho na planificação estratégica, programação e elaboração de relatórios sobre os progressos alcançados pela Comissão.

Contudo, é necessário fazer uma distinção entre a responsabilidade direta dos diretores-gerais, por um lado, para a gestão dos programas financeiros e a execução do orçamento e, por outro lado, as realizações em matéria de política, tais como o impacto dos programas financeiros. Estas realizações políticas são também da responsabilidade dos legisladores, que contribuem para a conceção dos programas e os aprovam, e dos Estados-Membros que frequentemente desempenham um papel fundamental na execução dos programas. Além disso, numerosos fatores da economia e da sociedade, que ultrapassam o controlo dos diretores-gerais, influenciam o desempenho global dos programas.

Por conseguinte, a Comissão considera que o âmbito da declaração de fiabilidade apresentada pelos diretores-gerais deve continuar a incidir nas questões financeiras e de gestão, em plena consonância com a responsabilidade financeira da Comissão e os requisitos de auditoria em matéria de execução e gestão do orçamento da UE. Ao adotar o relatório de síntese, a Comissão assume total responsabilidade pela gestão do orçamento da UE.

Anexo 10.1

RELATÓRIOS ESPECIAIS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM 2013

- N.º 1/2013 «O apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar foi eficaz e eficiente para aumentar o valor dos produtos agrícolas?»
- N.º 2/2013 «A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?»
- N.º 3/2013 «Os programas Marco Polo têm sido eficazes na transferência de tráfego das estradas?»
- N.º 4/2013 «Cooperação da UE com o Egito na Área da Governação»
- N.º 5/2013 «Os fundos da Política de Coesão da UE são bem despendidos nas estradas?»
- N.º 6/2013 «Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?»
- N.º 7/2013 «O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização gerou valor acrescentado europeu na reinserção dos trabalhadores despedidos?»
- N.º 8/2013 «Apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural à melhoria do valor económico das florestas»
- N.º 9/2013 «Apoio da UE à governação na República Democrática do Congo»
- N.º 10/2013 «Política Agrícola Comum: O apoio específico prestado ao abrigo do artigo 68.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho é corretamente concebido e executado?»
- N.º 11/2013 «Apuramento de dados fiáveis sobre o rendimento nacional bruto (RNB): um método mais estruturado e orientado melhoraria a eficácia da verificação efetuada pela Comissão»
- N.º 12/2013 «A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?»
- N.º 13/2013 «Ajuda ao Desenvolvimento da UE à Ásia Central»
- N.º 14/2013 «Apoio Financeiro Direto da UE à Autoridade Palestiniana»
- N.º 15/2013 «A componente “Ambiente” do Programa LIFE foi eficaz?»
- N.º 16/2013 «Balanço da “auditoria única” (“single audit”) e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão»
- N.º 17/2013 «Financiamento pela UE da luta contra as alterações climáticas no contexto da ajuda externa»
- N.º 18/2013 «A fiabilidade dos resultados dos controlos das despesas agrícolas realizados pelos Estados-Membros»
- N.º 19/2013 «Relatório sobre o seguimento dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício de 2012»

ANEXO 10.2

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DO ORÇAMENTO DA UE: OBTER RESULTADOS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>Recomendação 1: ao conceber novos programas de despesas, a Comissão deve procurar concentrar as suas atividades nos resultados e impactos que pretende obter. Caso estes não se possam medir facilmente, a Comissão deve criar indicadores e etapas intermédias baseados em objetivos SMART, suscetíveis de demonstrar que as suas atividades apoiam as metas pretendidas.</p> <p>Recomendação 2: a Comissão deve colaborar com os Estados-Membros a fim de melhorar a qualidade e a oportunidade dos dados apresentados. Em particular, deve retirar todos os ensinamentos possíveis das medidas que sejam tomadas ao nível dos Fundos do QEC para incentivar os Estados-Membros a fornecerem dados de elevada qualidade relativos ao desempenho.</p>			X				<p>Todos os programas de despesas ao abrigo do novo QFP incluem um novo quadro de desempenho com objetivos, indicadores e mecanismos de acompanhamento, avaliação e comunicação de informações que permitam a medição e apresentação de relatórios sobre o desempenho.</p> <p>Em paralelo, a Comissão desenvolveu os seus instrumentos de gestão interna — os planos de gestão e os relatórios anuais de atividades das direções-gerais —, a fim de incluir mais informações sobre o desempenho dos programas financeiros.</p> <p>É importante lembrar que os legisladores estiveram estreitamente envolvidos na definição dos objetivos e dos indicadores de desempenho dos programas.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável(*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 3: em relação ao próximo período de programação 2014-2020, a Comissão deve demonstrar de que forma garante o valor acrescentado europeu e elaborar relatórios a este respeito.				X		Tal como indicado na sua resposta ao ponto 10.46, a Comissão prestou grande atenção ao valor acrescentado da UE na conceção dos novos programas de despesas. A Comissão apresentará um relatório sobre o valor acrescentado da UE, um dos aspetos que as avaliações ex post permitirão determinar. Estas avaliações estão publicamente disponíveis e o relatório previsto no artigo 318.º também resume as informações sobre o valor acrescentado da UE.	
2010	Recomendação 1: os relatórios anuais de atividades das DG deverão concentrar-se mais no desempenho, especialmente analisando as diferenças entre as metas previstas e as realizações e informando sobre a economia e a eficiência das despesas da UE (ver ponto 8.53). Recomendação 2: os serviços da Comissão deverão definir etapas intermédias adequadas para as metas plurianuais, de modo a que os progressos possam ser avaliados de forma conveniente (ver ponto 8.54). Recomendação 3: no contexto das suas respetivas responsabilidades no âmbito da gestão partilhada, a Comissão e os Estados-Membros deverão chegar a um acordo sobre indicadores de desempenho coerentes e assegurar a fiabilidade das informações sobre as metas previstas e os resultados alcançados (ver ponto 8.56).		X				Ver resposta à recomendação 1 para 2011	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável(*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>Recomendação 4: durante o planeamento dos programas de despesas da UE, a Comissão e os Estados-Membros deverão prestar mais atenção à definição de objetivos SMART e à identificação e atenuação dos riscos que podem ocorrer durante a sua execução (ver ponto 8.57).</p> <p>Recomendação 5: a prestação de contas da gestão deverá igualmente ser entendida como incluindo informações sobre os resultados em que se estabelece uma correspondência entre as realizações previstas no plano de gestão e as mencionadas no relatório anual de atividades (ver ponto 8.58).</p> <p>Recomendação 6: a Comissão, juntamente com os Estados-Membros quando adequado no contexto da gestão partilhada, deverá conceber e manter em funcionamento sistemas de acompanhamento e de controlo para produzir informações completas e exactas sobre os resultados (ver ponto 8.58)</p>			X	X			<p>Ver resposta à recomendação 1 para 2011</p> <p>Ver a resposta à recomendação 3 do atual relatório referente ao ano de 2013</p>

(*) Estas recomendações referem-se ao novo período de programação de 2014-2020, pelo que é difícil avaliar os progressos realizados pela Comissão.

**RELATÓRIO ANUAL RELATIVO ÀS ATIVIDADES
FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO E DÉCIMO
FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO
(FED)**

(2014/C 398/02)

Relatório Anual relativo às atividades financiadas pelos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	1-10
Características específicas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	2-10
Riscos para a regularidade	6-10
Capítulo I — Execução dos oitavo, nono e décimo FED	11-15
Execução financeira	11-14
Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos oitavo, nono e décimo FED	15
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	16-44
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos oitavo, nono e décimo FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente	I-X
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	16-44
Âmbito e método de auditoria	16-19
Fiabilidade das contas	20
Regularidade das operações	21-31
Exame de sistemas de controlo selecionados	32-44
Conclusão e recomendações	45-51
Conclusão relativa ao exercício de 2013	45-47
Recomendações	48-51
Anexo 1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	
Anexo 2 — Resultados do exame de sistemas selecionados no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento e da ajuda ao desenvolvimento a cargo do orçamento da UE	
Anexo 3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1. Este relatório anual apresenta a avaliação efetuada pelo Tribunal relativamente aos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). O **quadro 1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2013.

Quadro 1 — Fundos Europeus de Desenvolvimento — Informações principais 2013

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos 2013	
Fundos Europeus de Desenvolvimento	8.º FED	Despesas operacionais	Projetos	20
			Apoio orçamental	0
		Despesas administrativas	0	
				20
	9.º FED	Despesas operacionais	Projetos	256
			Apoio orçamental	1
		Despesas administrativas	2	
				259
	10.º FED	Despesas operacionais	Projetos	1 961
			Apoio orçamental	717
Despesas administrativas		94		
			2 772	
Total das despesas operacionais (Projetos)			2 237	
Total das despesas operacionais (Apoio orçamental)			718	
Total das despesas administrativas			96	
Total dos pagamentos			3 051	
<i>adiantamentos</i>			- 1 753	
<i>+ apuramentos dos adiantamentos</i>			1 314	
População auditada			2 612	
Total das autorizações individuais ⁽¹⁾			3 350	
Total das autorizações globais ⁽¹⁾			3 923	

⁽¹⁾ As autorizações globais referem-se a decisões de financiamento. As autorizações individuais referem-se a contratos individuais.

Fonte: Contas anuais do oitavo, nono e décimo FED relativas ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

2. Os FED são os principais instrumentos utilizados pela União Europeia para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU). O Acordo de Parceria assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos («Acordo de Cotonu») constitui o atual enquadramento em que se inscrevem as relações da União Europeia com os países ACP e os PTU. O seu principal objetivo é a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação.

3. Os FED são financiados pelos Estados-Membros, regem-se pelos seus próprios regulamentos financeiros e são geridos pela Comissão Europeia fora do quadro do orçamento geral da UE. O Banco Europeu de Investimento (BEI) gere a Facilidade de Investimento, que não é tomada em consideração na declaração de fiabilidade do Tribunal ou no processo de quitação do Parlamento Europeu ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid, que gere igualmente uma vasta gama de despesas do orçamento da UE ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. As intervenções dos FED são executadas por meio de projetos e apoio orçamental ⁽⁵⁾, segundo três modalidades principais. Em 2013, 42 % dos pagamentos foram efetuados ao abrigo da gestão centralizada, 32 % ao abrigo da gestão descentralizada e 26 % ao abrigo da gestão partilhada ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Ver os artigos 118.º, 125.º e 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 78 de 19.3.2008, p. 1) e o Parecer n.º 9/2007 do Tribunal sobre esta proposta de regulamento (JO C 23 de 28.1.2008).

⁽²⁾ Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008) definiu as regras de execução em matéria de auditoria dessas operações pelo Tribunal.

⁽³⁾ A Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO) gere 1,7 % das despesas dos FED.

⁽⁴⁾ Ver o capítulo 7 «Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento» do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2013.

⁽⁵⁾ O apoio orçamental implica a transferência de fundos por parte da Comissão para o Tesouro nacional do país parceiro. Providencia recursos orçamentais adicionais para apoiar uma estratégia nacional de desenvolvimento.

⁽⁶⁾ Ao abrigo da gestão centralizada, a ajuda é executada diretamente pelos serviços da Comissão (sede ou delegações) ou indiretamente através de organismos nacionais (por exemplo, uma agência de desenvolvimento de um Estado-Membro da UE). No âmbito da gestão descentralizada, a execução é delegada num país terceiro, enquanto na gestão partilhada, a execução é delegada numa organização internacional.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Riscos para a regularidade

6. As despesas abrangidas pelo presente relatório são efetuadas no quadro de uma vasta gama de métodos de prestação da ajuda, aplicados em 79 países. As regras e os procedimentos são frequentemente complexos, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos. O Tribunal avaliou o risco como intrinsecamente elevado.

7. Em dois domínios, o apoio orçamental⁽⁷⁾ e as contribuições da UE para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais⁽⁸⁾ como a ONU, a natureza dos instrumentos e das condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros.

8. O apoio orçamental contribui para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e verificou que foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos na gestão financeira do setor público).

9. Contudo, a Comissão dispõe de uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A auditoria da regularidade efetuada pelo Tribunal não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a um país parceiro. Os fundos transferidos são posteriormente incorporados nos recursos orçamentais do país destinatário. As eventuais insuficiências da sua gestão financeira não dão origem a erros na auditoria de regularidade do Tribunal.

⁽⁷⁾ Em 2013, o valor bruto dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir dos FED ascendeu a 718 milhões de euros.

⁽⁸⁾ Em 2013, o valor bruto dos pagamentos efetuados a partir dos FED para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais elevou-se a 458 mil milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10. As contribuições da Comissão para projetos com multidoadores juntam-se às de outros doadores, não sendo afetadas a rubricas específicas de despesas elegíveis. Ao abrigo da «abordagem nocional», a Comissão parte do pressuposto de que as operações subjacentes são regulares desde que o montante comum contenha despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Se outros doadores adotarem a mesma abordagem e aplicarem os mesmos critérios de elegibilidade para a sua contribuição, corre-se o risco de as despesas globais não preencherem os requisitos combinados de condicionalidade da Comissão e desses outros doadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10. A Comissão considera que as medidas de controlo interno instauradas, juntamente com as das organizações internacionais, limitam esse risco teórico a um nível que é, de facto, aceitável. A Comissão não tem conhecimento de quaisquer problemas específicos com a «abordagem nocional» (desenvolvida para permitir à Comissão participar em ações com uma pluralidade de doadores, incluindo fundos fiduciários). Esta abordagem assegura o cumprimento do regime jurídico aplicável ao financiamento da UE em ações externas (garantindo uma contribuição suficiente dos outros doadores para cobrir quaisquer atividades não elegíveis ao abrigo da legislação da UE), simultaneamente com a maximização da eficiência dos fundos da UE (através da coordenação dos doadores), em conformidade com o princípio da boa gestão.

A Comissão limita esse risco através da apreciação dos procedimentos de contabilidade, auditoria, controlo interno, adjudicação de contratos, publicação ex post de informações e proteção de dados pessoais das organizações internacionais parceiras, previamente a qualquer trabalho conjunto, e verificando a presença (e participação em grupos de orientação) do seu pessoal no terreno e o relato financeiro global rigoroso exigido à organização internacional. Além disso, durante a execução de programas de ações externas, os sistemas são regularmente revistos mediante visitas de controlo realizadas por auditores externos.

Até à data, as auditorias realizadas pela Comissão não revelaram quaisquer «riscos específicos» desta natureza, não tendo a Comissão conhecimento de qualquer outro doador com os «mesmos critérios de elegibilidade».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS OITAVO, NONO E DÉCIMO FED**Execução financeira**

11. As convenções FED são geralmente celebradas por um período de compromisso de cerca de cinco anos, mas os pagamentos podem ser efetuados durante um período mais alargado. Em 2013, foram efetuados pagamentos dos oitavo, nono e décimo FED. A dotação do oitavo FED (1995-2000) ascende a 12 840 milhões de euros e a do nono FED (2000-2007) a 13 800 milhões de euros.

12. A dotação do décimo FED (2008-2013) eleva-se a 22 682 milhões de euros. Deste montante, são afetados 21 967 milhões de euros aos países ACP e 285 milhões de euros aos PTU. Estes montantes incluem 1 500 milhões de euros e 30 milhões de euros destinados à Facilidade de Investimento gerida pelo BEI para os países ACP e os PTU, respetivamente. Por fim, estão afetados 430 milhões de euros às despesas da Comissão relativas à programação e à execução do FED.

13. Em 2013, as contribuições totais dos Estados-Membros elevaram-se a 3 200 milhões de euros, dos quais 2 950 milhões de euros para ações geridas pela Comissão.

14. O **quadro 2** apresenta a utilização, durante 2013 e cumulativamente, dos recursos do FED. Como os fundos do décimo FED não podem ser autorizados para além de 31 de dezembro de 2013⁽⁹⁾, a Comissão conseguiu alcançar melhores resultados do que tinha previsto em termos de autorizações: as autorizações globais e individuais situaram-se, respetivamente, 29 % e 31 % acima da previsão inicial. Consequentemente, os pagamentos foram 7 % superiores ao previsto inicialmente e as autorizações por liquidar aumentaram 8 % em comparação com 2012.

⁽⁹⁾ N.º 5 do artigo 1.º do Acordo Interno entre os representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativo ao financiamento da ajuda concedida pela Comunidade no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período 2008-2013, em conformidade com o Acordo de Parceria ACP-CE, bem como à concessão de assistência financeira aos países e territórios ultramarinos aos quais se aplica a parte IV do Tratado CE (JO L 247 de 9.9.2006, p. 32).

Quadro 2 — Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2013

(milhões de euros)

	Situação no final de 2012		Execução orçamental durante o exercício de 2013 (líquida) ⁽⁶⁾						Situação no final de 2013			
	Montante total	Taxa de execução ⁽²⁾	8.º FED ⁽³⁾	9.º FED ⁽³⁾	10.º FED	Montante total	8.º FED	9.º FED	10.º FED	Montante total	Taxa de execução ⁽²⁾	
												8.º FED ⁽³⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028		
B — UTILIZAÇÃO												
1. Autorizações globais ⁽⁴⁾	43 991	89,9%	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7%	
2. Autorizações individuais ⁽⁵⁾	38 059	77,8%	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5%	
3. Pagamentos	32 417	66,3%	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2%	
C — Autorizações por liquidar (B1-B3)	11 574	23,7%					115	1 289	11 129	12 534	25,6%	
D — Saldo disponível (A-B1)	4 929	10,1%					3	30	1 082	1 114	2,3%	

⁽¹⁾ Inclui dotações iniciais dos 8.º, 9.º e 10.º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

⁽²⁾ Em percentagem dos recursos.

⁽³⁾ Montantes negativos correspondentes a anulações de autorizações.

⁽⁴⁾ As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento.

⁽⁵⁾ As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

⁽⁶⁾ Autorizações líquidas depois das anulações. Pagamentos líquidos depois das recuperações.

Fonte: Tribunal de Contas com base nos relatórios dos FED sobre a execução financeira e nas demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos oitavo, nono e décimo FED

15. Nos termos das disposições do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED, a Comissão elabora em cada ano um relatório sobre a gestão financeira dos FED ⁽¹⁰⁾. Na opinião do Tribunal, esse relatório apresenta com exatidão as informações financeiras pertinentes.

⁽¹⁰⁾ Artigos 118.º, 124.º e 156.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED**Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos oitavo, nono e décimo FED 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) e no artigo 141.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED, que se aplica igualmente aos FED anteriores, o Tribunal auditou:

- a) as contas anuais dos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento, que são constituídas pelo balanço financeiro, a conta de resultados económicos, o mapa dos fluxos de tesouraria, a demonstração de variações do ativo líquido e o quadro dos créditos dos FED, bem como os mapas sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013, aprovadas pela Comissão em 17 de julho de 2014;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas no quadro jurídico dos FED relativamente à parte dos recursos do FED cuja gestão financeira é assegurada pela Comissão ⁽¹¹⁾.

Responsabilidade da gestão

II — Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e dos regulamentos financeiros aplicáveis aos oitavo, nono e décimo FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público ⁽¹²⁾, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. São igualmente da sua competência a conceção, execução e acompanhamento de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações e informações financeiras refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED (artigo 317.º do TFUE).

Responsabilidade do auditor

III — Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. Estas normas exigem que o Tribunal planeie e execute a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

IV — Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A escolha dos procedimentos depende do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação do risco de as contas conterem distorções materiais e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraudes ou erros. Ao efetuar essas avaliações de riscos, são examinados o controlo interno relativo à elaboração e adequada apresentação das contas, 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 mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e as estimativas contabilísticas efetuadas razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas no seu conjunto.

V — O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das suas opiniões.

⁽¹¹⁾ Nos termos dos artigos 2.º, 3.º e 4.º, do n.º 4 do artigo 125.º, e do artigo 134.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange a parte dos recursos dos FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

⁽¹²⁾ As regras e métodos contabilísticos adotados pelo contabilista dos FED inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VI — Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos oitavo, nono e décimo FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de tesouraria, bem como as variações do ativo líquido do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

VII — Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Autorizações

Opinião sobre a legalidade e regularidade das autorizações subjacentes às contas

VIII — Na opinião do Tribunal, as autorizações subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

IX — O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável das operações de despesas dos oitavo, nono e décimo FED se situe em 3,4 %.

Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

X — Na opinião do Tribunal, devido à importância das questões descritas no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 estão materialmente afetados por erros.

4 de setembro de 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Informações em apoio da declaração de fiabilidade*Âmbito e método de auditoria*

16. A abordagem e a metodologia globais do Tribunal são descritas no **anexo 1.1** do capítulo 1 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2013. No que se refere à auditoria dos FED, são de salientar os seguintes aspetos específicos.

17. As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED incidem sobre as demonstrações financeiras⁽¹³⁾ e os mapas sobre a execução financeira dos oitavo, nono e décimo FED⁽¹⁴⁾ aprovadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento Financeiro do FED⁽¹⁵⁾ e recebidas pelo Tribunal, juntamente com a declaração do contabilista, em 17 de julho de 2014. A auditoria implicou a realização de testes dos montantes e das informações das contas, bem como a avaliação dos princípios contabilísticos utilizados, das estimativas significativas efetuadas pela gestão e da apresentação global das contas.

18. A auditoria da regularidade das operações incluiu:

- a) um exame de todas as contribuições dos Estados-Membros e de uma amostra de outros tipos de operações de receitas;
- b) o exame de uma amostra de 30 autorizações⁽¹⁶⁾;
- c) o exame de uma amostra de 165 autorizações⁽¹⁷⁾. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todos os pagamentos realizados no âmbito dos FED. Era composta por 93 pagamentos aprovados por 10 delegações da UE⁽¹⁸⁾ e 72 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão⁽¹⁹⁾;

⁽¹³⁾ Ver artigo 122.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008: as demonstrações financeiras devem incluir o balanço financeiro, a conta dos resultados económicos, o mapa dos fluxos de tesouraria, a demonstração de variações do ativo líquido e o quadro dos créditos do FED.

⁽¹⁴⁾ Ver artigo 123.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008: os mapas sobre a execução financeira incluem quadros das dotações, das autorizações e dos pagamentos.

⁽¹⁵⁾ Ver artigo 125.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Autorizações financeiras globais e compromissos jurídicos correspondentes (convenções de financiamento) na sequência da adoção de uma decisão de financiamento da Comissão.

⁽¹⁷⁾ Como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**, do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2013.

⁽¹⁸⁾ União Africana, Camarões, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Quênia, Lesoto, Moçambique, Nigéria, Ruanda e Zimbabué.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 projetos e 35 pagamentos a título do apoio orçamental; DG ECHO: três pagamentos a projetos de ajuda humanitária.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) nos casos em que se detetaram erros, procedeu-se à análise dos sistemas de controlo pertinentes para identificar as insuficiências específicas existentes;
- e) uma avaliação dos sistemas de controlo examinados na EuropeAid e nas delegações da UE, incluindo:
 - i) controlos *ex ante* realizados pelo pessoal da Comissão, por supervisores ou auditores externos antes de se proceder aos pagamentos;
 - ii) acompanhamento e supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas, visitas de verificação, visitas de acompanhamento e os estudos da EuropeAid de 2012 e 2013 sobre a taxa de erro residual (TER);
 - iii) auditoria interna;
- f) uma análise do Relatório Anual de Atividades (RAA) do Diretor-Geral da EuropeAid;
- g) o seguimento das recomendações anteriores do Tribunal.

19. Como mencionado no ponto 4, a EuropeAid executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados pelo orçamento geral e pelos FED. As observações do Tribunal relativas tanto à eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo como à fiabilidade do RAA e da declaração do Diretor-Geral relativos a 2013 dizem respeito a todos os domínios de competência da EuropeAid.

Fiabilidade das contas

20. A conta de resultados económicos inclui como receitas juros que foram gerados pelos pagamentos de pré-financiamento (5,7 milhões de euros) aos beneficiários, num montante superior a 250 000 euros. Para os pagamentos de pré-financiamento superiores a 750 000 euros, a Comissão deve recuperar os juros anualmente⁽²⁰⁾. O Tribunal constatou algumas melhorias em comparação com 2012, já que aumentou o número e o valor das recuperações⁽²¹⁾. Contudo, os gestores orçamentais subdelegados continuam a não cumprir sistematicamente esta regra e o valor das receitas provenientes de juros apresentado nas contas baseia-se parcialmente em estimativas. Além disso, os juros gerados pelos pré-financiamentos cujo valor se situe entre 250 000 e 750 000 euros continuam a não ser reconhecidos como receitas financeiras nas demonstrações financeiras porque a Comissão ainda não concluiu o desenvolvimento do sistema CRIS.

⁽²⁰⁾ N.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

⁽²¹⁾ 24 recuperações num total de 4,7 milhões de euros em 2013, comparado com 13 recuperações num total de 1,3 milhões de euros em 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Regularidade das operações***Receitas**

21. A auditoria que o Tribunal efetuou às operações de receitas permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

Autorizações

22. A auditoria que o Tribunal efetuou às autorizações permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

Pagamentos

23. Os resultados dos testes das operações de pagamento são resumidos no **anexo 1**. Das 165 operações de pagamento auditadas pelo Tribunal, 45 (27 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 32 erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,4 % ⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Projetos

24. Das 130 operações de pagamento auditadas pelo Tribunal, 42 (32 %) estavam afetadas por erros, dos quais 30 (71 %) eram erros quantificáveis. Das 30 operações de pagamento afetadas por erros quantificáveis, 17 eram operações finais autorizadas depois de terem sido realizados todos os controlos *ex ante*.

23. A Comissão não concorda com a análise do Tribunal no que respeita a dois erros relativos a adjudicações de contratos com um impacto significativo na taxa de erro estimada pelo Tribunal. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 26.b).

⁽²²⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,4 % e 5,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽²³⁾ No que respeita aos dois erros contestados pela Comissão, num caso as especificações técnicas muito pormenorizadas estabelecidas no anúncio de concurso não se justificavam devido à utilização a dar aos veículos e excluía de facto um conjunto de eventuais proponentes, o que cria um obstáculo à existência de uma verdadeira concorrência na realização de um concurso. No outro caso, não havia uma justificação válida para a divisão em três concursos públicos locais em vez de recorrer a um concurso público internacional. Estes erros indiciam insuficiências dos controlos efetuados pelas delegações da UE, que concederam a sua aprovação prévia para estes procedimentos de adjudicação de contratos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

25. À semelhança de 2012⁽²⁴⁾, os erros eram mais frequentes nas operações relacionadas com os orçamentos-programas, as subvenções e os acordos de contribuição celebrados entre a Comissão e organizações internacionais, em comparação com outros tipos de apoio. Das 72 operações deste tipo auditadas, 32 (44 %) estavam afetadas por erros.

26. Os principais tipos de erros quantificáveis detetados pelo Tribunal nas operações de pagamento relativas aos projetos diziam respeito a:

- a) ausência de documentos comprovativos que justifiquem a realização da atividade elegível (12 operações);
- b) incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos por parte do beneficiário (oito operações)⁽²³⁾; ⁽²⁵⁾
- c) despesas inelegíveis como despesas relativas a atividades não cobertas pelo contrato (cinco operações), IVA não elegível (três operações), despesas efetuadas fora do período de execução (duas operações) ou que não cumprem a regra de origem (uma operação);

26.

- b) *A Comissão não concorda com a análise do Tribunal no que respeita a um erro quantificável. A Comissão considera que as especificações técnicas definidas pela entidade adjudicante, em conformidade com o seu amplo poder discricionário, um princípio reconhecido pelo Tribunal de Justiça, não eram desproporcionadas nem falseavam a concorrência. Este princípio garante certeza jurídica às entidades adjudicantes, sem a qual qualquer futuro procedimento de adjudicação de contratos poderia ser posto em causa.*

Relativamente a outro erro ligado à proposta, a Comissão considera que reflete uma interpretação muito estrita das regras.

⁽²⁴⁾ Ponto 26 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012.

⁽²⁵⁾ No que respeita aos dois erros contestados pela Comissão, num caso as especificações técnicas muito pormenorizadas estabelecidas no anúncio de concurso não se justificavam devido à utilização a dar aos veículos e excluía de facto um conjunto de eventuais proponentes, o que cria um obstáculo à existência de uma verdadeira concorrência na realização de um concurso. No outro caso, não havia uma justificação válida para a divisão em três concursos públicos locais em vez de recorrer a um concurso público internacional. Estes erros indiciam insuficiências dos controlos efetuados pelas delegações da UE, que concederam a sua aprovação prévia para estes procedimentos de adjudicação de contratos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

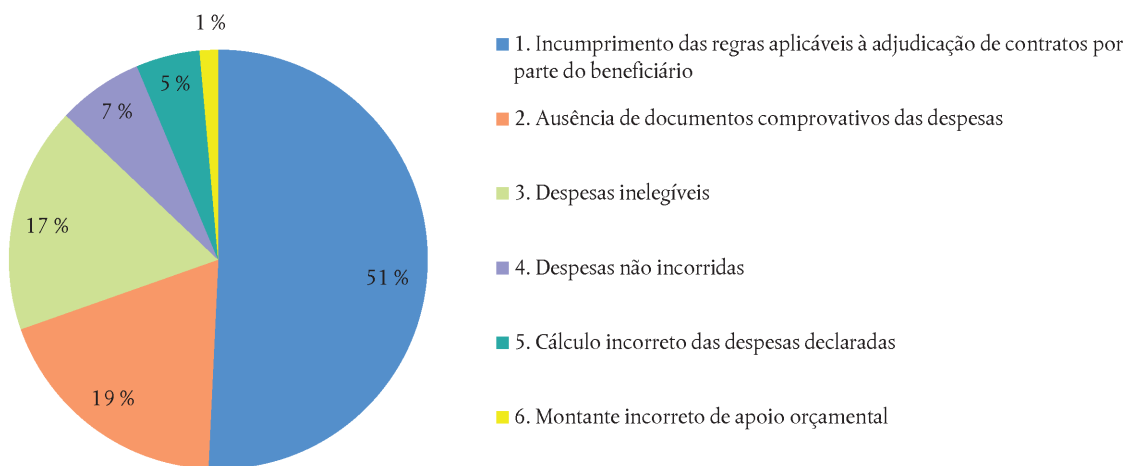
RESPOSTAS DA COMISSÃO

d) despesas não incorridas pelos beneficiários (sete operações);

e) cálculo incorreto das despesas declaradas (cinco operações).

27. O **gráfico 1** apresenta uma síntese da contribuição dos diferentes tipos de erros para a taxa de erro estimado global. Os erros relativos ao incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos pelos beneficiários e a ausência de documentos comprovativos são responsáveis por 70 % da taxa de erro mais provável.

Gráfico 1 — Contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável



Caixa 1 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos

Ausência de documentos comprovativos das despesas

O Tribunal examinou o apuramento definitivo de despesas efetuadas ao abrigo do programa relativo a atividades de consolidação da paz e atividades de transição executado por uma organização internacional na África Subsariana. O Tribunal testou 25 elementos de despesas. Em relação a quatro, relacionados com despesas de pessoal e de deslocação em serviço no montante de 18 200 euros, não foram fornecidos aos Tribunal os documentos comprovativos essenciais para justificar as despesas (por exemplo, contrato de trabalho, folha de vencimento, prova do pagamento dos vencimentos, fatura, cartões de embarque, prova do pagamento das despesas de deslocação).

Caixa 1 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos

Incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos por parte do beneficiário

O Tribunal examinou o apuramento definitivo de despesas efetuadas ao abrigo do programa de assistência a micro e pequenas empresas em África, tendo detetado um erro na aquisição de equipamento informático a um centro de informação às empresas no valor de 23 398 euros. Segundo o anúncio de concurso, o critério de adjudicação do contrato era o preço mais baixo. O relatório de avaliação não refletiu corretamente as propostas financeiras apresentadas pelos proponentes. Em consequência, o contrato não foi adjudicado à proposta de mais baixo preço.

O erro não foi detetado pelo auditor que, no âmbito do contrato-quadro de auditoria celebrado pela Comissão, realizou a auditoria financeira deste programa.

Despesas não elegíveis e despesas não efetuadas pelo beneficiário

O Tribunal examinou o apuramento definitivo de despesas efetuadas ao abrigo do programa «Todos os países ACP — produtos agrícolas de base», executado por uma organização internacional. As despesas declaradas por um parceiro de execução, no montante de 254 000 USD, incluíam 17 675 USD de despesas gerais, que não eram permitidas pelo contrato, não sendo portanto elegíveis.

Além disso, existia uma diferença de 3 862 USD entre o valor pago pela organização internacional ao parceiro de execução como adiantamento e as despesas realmente efetuadas.

O erro indicia uma insuficiência dos controlos da organização internacional relativos ao cumprimento das disposições contratuais e da utilização de adiantamentos.

Despesas não elegíveis e despesas não efetuadas pelo beneficiário

A Comissão recordou à organização as regras e obrigações aplicáveis. Os casos não elegíveis detetados pelo Tribunal permitirão à Comissão recalcular o montante da contribuição da UE. No futuro, reforçar-se-ão as visitas de controlo para os programas geridos por esta organização.

28. Os erros não quantificáveis diziam respeito a insuficiências nos procedimentos para a adjudicação de contratos aplicados (seis operações), à insuficiência da documentação justificativa da exatidão do montante pago (três operações) e à insuficiência de informações que permitam que o Tribunal quantifique o erro relativo à elegibilidade das despesas (três operações).

Apoio orçamental

29. No caso das 35 operações a título do apoio orçamental que foram testadas, três (9 %) estavam afetadas por erros, dos quais dois (67 %) eram erros quantificáveis.

30. Os erros quantificáveis detetados pelo Tribunal nas operações de apoio orçamental diziam respeito à aplicação incorreta do método de classificação para determinar se os destinatários tinham preenchido as condições para o desembolso de parcelas variáveis baseadas no desempenho (uma operação) e à utilização de uma taxa de câmbio incorreta para converter um pagamento de apoio orçamental na moeda local (uma operação).

29. A Comissão observa que o número de erros relacionados com o apoio orçamental diminuiu 82 % de 2011 para 2013.

31. O Tribunal detetou igualmente um erro não quantificável: a Comissão não exigiu que o destinatário fornecesse provas de ter sido utilizada a taxa de câmbio correta para converter o pagamento em moeda local.

Caixa 2 — Exemplo de um erro quantificável numa operação de apoio orçamental

Aplicação incorreta do método de classificação para o desembolso de parcelas variáveis baseadas no desempenho

O Tribunal examinou o desembolso de uma parcela variável baseada no desempenho de um montante de 4 181 250 euros ao abrigo do «Programa de apoio ao plano de desenvolvimento territorial» em Maiote. De acordo com a convenção de financiamento, a Comissão deveria avaliar os progressos realizados em matéria de credibilidade orçamental separadamente para cada capítulo orçamental selecionado. Ao invés, procedeu a uma avaliação global baseada no montante total dos capítulos do orçamento, com a consequência de que as variações positivas e negativas dos diferentes capítulos orçamentais se anulavam mutuamente quando somadas. O incumprimento do método de classificação estabelecido na convenção de financiamento resultou num pagamento excessivo de 222 861 euros (5,33 %).

Caixa 2 — Exemplo de um erro quantificável numa operação de apoio orçamental

Aplicação incorreta do método de classificação para o desembolso de parcelas variáveis baseadas no desempenho

A Comissão corrigiu esta situação para os próximos pagamentos e deu uma ordem de recuperação.

Exame de sistemas de controlo selecionados

32. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas da EuropeAid são resumidos no **anexo 2**.

Controlos ex ante

33. Tendo em conta o ambiente de risco elevado (ver ponto 6), a EuropeAid baseia-se principalmente em controlos *ex ante* (controlos realizados pelo pessoal da Comissão, por supervisores externos ou por auditores externos antes dos pagamentos ao projeto) de forma a evitar ou detetar e corrigir pagamentos irregulares. Tal como em exercícios anteriores, a frequência de erros detetada pelo Tribunal, incluindo alguns que afetam as declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas, aponta para insuficiências ao nível desses controlos *ex ante*.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

34. Em maio de 2013, a EuropeAid adotou um plano de ação para corrigir insuficiências detetadas na aplicação do seu sistema de controlo ⁽²⁶⁾. Esse plano de ação dá resposta a um conjunto de recomendações formuladas pelo Tribunal em relatórios anuais anteriores, bem como a questões assinaladas nos estudos da EuropeAid de 2012 e 2013 sobre a taxa de erro residual. O plano contempla ações de sensibilização, formação e orientação sobre os principais tipos de erros e a forma de os evitar. Prevê igualmente ações destinadas a melhorar a qualidade das auditorias externas ⁽²⁷⁾, que são uma componente fundamental dos sistemas de supervisão e de controlo da EuropeAid, bem como a reforçar a cooperação com organizações internacionais no que respeita ao controlo da regularidade (ver ponto 39).

Acompanhamento e supervisão

35. Como indicado em relatórios anuais anteriores do Tribunal ⁽²⁸⁾, verificam-se insuficiências no sistema de informação de gestão da EuropeAid no que respeita aos resultados e ao seguimento das auditorias externas, das verificações de despesas e das visitas de acompanhamento. Torna-se assim difícil para o Diretor-Geral exigir que os chefes de unidade ou os chefes das delegações da UE prestem contas pelo acompanhamento e correção, em tempo útil, das insuficiências do sistema e dos erros detetados. A EuropeAid está a desenvolver novas funções no âmbito do módulo de auditoria do seu sistema de informação CRIS para melhorar o seguimento dos relatórios de auditoria.

36. Além disso, está a criar atualmente uma ferramenta destinada a auxiliar as delegações da UE a verificarem com mais eficácia a sua carteira de projetos e estabelecerem a prioridade das visitas àqueles que necessitam especialmente de acompanhamento com base em avaliações dos riscos.

⁽²⁶⁾ Ver o Relatório Anual de Atividades da EuropeAid relativo a 2013, pp. 188-190 e 195-196.

⁽²⁷⁾ Os modelos dos contratos foram revistos para que a Comissão possa ter influência na escolha dos auditores externos. Serão concebidas grelhas de qualidade para avaliar a fiabilidade dos relatórios de auditoria e dar orientações em caso de incumprimento. Será obrigatória uma metodologia de planeamento da auditoria baseada no risco.

⁽²⁸⁾ Ponto 42 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010, ponto 43 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011 e ponto 35 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Estudo de 2013 sobre a taxa de erro residual (TER)

37. A EuropeAid realizou o seu segundo estudo sobre a TER para medir o nível de erros que escaparam a todos os controlos da gestão destinados a evitar, detetar e corrigir os erros. O estudo implicou o exame de uma amostra representativa de operações retirada de contratos encerrados entre setembro de 2012 e agosto de 2013 para estimar a taxa de erro mais provável na população de contratos encerrados.

38. Os resultados do estudo de 2013 sobre a TER são apresentados no RAA ⁽²⁹⁾. O estudo estima que a TER se situe nos 3,35 %, ou seja, acima do nível de materialidade de 2 % estabelecido pela Comissão. Os principais tipos de erros identificados no estudo são:

- a) ausência de documentação satisfatória que demonstre a elegibilidade fornecida pelas organizações beneficiárias (51,63 % da TER);
- b) erros que foram estimados por não existirem provas suficientes para verificar a regularidade das operações (17,82 % da TER);
- c) incumprimento dos procedimentos para a adjudicação de contratos públicos (12,45 % da TER);
- d) montantes não recuperados e não corrigidos (8,71 % da TER);
- e) outros tipos de erros (9,39 %).

39. As operações realizadas por organismos internacionais correspondem a um quinto do total de operações da amostra, mas representam 29,18 % da taxa de erro residual.

40. Como referido pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 ⁽³⁰⁾, a metodologia TER foi, em geral, adequadamente concebida. Neste segundo estudo, foram aperfeiçoados o cálculo das taxas de erro relativas a operações individuais e o tratamento das operações cuja documentação não era fácil de obter.

⁽²⁹⁾ Pp. 140-142.

⁽³⁰⁾ Ponto 39.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

41. O RAA indica ⁽³¹⁾ que a metodologia TER resulta numa avaliação precisa do volume de erros não detetados pelo sistema de controlo global e que o resultado da avaliação do erro global foi então expresso como um nível real de erro com um grau de confiança de 95 %. Esta não é uma apresentação totalmente precisa dos resultados do estudo sobre a TER:

- a) a metodologia TER reflete considerações válidas da relação custo-eficácia, designadamente no que respeita ao grau de confiança depositada em relatórios de auditoria ou de verificações anteriores e o alcance dos testes substantivos realizados. Existe assim uma limitação do âmbito que deverá ser divulgada para se poder compreender corretamente os resultados do estudo sobre a TER;
- b) com base no estudo de 2013 sobre a TER, a taxa de erro mais provável estimada é efetivamente de 3,35 %, mas o nível de confiança de 95 % significa que a taxa de erro se situa entre limites inferior e superior de erro, que, porém, não são divulgados.

Auditoria interna

42. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 ⁽³²⁾, o Tribunal indicou que a reorganização dos serviços da Comissão que decorreu em 2011 teve um grande impacto nas atividades da Estrutura de Auditoria Interna (EAI) ⁽³³⁾. Na sua resposta ao referido Relatório Anual, a Comissão comprometeu-se a avaliar a capacidade da EAI e a ponderar um potencial reforço, se necessário ⁽³⁴⁾. Isso não foi feito e não se registaram quaisquer melhorias significativas no funcionamento da EAI em 2013.

41.

- a) *Para promover um estudo eficiente e eficaz em termos de custos, a metodologia TER prevê a utilização dos trabalhos de controlo anteriores, nomeadamente: as auditorias financeiras e técnicas, as declarações de fiabilidade, os controlos, as avaliações e os relatórios dos supervisores técnicos*

Este aspeto da metodologia TER baseia-se no pressuposto de que os procedimentos relativos à taxa de erro residual não produzirão benefícios superiores aos já oferecidos pelos trabalhos de controlo anteriores abrangentes e diligentes. Em geral, os trabalhos de controlo prévios terão sido normalmente executados com maior intensidade e custos mais elevados do que os procedimentos da TER.

- b) *A divulgação dos limites superior e inferior de erro no relatório anual de atividades de 2013 não estava expressamente prevista nas instruções dadas pelos serviços centrais da Comissão.*

42. *A Comissão deu início a algumas ações para melhorar a capacidade da EAI.*

⁽³¹⁾ Página 141.

⁽³²⁾ Ponto 50 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽³³⁾ A EAI é uma unidade de uma Direção-Geral da Comissão. É gerida por um Chefe de Unidade que responde diretamente perante o Diretor-Geral. Tem por atribuição dar uma garantia independente sobre a eficácia do sistema de controlo interno, com o objetivo de melhorar as operações da Direção-Geral.

⁽³⁴⁾ Resposta da Comissão à alínea e) do ponto 59 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Análise do Relatório Anual de Atividades

43. Na sua declaração de fiabilidade, o Diretor-Geral formula uma reserva quanto à legalidade e regularidade das operações, já que o montante considerado em risco (228,55 milhões de euros) representa mais de 2% dos pagamentos efetuados pela EuropeAid em 2013. Contudo, o Diretor-Geral declara igualmente que os procedimentos de controlo existentes oferecem as garantias necessárias relativamente à legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal considera que esta não é uma conclusão lógica pois os sistemas de controlo não são eficazes quando não evitam, detetam ou corrigem erros materiais.

44. Esta reserva refere-se à legalidade e regularidade de todas as despesas geridas pela EuropeAid. Uma reserva revela-se adequada quando as insuficiências de controlo dizem respeito a áreas definidas das receitas ou das despesas⁽³⁵⁾, mas não quando afetam o funcionamento do sistema de controlo no seu todo e o impacto financeiro excede o limiar de materialidade da totalidade do orçamento sob a responsabilidade do Diretor-Geral. Contudo, as instruções permanentes da Comissão para os RAA de 2013 não dão uma resposta clara a esta situação.

43. *Dado o ambiente de risco em que funciona a DG DEVCO, e o facto de a taxa de erro residual não ser uma consequência da conceção do sistema de controlo, mas sim de deficiências na sua aplicação, é, ainda assim, razoável concluir que os procedimentos de controlo em vigor oferecem as garantias necessárias em matéria de legalidade e regularidade das operações subjacentes.*

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2013**

45. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED em 31 de dezembro de 2013, bem como os resultados das suas operações e fluxos de tesouraria relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro dos FED e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista.

46. O Tribunal conclui que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2013:

- a) as receitas dos FED estavam isentas de erros materiais;
- b) as autorizações concedidas pelos FED estavam isentas de erros materiais;
- c) as operações de pagamento dos FED estavam afetadas por erros materiais (ver pontos 23-31).

⁽³⁵⁾ Ver o n.º 9 do artigo 66.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1) e o artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

47. Os sistemas examinados da EuropeAid são considerados parcialmente eficazes (ver pontos 19 e 32-38) ⁽³⁶⁾. No entanto, em maio de 2013, a EuropeAid adotou um plano de ação destinado a corrigir as principais insuficiências identificadas.

Recomendações

48. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal formulou 14 recomendações, das quais a EuropeAid executou totalmente três, enquanto quatro foram executadas na maior parte dos aspetos, cinco em alguns aspetos e duas não foram executadas.

49. No que respeita às recomendações que não foram executadas, a EuropeAid não tornou obrigatórias as orientações sobre a análise dos riscos para a elaboração dos planos anuais de auditoria e não avaliou a capacidade da EAI para desempenhar as suas funções com eficácia.

50. No que respeita às recomendações executadas apenas em alguns aspetos, a EuropeAid está a tomar medidas:

- a) participou num grupo de trabalho liderado pela DG Orçamento para rever a relação custo-eficácia da sua arquitetura global de controlo. No RAA de 2013, forneceu pela primeira vez dados relativos aos custos e benefícios estimados dos controlos. Embora a EuropeAid revele assim que está a prestar a devida atenção à necessidade de acompanhar a eficiência dos seus sistemas de supervisão e de controlo, o Tribunal constatou algumas insuficiências em matéria de quantificação dos benefícios que afetam a fiabilidade dos rácios custo-benefício;
- b) está a desenvolver ferramentas e orientações destinadas às delegações da UE para estabelecer melhor as prioridades das suas visitas de acompanhamento aos projetos e avaliar a qualidade dos relatórios de auditoria;
- c) está a desenvolver novas funções no âmbito do módulo de auditoria do seu sistema de informação CRIS para melhorar o seguimento dos relatórios de auditoria (ver ponto 35).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

47. *Embora o sistema de controlo seja globalmente bem concebido e coerente, a Comissão concorda que a aplicação dos mecanismos de controlo deve ser melhorada. O plano de ação está já a avançar neste sentido.*

49. *A Comissão deu início a algumas ações para melhorar a capacidade da EAI.*

50.

- a) *Foram propostas orientações sobre possíveis abordagens para calcular ou estimar os custos e os benefícios dos sistemas de controlo interno mais comuns na Comissão, em combinação com os respetivos modelos de controlo interno.*

Cada DG deve seguir as abordagens para estimar os benefícios e os custos das suas estratégias de controlo interno em causa para as despesas correspondentes — incluindo a sua melhor estimativa dos benefícios quantificáveis e não quantificáveis dos controlos.

De acordo com os compromissos assumidos no relatório de síntese, a DG Orçamento deve prosseguir o trabalho de orientação, identificando um número limitado de indicadores de custo-benefício que possam ser utilizados na Comissão, definindo com maior precisão a metodologia de cálculo a seguir.

⁽³⁶⁾ A conclusão relativa aos sistemas está limitada aos sistemas selecionados para exame, como definido na alínea e) do ponto 18 relativamente ao âmbito da auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

51. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2013, o Tribunal recomenda que a EuropeAid:

- **Recomendação 1:** garanta que todos os gestores orçamentais subdelegados recuperam anualmente os juros gerados por pré-financiamentos superiores a 750 000 euros;
- **Recomendação 2:** conclua, até ao final de 2014, o desenvolvimento do sistema CRIS para permitir que os juros gerados pelos pré-financiamentos cujo valor se situe entre 250 000 e 750 000 euros sejam reconhecidos como receitas financeiras;
- **Recomendação 3:** reveja a quantificação dos benefícios dos controlos aplicados;
- **Recomendação 4:** mencione no RAA os progressos realizados na execução do plano de ação para corrigir as insuficiências detetadas no sistema de controlo;
- **Recomendação 5:** divulgue no RAA o âmbito do estudo sobre a TER, bem como os limites inferior e superior de erro estimados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

51.

A Comissão aceita esta recomendação. As ações tomadas pela Comissão já produziram bons resultados. A Comissão irá intensificar estas ações em 2014.

A Comissão aceita esta recomendação. Devido à aplicação do novo Regulamento Financeiro e instituição do ABAC conexo, não foi possível implementar esse elemento como previsto. A finalização está atualmente prevista para o último trimestre de 2014.

A Comissão aceita esta recomendação e continuará a melhorar a quantificação dos benefícios dos controlos em conformidade com as orientações formuladas pelos serviços centrais da Comissão.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão concorda com esta recomendação e continuará a discutir com o Tribunal as modalidades da sua aplicação. A definição da TER e o cálculo do montante em risco continuarão a basear-se no erro mais provável.

ANEXO 1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

	2013			2012	2011	2010
	Projetos	Apoio orçamental	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações:	130	35	165	167	163	165
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporção (número) de operações testadas:						
Não afetadas por erros	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
Afetadas por um ou mais erros	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis:	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Erros quantificáveis:	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável			3,4 %	3,0 %	5,1 %	3,4 %
Limite superior de erro			5,4 %			
Limite inferior de erro			1,4 %			

Notas:

- ⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos. Os resultados dos testes refletem a proporção de cada segmento dentro do grupo de políticas.
- ⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 2

RESULTADOS DO EXAME DE SISTEMAS SELECIONADOS NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE
DESENVOLVIMENTO E DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO A CARGO DO ORÇAMENTO DA UE**Avaliação dos sistemas examinados**

Sistema em causa	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditorias internas	Avaliação global
EuropeAid	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes

ANEXO 3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	<p>O Tribunal recomenda que a EuropeAid:</p> <p>Recomendação 1: melhore a gestão dos procedimentos para a adjudicação de contratos, definindo critérios de seleção claros e documentando melhor o processo de avaliação (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea a) do ponto 59).</p> <p>Recomendação 2: introduza o planeamento baseado nos riscos e documentado, bem como o acompanhamento sistemático das visitas de verificação e das visitas de acompanhamento no local (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea b) do ponto 59).</p>		X					<p>A Comissão está a envolver esforços para melhorar o planeamento do acompanhamento dos projetos, com base nos riscos a eles associados. Os serviços da Comissão estão a trabalhar num instrumento de gestão de carteiras para ajudar as delegações a controlar melhor a sua carteira de projetos e dar prioridade aos projetos que mais precisam de controlo.</p> <p>Tendo em conta as atuais limitações de recursos (que provavelmente aumentarão no futuro), a Comissão tem de ter em conta os aspetos da relação custo-eficácia.</p> <p>Há que ter igualmente em conta eventuais condicionalismos de segurança; em alguns países beneficiários os controlos in loco podem pôr em risco o pessoal designado, ou ser de muito difícil realização.</p> <p>Na sua resposta à recomendação inicial, a Comissão declarou que ponderará a possibilidade de tornar obrigatória a metodologia da análise de risco para a planificação de auditorias da EuropeAid a partir de 2013.</p> <p>Deste modo, o estudo interno produziu resultados positivos e a análise de riscos será obrigatória no quadro dos planos de auditoria a partir de 2015.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 3: torne obrigatórias as orientações sobre análise dos riscos para a elaboração dos planos anuais de auditoria pelas delegações e pelos serviços centrais da EuropeAid (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea c) do ponto 59).			X				
	Recomendação 4: reveja a conceção dos ICD para garantir que são inequívocos e fáceis de interpretar (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea d) do ponto 59).		X					
	Recomendação 5: avalie a capacidade da EAI para realizar a sua função de forma eficaz (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea e) do ponto 59).			X				A Comissão deu início a algumas ações para melhorar a capacidade da EAI.
2010	Recomendação 1: desenvolva um indicador fundamental relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais após a realização de todos os controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea a) do ponto 62).	X						
	Recomendação 2: avalie a relação custo-eficácia dos vários controlos, nomeadamente dos sistemas de controlo <i>ex post</i> das operações (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea b) do ponto 62).			X				Uma vez que, no seu RAA de 2013, a EuropeAid avaliou a relação custo-eficácia dos seus controlos com base nas orientações fornecidas pelos serviços centrais da Comissão, a EuropeAid considera que esta recomendação foi implementada.
	Recomendação 3: reforce a eficácia do acompanhamento dos projetos, incluindo as visitas no local, com base nos planos plurianuais de acompanhamento e de avaliação (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea c) do ponto 62).			X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>Recomendação 8: garanta que as delegações aplicam de forma coerente o novo formato e o novo sistema para a elaboração dos seus relatórios anuais sobre as reformas dos sistemas de gestão das finanças públicas dos países beneficiários para fornecerem uma demonstração estruturada e formal dos progressos realizados ao nível da gestão das finanças públicas (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea a) do ponto 64).</p> <p>Recomendação 9: promova através do diálogo político o estabelecimento de quadros de avaliação claros nos programas de reforma da gestão das finanças públicas dos países beneficiários (Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, alínea b) do ponto 64).</p>		X					
		X						

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT