



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Exame Rápido de Casos **Autorizações por** **liquidar no** **orçamento da UE:** **Um olhar mais atento**

Abril de 2019

Índice

	Pontos
Síntese	I-VII
Introdução	01-21
O que é o RAL?	04-08
Base para autorizações	09-11
Contabilização do RAL	12-15
Evolução do RAL	16-21
Que fatores têm impacto no RAL?	22-78
Desfasamento entre dotações de autorização e de pagamento num QFP	24-29
Execução lenta dos QFP	30-33
O caso específico dos FEEI	34-69
RAL em outros domínios orçamentais	70-75
Ações externas	70-72
Outros programas	73-75
"RAL potencialmente anormal"	76-78
Uma comparação entre Estados-Membros	79-85
Conclusão e rumo a seguir	86-106
A história repete-se	87-93
Riscos para os futuros orçamentos	94-101
Como é possível reduzir o RAL?	102-106

Anexos

Anexo I — RAL por programas principais – 2014 a 2017 (em milhões de euros)

Anexo II — Taxas de pagamento acumuladas e RAL por Estado-Membro, no final de 2017, para o QFP de 2014-2020

Equipa do TCE

Síntese

I As autorizações por liquidar, ou seja, os montantes autorizados mas não pagos, têm chamado regularmente a atenção de muitas partes interessadas no orçamento da UE, devido ao volume acumulado destas autorizações e ao constante aumento do seu valor.

II No âmbito da sua auditoria anual às contas da UE, o TCE acompanha a evolução das autorizações por liquidar. O presente exame incide sobre o nível dessas autorizações no final de 2017, o ano mais recente cuja auditoria anual está concluída. O seu objetivo não consiste em oferecer garantias em relação a este montante, mas em analisar os principais fatores que o influenciaram. O Tribunal baseou o seu relatório no exame de documentos pertinentes, na análise dos dados disponíveis nos sistemas da Comissão e de outros relatórios, em discussões com o pessoal da Comissão e no exame de um número limitado de autorizações por liquidar.

III Após anos de aumento quase ininterrupto, o valor das autorizações por liquidar atingiu 267 mil milhões de euros no final de 2017. Este valor foi fortemente influenciado pelo desfasamento entre as dotações de autorização e as dotações de pagamento, aliado à sobreposição dos quadros financeiros plurianuais e à lentidão na execução dos programas financiados pela UE. Uma parte do aumento pode igualmente ser atribuída ao crescimento do orçamento da UE, designadamente à necessidade de o adaptar com vista à adesão de novos Estados-Membros.

IV As regras que regem as despesas em vários domínios orçamentais tiveram um impacto significativo no aumento das autorizações por liquidar. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) contribuíram com a maior parcela, 189,9 mil milhões de euros no final de 2017, devido principalmente:

- o à sobreposição dos períodos em que os programas dos FEEI podem ser executados;
- o à adoção tardia do quadro legislativo para os programas dos FEEI;
- o ao alargamento do prazo de anulação automática de dois para três anos;
- o aos atrasos gerados pelos novos procedimentos e requisitos aplicáveis às despesas dos FEEI no período de 2014-2020.

V O Tribunal salienta os riscos significativos que um nível elevado de autorizações por liquidar pode colocar ao orçamento da UE. Pode conduzir à impossibilidade de satisfazer os pedidos de pagamento dentro do prazo, devido a montantes insuficientes nos orçamentos anuais, e aumenta a exposição financeira do orçamento da UE.

VI É possível diminuir o nível de autorizações por liquidar:

- alterando os níveis das suas componentes orçamentais (autorizações, pagamentos e anulações de autorizações);
- corrigindo os fatores subjacentes ao seu aumento;
- assegurando a disciplina financeira e regras mais simples para a utilização do orçamento.

VII O Tribunal salienta possíveis soluções que mencionou em trabalhos anteriores, por exemplo:

- a adoção oportuna do QFP de 2021-2027 e dos programas plurianuais que lhe estão associados;
- a simplificação das regras para a utilização do orçamento;
- uma boa previsão das necessidades de pagamento;
- a garantia de um equilíbrio adequado entre dotações de autorização e de pagamento.

Introdução

01 O valor acumulado das autorizações por liquidar, também conhecido por "RAL"¹, tem sido debatido por muitas partes interessadas no orçamento da UE. O Tribunal utiliza há vários anos os seus relatórios anuais para expressar preocupações acerca da tendência para o aumento desse valor², recomendando à Comissão que tome medidas no sentido de baixar o seu nível. Com o presente exame, o Tribunal pretende explicar de que forma o montante das autorizações por liquidar evoluiu até ao final de 2017 e quais são os principais fatores subjacentes a esta tendência. Salienta os principais riscos associados a um RAL elevado e conclui retomando algumas das suas anteriores recomendações.

02 O presente documento não é um relatório de auditoria. Trata-se de um exame, baseado sobretudo em informações publicamente disponíveis. Foi elaborado na sequência de questões colocadas ao Tribunal durante a apresentação do seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2017 à Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, em 4 de outubro de 2018, e utiliza os trabalhos realizados para os relatórios anuais e vários relatórios especiais. O Tribunal examinou igualmente documentos pertinentes elaborados pela Comissão e por outros organismos e realizou reuniões com serviços da Comissão responsáveis pelos domínios de despesas que mais contribuem para o RAL³.

03 Para os seus relatórios anuais, o Tribunal realiza testes a uma amostra de autorizações, composta por autorizações concedidas durante o exercício auditado e por autorizações por liquidar de exercícios anteriores. O Tribunal partiu dos resultados dos testes de autorizações realizados no âmbito do seu Relatório Anual relativo a 2017, complementando-os com uma amostra adicional de 30 autorizações por liquidar, com o objetivo de compreender o motivo por que continuam em aberto.

¹ Do francês "*reste à liquider*".

² Ver, por exemplo, ponto 2.48 do Relatório Anual relativo a 2017, ponto 2.14 do Relatório Anual relativo a 2016, ponto 2.40 do Relatório Anual relativo a 2015, pontos 1.37 e 1.38 do Relatório Anual relativo a 2011, pontos 3.8 a 3.11 do Relatório Anual relativo a 2007 e pontos 2.16 a 2.20 do Relatório Anual relativo a 2003.

³ O Tribunal visitou as Direções-Gerais responsáveis pela gestão do orçamento da UE (DG BUDG), pela Política de Coesão regional e urbana (DG REGIO), pelo desenvolvimento rural (DG AGRI), pela política de vizinhança e pelas negociações de alargamento (DG NEAR) e pela investigação e inovação (DG RTD).

O que é o RAL?

04 Para poder assumir a obrigação jurídica de conceder financiamento ("compromissos jurídicos"), a Comissão deve ter um orçamento anual aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. O orçamento anual é composto por dotações de autorização, que são os montantes disponíveis para ser autorizados durante o exercício, mas que não serão necessariamente pagos no mesmo exercício, e dotações de pagamento, que são os montantes efetivamente disponíveis para pagamento durante o exercício.

05 O RAL é o conjunto das autorizações concedidas no exercício em curso e em exercícios anteriores que ainda não foram pagas ou anuladas ("anulação de autorizações"). A maioria representa uma obrigação financeira futura do orçamento da UE.

06 Normalmente, há um desfasamento temporal intrínseco entre o início de um programa⁴, quando os fundos são geralmente autorizados na totalidade ou em parcelas anuais, e a data em que os pagamentos são efetuados. Consoante o tipo de projeto, os procedimentos a realizar antes do início dos trabalhos podem incluir um convite à manifestação de interesse, a apreciação das candidaturas a financiamento da UE e decisões de concessão de financiamento da UE, bem como concursos e adjudicação de contratos. Quando estas etapas tiverem sido concluídas e o projeto estiver a ser executado, as despesas incorridas têm de ser declaradas, verificadas e certificadas antes de ser enviado um pedido de pagamento à Comissão. A duração destes procedimentos varia em função do projeto, podendo prolongar-se por vários anos no caso de projetos de infraestruturas complexos.

07 Por conseguinte, visto que todos os anos são concedidas autorizações, estas podem ficar por liquidar durante vários anos, enquanto os projetos estão a ser executados. Durante esse período, constituem o RAL, cujo valor aumenta quando são concedidas novas autorizações e diminui quando são feitos pagamentos ou anuladas autorizações.

08 Nem todas as autorizações por liquidar acabam por ser pagas. Algumas são canceladas (anuladas) por uma série de motivos, definidos nos regulamentos. Estas

⁴ No caso da rubrica 1b do QFP, os programas operacionais são planos pormenorizados em que os Estados-Membros definem a forma como irão despende os fundos provenientes do orçamento da UE. Os programas são executados através de projetos que são selecionados e acompanhados pelos Estados-Membros.

autorizações anuladas reduzem o RAL. A título de exemplo, podem referir-se os montantes autorizados a partir do orçamento da UE que excedam os prazos de realização dos pagamentos ou o excedente, no caso de o total dos pagamentos ser inferior ao contratado. O valor das autorizações anuladas é relativamente baixo: nos últimos 11 anos (2007-2017), representou 2,1% do total de autorizações concedidas.

Base para autorizações

09 A base normal para as autorizações varia em função do domínio orçamental. O **quadro 1** apresenta exemplos da base para autorizações em cada rubrica do quadro financeiro plurianual (QFP) da UE.

Quadro 1 — Base para autorizações

Rubrica do QFP	Base para autorizações
Rubrica 1a Competitividade para o crescimento e o emprego	Contratos com investigadores e organizações de investigação, acordos de financiamento para projetos de infraestruturas, organizações responsáveis por programas espaciais, agências nacionais responsáveis por programas Erasmus.
Rubrica 1b Coesão económica, social e territorial	Parcelas anuais definidas no plano de financiamento de programas operacionais para despesas previstas no âmbito da coesão.
Rubrica 2 Crescimento sustentável: recursos naturais	Parcelas anuais definidas no plano de financiamento de programas operacionais para despesas previstas no âmbito do desenvolvimento rural. Acordos de pesca baseados em protocolos celebrados entre o Conselho e países terceiros para garantir direitos de pesca.
Rubrica 3 Segurança e cidadania	Contratos e acordos com Estados-Membros ou outros terceiros para promover a saúde, a cultura, o asilo, a igualdade e a justiça.
Rubrica 4 Europa Global	Acordos de financiamento celebrados com parceiros de desenvolvimento para um período específico.
Rubrica 5 Administração	Contratos públicos de fornecimentos e serviços.

Fonte: TCE.

10 Determinadas autorizações, nomeadamente as relativas a projetos de infraestruturas, podem permanecer por liquidar durante vários anos. Em 2017, o total

de 267,3 mil milhões de euros de RAL representava, em média, 2,7 anos de autorizações concedidas de duração superior a um ano⁵. A duração variava em função das rubricas do QFP, devido à diferente natureza das autorizações e dos projetos de cada rubrica (*quadro 2*).

Quadro 2 – RAL expresso em anos de autorizações de duração superior a um ano

Rubrica do QFP	RAL expresso em anos de autorizações
1. Crescimento inteligente e inclusivo	
1a. Competitividade para o crescimento e o emprego	1,7 anos
1b. Coesão económica, social e territorial	3,0 anos
2. Crescimento sustentável: recursos naturais	2,3 anos
3. Segurança e cidadania	1,2 anos
4. Europa Global	2,7 anos
5. Administração	não aplicável
Todas as rubricas do QFP	2,7 anos

Fonte: Relatório da Comissão sobre a gestão orçamental e financeira relativo a 2017.

11 A maioria das rubricas combina autorizações concedidas e pagas no mesmo ano com autorizações transitadas para anos futuros. O Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), no âmbito da rubrica 2, e a rubrica 5, "Administração", são compostos quase inteiramente por autorizações pagas no mesmo ano e, portanto, não têm qualquer influência sobre o RAL. O *anexo I* faculta mais informações relativas aos principais programas.

Contabilização do RAL

12 O RAL é divulgado nas "Contas Anuais Consolidadas da UE", tanto nos relatórios de execução orçamental como nas demonstrações financeiras. Os relatórios de

⁵ Calculado como o montante de RAL no final de 2017 dividido pelo montante das dotações de autorização diferenciadas do orçamento de 2017. As dotações de autorização diferenciadas representam montantes que, em geral, não serão pagos no mesmo ano, mas no futuro.

execução orçamental apresentam o montante total de RAL, enquanto nas contas anuais consolidadas no final de 2017⁶ o valor total do RAL, de 267,3 mil milhões de euros, é dividido entre passivos (45,9 mil milhões de euros) e elementos extrapatrimoniais (221,4 mil milhões de euros).

13 A parte do RAL reconhecida como passivo no balanço representa o montante que foi incluído nas despesas, sendo apresentado de uma das seguintes formas:

- o como um montante a pagar a título de declarações de despesas ou faturas recebidas, mas ainda não pagas;
- o como um encargo a pagar, correspondente a montantes relativamente aos quais ainda não foram recebidos pedidos, mas que podem ser associados ao progresso de um programa ou projeto.

14 A parte do RAL divulgada como elemento extrapatrimonial⁷ representa autorizações que (ainda) não podem ser associadas a um montante de despesas. Constituem obrigações contingentes que serão pagas ou anuladas em anos futuros.

15 O projeto de acordo sobre a saída do Reino Unido da UE estipula que o Reino Unido é responsável perante a União pela sua quota-parte nas autorizações orçamentais do orçamento da União⁸ que estejam por liquidar em 31 de dezembro de 2020⁹. Por conseguinte, um RAL cada vez mais elevado representa um montante de liquidação superior. No entanto, não aumenta a contribuição global do Reino Unido, visto que um RAL cada vez mais elevado também significa que as contribuições são inferiores para o mesmo montante no período até 31 de dezembro de 2020.

Evolução do RAL

16 O RAL tem aumentado gradualmente, conforme mostra a [figura 1](#), com uma marcada aceleração nos últimos anos. Passou de 138,7 mil milhões de euros no final

⁶ COM(2018)521, Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2017.

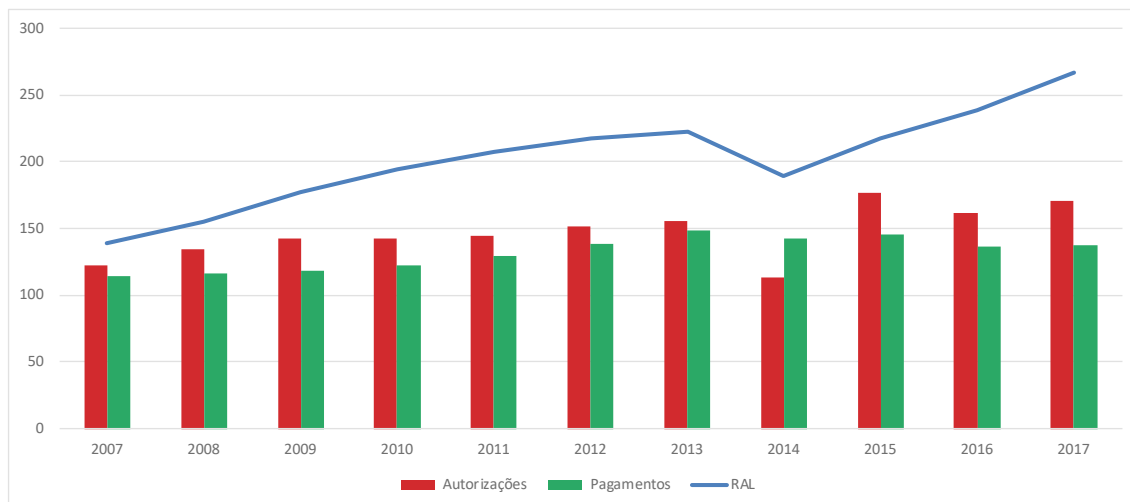
⁷ Na nota 5.1 "Autorizações orçamentais por liquidar ainda não executadas" às contas anuais consolidadas da UE de 2017.

⁸ E dos orçamentos dos organismos descentralizados da União.

⁹ Bem como pela sua quota-parte das autorizações ocorridas em 2021 relativas à transição de dotações de autorização do orçamento de 2020.

de 2007 para 267,3 mil milhões de euros no final de 2017, um aumento de 93% que deverá continuar no futuro (**ponto 91**).

Figura 1 – Evolução do RAL (em milhares de milhões de euros)



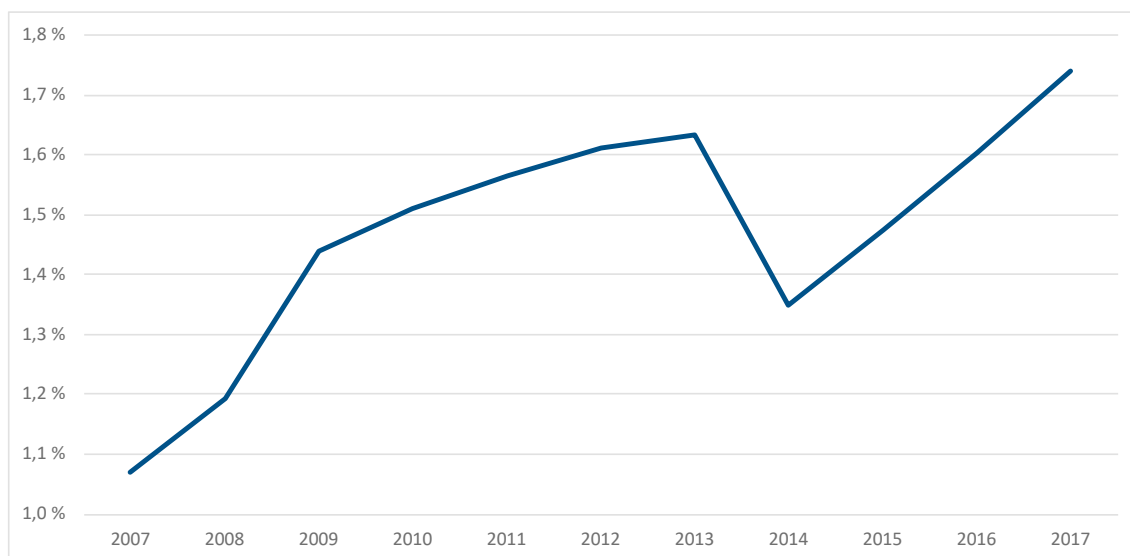
Fonte: TCE, com base nos relatórios da Comissão sobre gestão orçamental e financeira.

17 O ano de 2017 foi o quarto do QFP de 2014-2020 e, nesse ano, o RAL correspondeu a 25% do total das dotações de autorização do QFP. Em 2010, o quarto ano do QFP de 2007-2013, o RAL representou apenas 20% do total das dotações de autorização. O RAL expresso em anos de autorizações de duração superior a um ano aumentou também de 2,4 anos em 2010 para 2,7 anos em 2017.

18 O RAL é um valor nominal. A sua evolução comporta um elemento intrínseco de inflação ao longo dos anos que afeta as autorizações e os pagamentos que lhe estão subjacentes. O impacto da inflação pode ser significativo quando se comparam longos períodos de tempo¹⁰. A fim de ter em conta o efeito da inflação, a **figura 2** apresenta a evolução do RAL em percentagem do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE. Se se comparar o quarto ano dos QFP respetivos, o RAL aumentou de 1,5% do RNB em 2010 para 1,7% em 2017.

¹⁰ Nos termos do artigo 6º, nº 1, do Regulamento que estabelece o QFP, todos os anos a Comissão efetua ajustamentos do QFP de modo a refletir o impacto da inflação, aplicando um deflator fixo de 2% por ano.

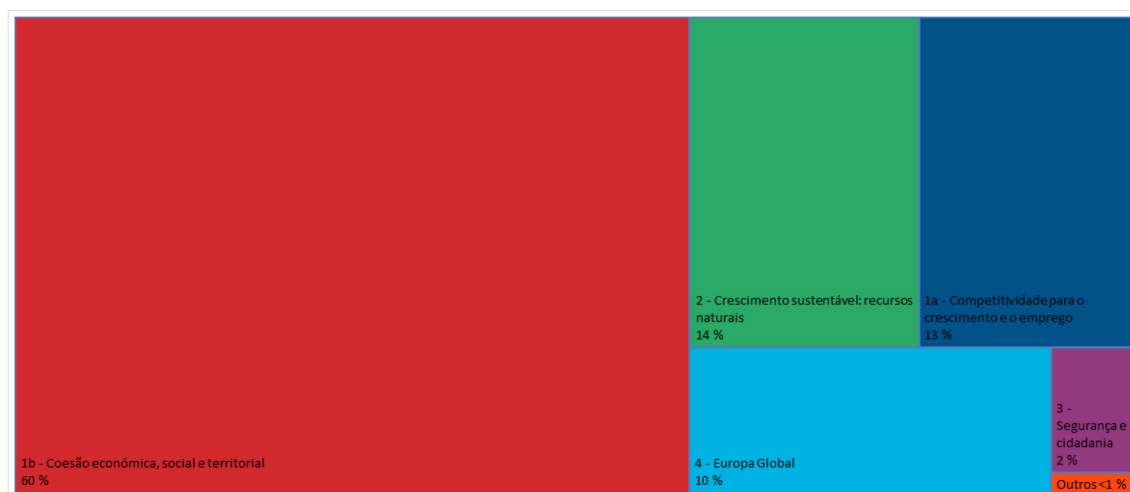
Figura 2 – Evolução do RAL em percentagem do RNB da UE



Fonte: TCE, com base nos relatórios da Comissão sobre gestão orçamental e financeira e em dados da base de dados macroeconómicos anuais da Comissão (AMECO).

19 A rubrica 1b foi a que mais contribuiu para o total de 267,3 mil milhões de euros do RAL no final de 2017, seguida pela parte da rubrica 2 executada através de autorizações de duração superior a um ano, conforme se observa na *figura 3*.

Figura 3 – RAL de 2017 por rubrica do QFP

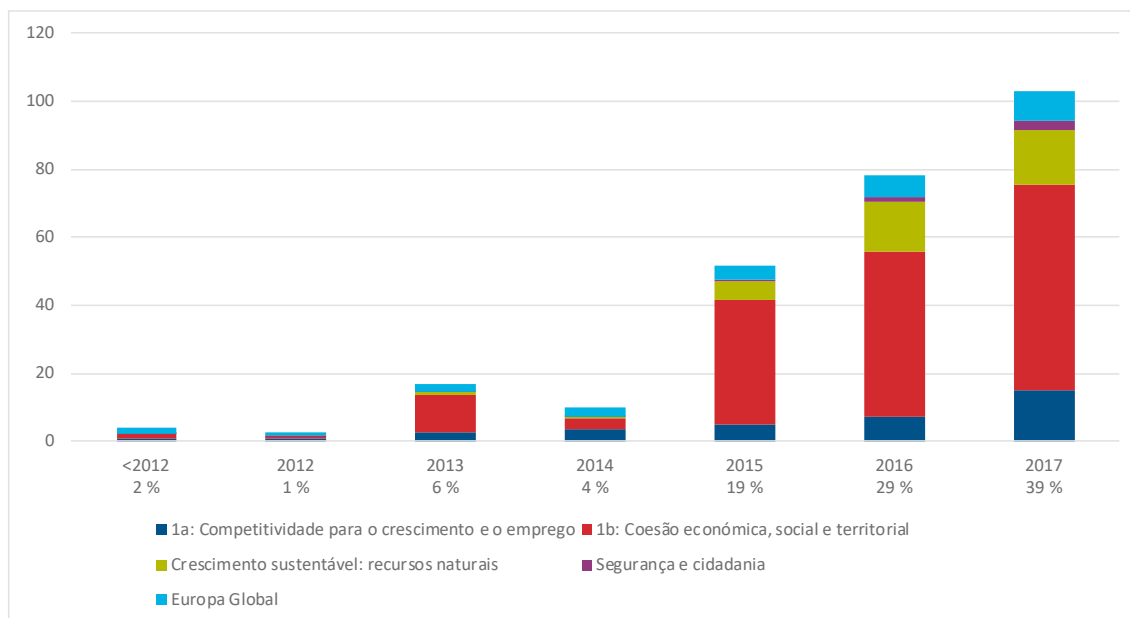


Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da União Europeia de 2017.

20 No final de um dado ano, a maior parte do RAL diz respeito a autorizações concedidas nos três anos anteriores, o que reflete, em grande medida, o padrão das despesas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), em que os Estados-Membros correm o risco de perder fundos se não apresentarem os pedidos de reembolso no prazo de três anos (*pontos 44 a 46*). A idade das autorizações por

liquidar de 2017, apresentada na *figura 4*, ilustra esta afirmação, uma vez que 87% do montante total foram gerados nos três anos anteriores.

Figura 4 – RAL de 2017 por ano de origem (em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da União Europeia de 2017.

21 O alargamento da UE com a adesão de 13 novos Estados-Membros¹¹ em 2004, 2007 e 2013 conduziu automaticamente a um aumento do orçamento da UE e, portanto, a um aumento do RAL. O QFP de 2007-2013 foi o primeiro a abranger 27 Estados-Membros (28 após a adesão da Croácia, em 2013). As dotações de autorização aumentaram de 752 mil milhões de euros no QFP de 2000-2006 para 976 mil milhões de euros no QFP de 2007-2013 e 1 087 mil milhões de euros no QFP de 2014-2020, o que, por seu turno, resultou num aumento do RAL. O RAL dos FEEI que pode ser atribuído aos novos Estados-Membros foi de 53,4 mil milhões de euros em 2010 e de 93,7 mil milhões de euros em 2017.

¹¹ A República Checa, a Estónia, Chipre, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, Malta, a Polónia, a Eslovénia e a Eslováquia aderiram à UE em 2004, a Bulgária e a Roménia em 2007 e a Croácia em 2013.

Que fatores têm impacto no RAL?

22 As secções seguintes descrevem o impacto de diferentes fatores no RAL. Embora não seja possível determinar com exatidão o seu impacto individual, o Tribunal fornece, sempre que possível, valores que podem explicar de que forma cada um deles contribui para o RAL. O Tribunal concentrou-se, em especial, no QFP atual (2014-2020), durante o qual foi concedida a maior parte das autorizações que constituem o atual RAL, e no anterior (2007-2013), que permite examinar um QFP quase completo.

23 Alguns dos fatores que têm influência no RAL têm impacto no conjunto do orçamento (por exemplo, o desfasamento entre dotações de autorização e de pagamento, a dimensão do QFP), enquanto outros se verificam mais intensamente em domínios de despesas específicos (por exemplo, as regras de anulação automática de autorizações). Uma vez que os FEEL geram mais de dois terços do RAL, o Tribunal examinou a sua evolução e os padrões de despesas em mais pormenor. Na sua análise, o Tribunal também faz observações sobre as rubricas 1a, 3 e 4 do QFP. A parte da rubrica 2 dedicada ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e a totalidade da rubrica 5, "Administração"¹², utilizam dotações que são pagas no mesmo ano em que são autorizadas e quase não contribuem para o RAL, pelo que não foram incluídas na análise.

Desfasamento entre dotações de autorização e de pagamento num QFP

24 O orçamento da UE é adotado de forma a que as autorizações orçamentadas para qualquer QFP não correspondam aos pagamentos orçamentados. O desfasamento entre ambos reflete as autorizações não pagas durante o QFP, mas que terão de ser pagas com recurso a dotações de pagamento de QFP futuros ou anuladas.

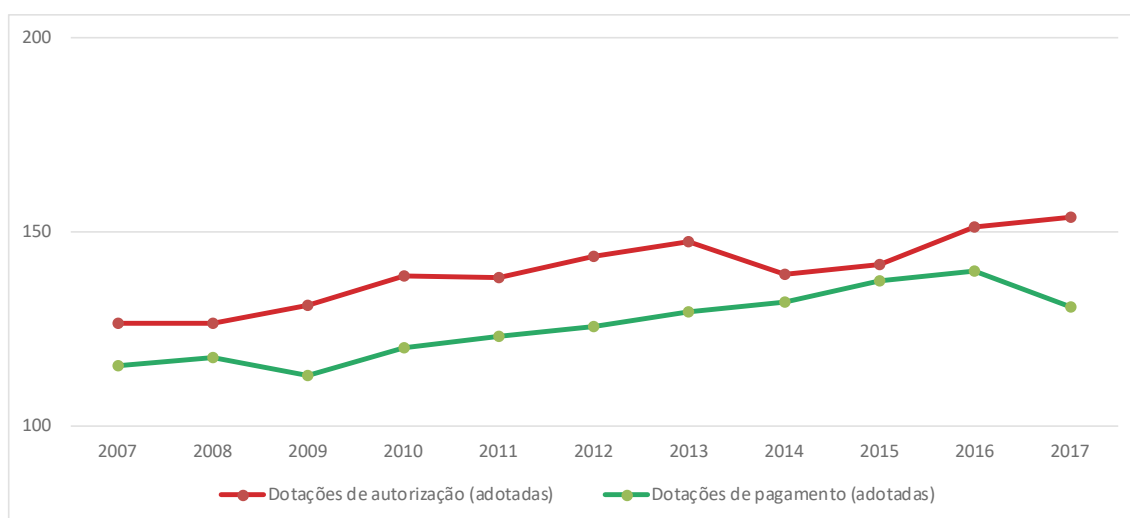
25 O desfasamento era evidente, em maior ou menor grau, nos QFP mais recentes. No entanto, o QFP de 2014-2020 introduziu a maior diferença entre os limites

¹² No final de 2017, o RAL da rubrica 5, "Administração", ascendia a 867 milhões de euros, dos quais 508 milhões de euros diziam respeito a instituições da UE, que não a Comissão.

máximos globais de dotações de autorização e de pagamento¹³, a saber, 51,5 mil milhões de euros a preços de 2011 (a diferença no QFP de 2007-2013 foi de 50 mil milhões de euros a preços de 2011). A Comissão declarou nessa data que esta diferença era simplesmente compatível com os princípios da boa gestão financeira e com os requisitos jurídicos¹⁴.

26 A *figura 5* mostra o desfasamento anual entre as dotações de autorização e de pagamento adotadas nos orçamentos da UE para os anos de 2007 a 2017, perfazendo um total de 153,4 mil milhões de euros, que contribui para o aumento do RAL.

Figura 5 – Desfasamento anual entre as dotações de autorização e de pagamento adotadas (em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em informações constantes dos relatórios da Comissão sobre gestão orçamental e financeira.

¹³ O QFP estabelece os montantes máximos anuais ("limites máximos") que a UE pode despende durante o período, expressos em dotações de autorização e de pagamento. A diferença ("margem") entre os limites máximos anuais e as dotações orçamentadas pode ser utilizada em caso de necessidades imprevistas e situações de emergência.

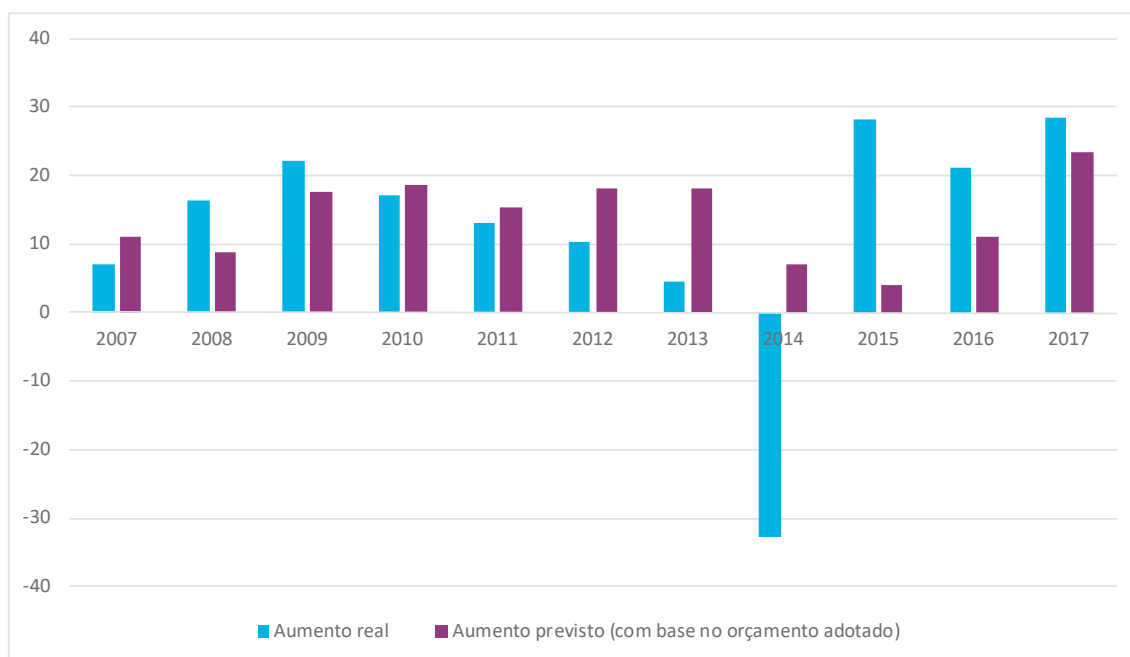
¹⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 – Um orçamento da UE centrado nos resultados, SWD(2016)299 final.

27 Segundo a Comissão, este fator continuará a originar futuros aumentos do RAL, que deverá manter a sua tendência para aumentar devido ao desfasamento entre as dotações de autorização e de pagamento¹⁵.

28 A [figura 6](#) compara o aumento anual do RAL com o que se poderia esperar com base no nível de dotações de autorização e de pagamento incluídas no orçamento adotado. O aumento inferior ao esperado em 2012 e 2013 pode explicar-se por um aumento das dotações de pagamento nestes anos para fazer face à insuficiência das dotações de pagamento, enquanto a diminuição observada em 2014 foi resultado de uma reprogramação das autorizações ([ponto 61](#)).

29 O aumento real nos anos de 2015 a 2017 foi muito superior ao esperado, mesmo tendo em conta a reprogramação de 2014, e deveu-se, sobretudo, a atrasos na execução dos programas, principalmente no âmbito da rubrica 1b, que resultaram em necessidades de pagamentos inferiores às previstas no orçamento.

Figura 6 – Aumentos previstos e reais do RAL (em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em informações constantes dos relatórios da Comissão sobre gestão orçamental e financeira.

¹⁵ Ver página 37 do relatório da Comissão sobre a gestão orçamental e financeira relativo a 2017.

Execução lenta dos QFP

30 Entre 2007 e 2010, a utilização orçamental foi significativamente mais lenta do que o previsto quando os correspondentes limites máximos do QFP foram acordados. Em especial, registaram-se atrasos no início de novos programas no domínio da coesão. Uma vez que os Estados-Membros estavam mais concentrados em concluir os programas do QFP de 2000-2006 dentro do prazo, o nível das dotações de pagamento nos orçamentos anuais permaneceu significativamente abaixo dos respetivos limites máximos¹⁶. Porém, simultaneamente, as autorizações foram quase integralmente utilizadas todos os anos. Esta situação conduziu a um rápido aumento do RAL, que passou de 131,7 mil milhões de euros no início do período do QFP (final de 2006) para 194,4 mil milhões de euros no final de 2010.

31 Entre 2011 e 2013, o ritmo de execução dos programas intensificou-se. Contudo, foi nesse período que os efeitos da crise financeira de 2007 provocaram uma grave recessão e a deterioração dos níveis do défice e de endividamento públicos. Por conseguinte, as dotações de pagamento foram insuficientes, atrasando o pagamento de pedidos no valor de vários milhares de milhões de euros, o que teve como consequência o aumento do RAL para 217,8 mil milhões de euros no final de 2012. O Tribunal chamou a atenção para este fenómeno nos seus relatórios anuais relativos a 2011 e 2012¹⁷.

Caixa 1

A acumulação "anormal" de pagamentos

A Comissão classifica o montante de pedidos de pagamento pendentes no final do exercício (acumulação) como "normal" e "anormal". A acumulação "normal" é composta por pedidos recebidos demasiado tarde para serem processados antes do final do exercício, enquanto a "anormal" se refere a pedidos que não é possível pagar por não haver dotações de pagamento suficientes no orçamento.

No final de 2011, a Comissão recebeu uma grande quantidade de pedidos de pagamento dos Estados-Membros, principalmente no âmbito dos FEEI. Destes, não foi possível proceder ao pagamento de pedidos no montante de 11 mil milhões de euros devido à insuficiência de dotações de pagamento no orçamento de 2011,

¹⁶ Ver página 96 da publicação *European Union public finance – 5th edition* (Finanças públicas da União Europeia – 5ª edição).

¹⁷ Pontos 1.34 e 1.38 do Relatório Anual relativo a 2011 e pontos 1.51 a 1.55 do Relatório Anual relativo a 2012.

tendo sido pagos nos primeiros meses de 2012. Nos anos seguintes ocorreram situações semelhantes, tendo a acumulação atingido um máximo de 24,7 mil milhões de euros em 2014. Em 2015, numa Declaração conjunta sobre um plano de pagamento¹⁸, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão acordaram em reduzir progressivamente a acumulação "anormal" dos pedidos de pagamento pendentes até ao final de 2016. As medidas tomadas, aliadas aos efeitos do atraso no início dos programas dos FEEI do período de 2014-2020, eliminaram a acumulação anormal até ao final de 2016.

32 O QFP de 2014-2020 foi adotado em 2 de dezembro de 2013, pelo que a maior parte dos programas operacionais dos FEEI não foi aprovada em 2014, sendo necessário transferir 33 mil milhões de euros¹⁹ de dotações de autorização para os anos seguintes. Esta diminuição das dotações de autorização fez cair o RAL temporariamente para 189,6 mil milhões de euros no final de 2014.

33 A acumulação significativa dos pagamentos registada em 2013 e 2014 e a adoção tardia do quadro jurídico causaram atrasos no lançamento de outros programas de despesas das rubricas 1a e 4²⁰ e um ano de atraso na execução dos programas de desenvolvimento rural da rubrica 2. Estes atrasos, aliados a outros fatores analisados em seguida, aceleraram o aumento do RAL nos últimos anos.

O caso específico dos FEEI

34 Os FEEI contribuem com a maior parcela do RAL. No QFP de 2014-2020, os FEEI são constituídos pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo de Coesão (FC), pelo Fundo Social Europeu (FSE), incluindo a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, na rubrica 1b, bem como pelo Fundo Europeu Agrícola de

¹⁸ Declaração conjunta sobre um plano de pagamento para 2015-2016, resultante da reunião interinstitucional sobre pagamentos de 26 de maio de 2015.

¹⁹ Em conformidade com o artigo 19º do Regulamento que estabelece o QFP, devido à aprovação tardia dos programas na modalidade de gestão partilhada das rubricas 1b, 2 e 3, foram transferidas dotações de autorização no montante de 21,1 mil milhões de euros de 2014 para 2015, principalmente, mas também para 2016 e 2017. Esta reprogramação não alterou o limite máximo global de autorizações, expresso em preços correntes, mas reflete o atraso na execução dos programas em causa. Um montante adicional de 12 mil milhões de euros de dotações de autorização transitou de 2014 para 2015.

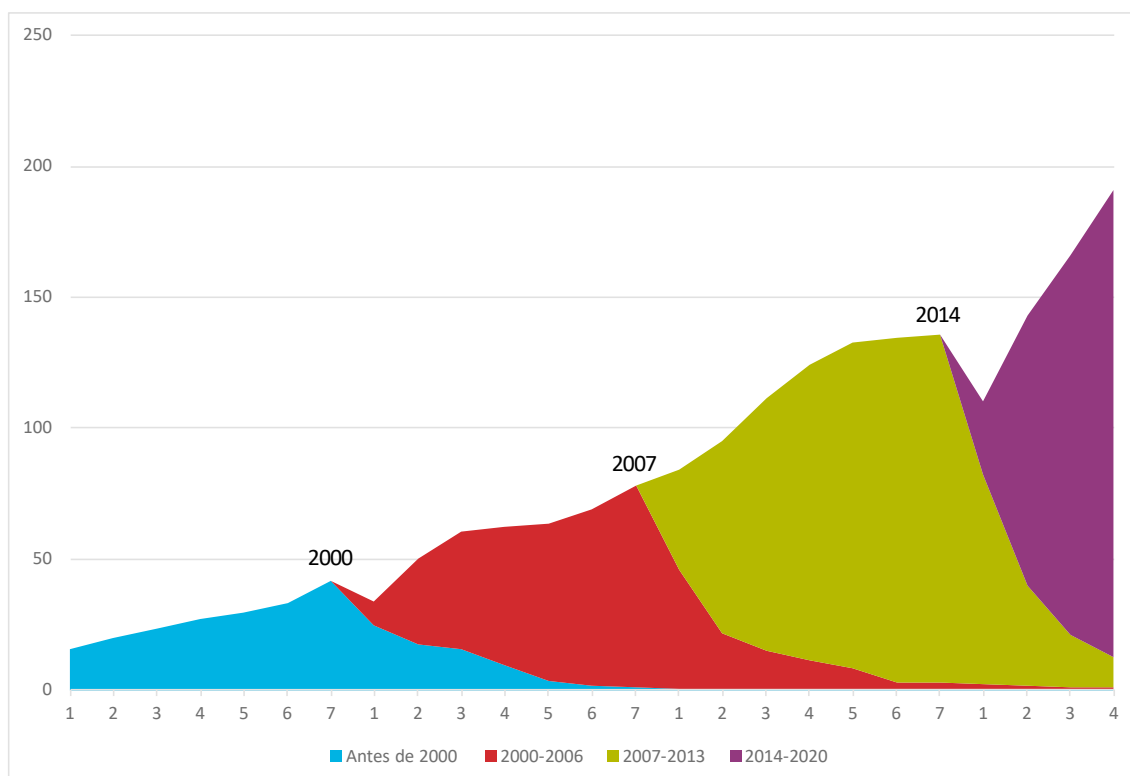
²⁰ Ver documento da Comissão "Elementos de um plano de pagamentos para fazer regressar o orçamento da UE a uma rota sustentável", 2015.

Desenvolvimento Rural (FEADER) e pelo Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), na rubrica 2. No final de 2017, as autorizações por liquidar relativas aos FEEL ascendiam a 189,9 mil milhões de euros (2016: 165,2 mil milhões de euros), 71% do total de RAL. Esta situação deve-se, em parte, à elevada proporção destes fundos no orçamento geral e, em parte, às regras especiais aplicáveis à sua gestão.

Os QFP sobrepõem-se em cerca de 7 anos

35 A *figura 7* mostra a sobreposição das autorizações e dos pagamentos de diferentes QFP. Nos primeiros anos de um QFP, muitos pagamentos dizem respeito a autorizações do QFP anterior. Esta sobreposição impediu a diminuição do RAL total, uma vez que, quando começavam a ser pagas as autorizações de um QFP, começavam igualmente a ser concedidas as autorizações do seguinte. Qualquer período adicional concedido para justificar as despesas no encerramento definitivo aumentava a sobreposição e, por conseguinte, o RAL.

Figura 7 – Evolução do RAL relativo aos FEEL nos sucessivos QFP (em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em informações constantes dos relatórios da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds" (Análise da execução orçamental dos FEEL).

36 Como já mencionado²¹, as regras orçamentais da UE concederam aos Estados-Membros mais tempo após o final dos últimos três QFP para despender os fundos que lhes foram atribuídos. Nos períodos de 2000-2006 e 2007-2013, os Estados-Membros foram autorizados a continuar a despender os recursos durante dois anos após o final do QFP. Por conseguinte, o período de elegibilidade relativo a 2007-2013 prosseguiu até 31 de dezembro de 2015 (e não até ao final de 2013). Além disso, os Estados-Membros puderam apresentar documentos de encerramento definitivo até março de 2017, para os programas da coesão, e até 30 de junho de 2016, para os programas do desenvolvimento rural.

37 Nos primeiros anos do QFP de 2014-2020, a execução de uma grande maioria dos programas não teve início porque ainda havia financiamento disponível do período anterior e os Estados-Membros concentraram-se em encerrar os programas correspondentes. A sobreposição dos períodos de elegibilidade constituiu um claro desincentivo ao início imediato dos programas do novo período²².

38 De acordo com as regras do QFP de 2014-2020, as despesas serão elegíveis durante não dois, mas três anos após o termo do QFP. O trabalho dos Estados-Membros no âmbito da aprovação anual das contas (**ponto 52**) dos programas do período de 2014-2020 irá sobrepor-se à execução de novos programas a partir de 1 de janeiro de 2021. O período de elegibilidade alargado será até ao final de junho de 2024, para o desenvolvimento rural, e até 15 de fevereiro de 2025, para a coesão (**quadro 3**).

²¹ Ver ponto 58 do Relatório Especial nº 36/2016 do TCE, intitulado "Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013".

²² Ver ponto 64 do Relatório Especial nº 36/2016.

Quadro 3 – Coesão: períodos de elegibilidade e prazos

QFP	Termo do QFP	Período de elegibilidade	Prazo para apresentação dos documentos de encerramento
2000-2006	31.12.2006	1.1.2000 – 31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	1.1.2007 – 31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	1.1.2014 – 31.12.2023	15.2.2025

Fonte: TCE, com base em atos jurídicos.

39 A Comissão considera que "o processo de encerramento para o período de programação de 2014-2020 será mais simplificado devido à aprovação das contas anuais e a um exame mais aprofundado dos aspetos da legalidade e regularidade. Em especial, o último ano centrar-se-á exclusivamente no encerramento do bloco de despesas certificadas relativas ao último exercício contabilístico"²³.

Adoção tardia do quadro legislativo

40 A Comissão apresentou a sua proposta relativa ao QFP para 2014-2020 em junho de 2011. O QFP foi adotado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu em dezembro de 2013. O Regulamento "Disposições Comuns"²⁴ e os regulamentos específicos dos fundos que constituem os cinco FEEI foram adotados pelo Conselho em 17 de dezembro de 2013. O processo demorou mais cinco meses do que o relativo ao período de 2007-2013, cujos regulamentos foram adotados em julho de 2006²⁵. A legislação derivada respeitante ao QFP de 2014-2020 (atos de execução e atos delegados) apenas foi totalmente adotada em janeiro de 2016.

²³ Relatório Especial nº 36/2016, resposta da Comissão ao ponto 68.

²⁴ Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 (Regulamento "Disposições Comuns").

²⁵ Ver ponto 35 do Relatório Especial nº 2/2017 do TCE, intitulado "Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho".

41 Os atrasos levaram o Conselho a transferir as dotações de autorização que não puderam ser utilizadas em 2014 para anos posteriores²⁶. O montante em causa foi de 20,7 mil milhões de euros (36% do total das dotações de autorização desse exercício para os FEEI) (ponto 61).

Autorizações e anulações automáticas

42 Em conformidade com as regras dos FEEI²⁷, a Comissão concede uma "autorização automática" anual para cada programa operacional durante os sete anos do QFP. O montante autorizado baseia-se no plano de financiamento do programa, que apresenta uma repartição anual do orçamento do programa, e a única condição para conceder a autorização é que a Comissão tenha aprovado o programa. Por conseguinte, quando uma autorização é concedida, não existe qualquer relação com os progressos efetivos na execução do programa. Os Estados-Membros dispõem de três anos para utilizar os fundos autorizados e declarar à Comissão despesas para reembolso (regra "n+3"). Após esse período, um sistema de "anulações automáticas" visa apurar os fundos não utilizados (ponto 45).

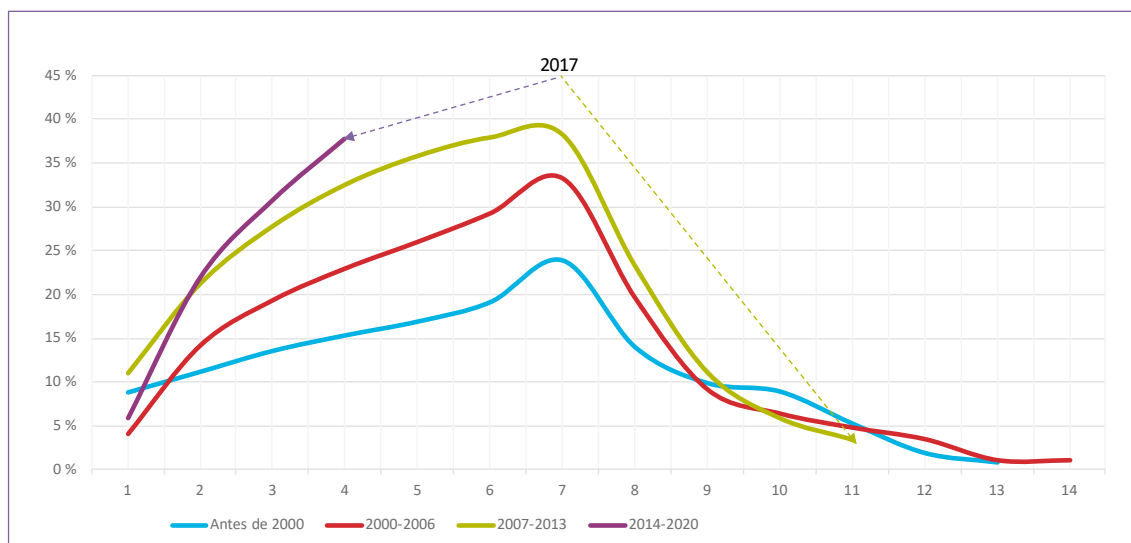
43 Assim, no início de cada ano, o valor das autorizações por liquidar aumenta de forma automática, atualmente em cerca de 50 mil milhões de euros (30 mil milhões de euros anuais durante o QFP de 2007-2013)²⁸. As autorizações concedidas num ano somam-se às autorizações por liquidar de anos anteriores e, se os pagamentos correspondentes desse ano forem inferiores, o RAL aumenta todos os anos do QFP, conforme ilustrado na *figura 8*. O montante do RAL para um determinado QFP só começa a diminuir após o último ano desse QFP, quando já não é possível conceder novas autorizações.

²⁶ O artigo 19º do Regulamento que estabelece o QFP determina que, caso sejam adotadas, após 1 de janeiro de 2014, novas regras ou programas na modalidade da gestão partilhada relativamente aos FEEI, o QFP deve ser revisto com vista à transferência para exercícios posteriores, para além dos limites máximos de despesas correspondentes, das dotações não utilizadas em 2014.

²⁷ Artigo 76º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

²⁸ Expresso a preços do QFP correspondente.

Figura 8 – Evolução do RAL relativo aos FEEI por ano do QFP até ao final de 2017



Nota: O RAL é expresso em percentagem do total das dotações de autorização para os FEEI no QFP correspondente.

Fonte: TCE, com base em valores constantes dos relatórios da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds" (Análise da execução orçamental dos FEEI).

44 Existem duas formas de diminuir o RAL: uma consiste em realizar pagamentos e a outra em anular montantes. As anulações de autorizações relativas às rubricas 1b e 2 ocorrem segundo a aplicação da regra "n+3" ou no encerramento do período.

45 As regras aplicáveis aos FEEI preveem a anulação automática de montantes que não sejam utilizados até aos prazos estipulados. A regra de anulação automática²⁹ visa promover a disciplina financeira e execução oportuna dos programas, estabelecendo uma relação entre os montantes autorizados e os montantes pagos. Se não forem justificados por pedidos de pagamento apresentados no número de anos previsto, os fundos autorizados no ano "n" deixam de estar disponíveis para utilização e são anulados, o que também deve contribuir para limitar o aumento do RAL.

46 A regra foi introduzida para o QFP de 2000-2006, quando foram autorizados dois anos após uma autorização ("n+2")³⁰, antes de o montante por liquidar ser anulado. Durante o QFP de 2007-2013, o período foi alargado para três anos, para alguns Estados-Membros e alguns fundos³¹. A regra "n+3" foi alargada a todos os

²⁹ Ver artigo 136º, nº 1, do Regulamento "Disposições Comuns".

³⁰ Artigo 31º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999.

³¹ Artigo 93º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006.

Estados-Membros e a todos os FEEI no QFP de 2014-2020. A prorrogação do prazo por um ano teve o efeito direto de aumentar o RAL.

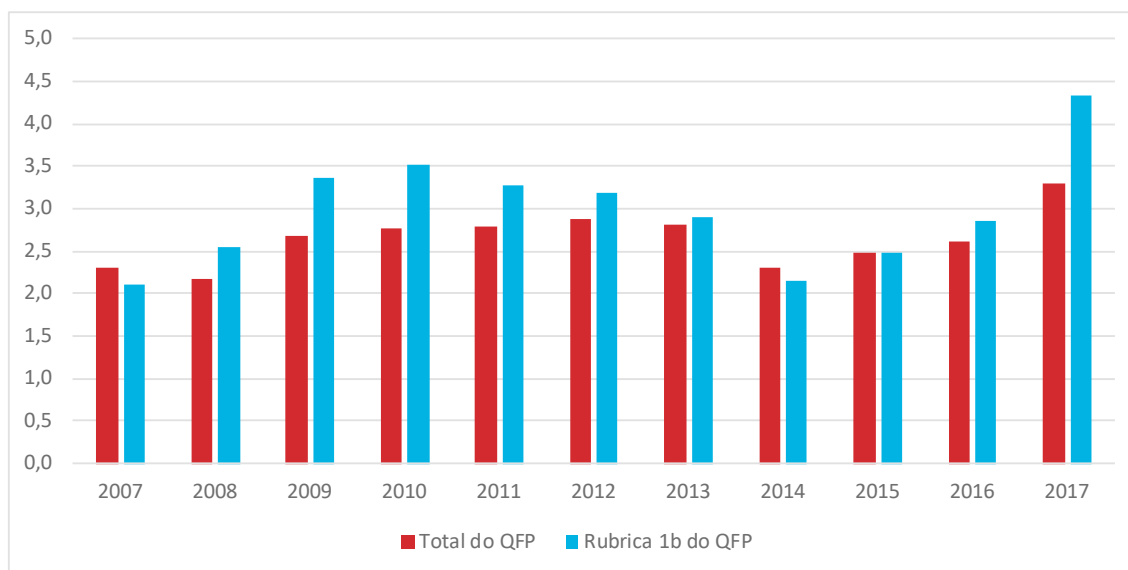
47 A *figura 9* mostra a evolução do RAL expresso em anos de autorizações (RAL dividido por dotações de autorização com duração superior a um ano). Em princípio, de acordo com a regra "n+3", o RAL não deve valer mais do que três vezes o montante das autorizações anuais. Em 2017, atingiu este limite máximo para a rubrica 1b.

Figura 9 – RAL expresso em anos de autorizações



Fonte: TCE, com base em informações dos seus relatórios anuais e dos relatórios da Comissão sobre gestão orçamental e financeira.

48 A *figura 10* apresenta a evolução do RAL expresso em anos de pagamentos (RAL dividido por dotações de pagamento). Pretende oferecer uma estimativa do número de anos necessários para pagar o RAL de um dado ano, partindo do pressuposto de que o mesmo nível de pagamentos será mantido em anos futuros. O Tribunal constata, porém, que os níveis de pagamentos podem apresentar flutuações significativas.

Figura 10 – RAL expresso em anos de pagamentos

Fonte: TCE, com base em informações dos seus relatórios anuais, dos relatórios da Comissão sobre gestão orçamental e financeira e do armazém de dados da Comissão.

49 O impacto financeiro da regra de anulação automática de autorizações é limitado, uma vez que os montantes anulados têm sido pequenos. Relativamente ao QFP de 2000-2006, o valor total das autorizações anuladas por aplicação da regra "n+2" foi de 1,3 mil milhões de euros (0,6% das autorizações do período)³². Relativamente ao QFP de 2007-2013, no final de 2017, o valor total das autorizações anuladas por aplicação da regra "n+2"/"n+3" era de 1,6 mil milhões de euros (0,5% do total das autorizações do período)³³. Até ao final de 2017, não tinha havido anulações automáticas de autorizações relativas ao QFP de 2014-2020³⁴.

50 Para o QFP de 2021-2027, a Comissão propôs ao Parlamento Europeu e ao Conselho retomar a regra "n+2". Esta medida constitui um passo na direção certa e poderá contribuir, ainda que não isoladamente, para reduzir o RAL global, que depende também de outros fatores. Quando introduziu a regra "n+2" para o QFP

³² Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2013.

³³ Após análise dos pacotes de encerramento, a Comissão anulou mais 2,8 mil milhões de euros.

³⁴ 2017 foi o primeiro ano em que foi aplicável o risco de anulação automática "n+3". Com base no relatório da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017" (Análise da execução orçamental dos FEEL em 2017), após o exame dos pedidos de pagamento recebidos, o montante máximo em risco de anulação era de cerca de 50 milhões de euros, respeitante a um pequeno número de programas.

de 2000-2006, a Comissão considerou que a regra deveria "estabilizar o nível do RAL nos próximos anos"³⁵. Apesar da regra "n+2", o RAL continuou a aumentar.

Novos requisitos para o QFP de 2014-2020

51 Nas regras aplicáveis ao QFP de 2014-2020, foram introduzidos vários elementos novos, como um quadro de desempenho e a regra de condicionalidade *ex ante*. A introdução destes elementos, a par do reforço dos sistemas de gestão e controlo, exigiu tempo e recursos.

52 Para o QFP de 2014-2020, o procedimento de designação³⁶ é uma responsabilidade dos Estados-Membros que visa assegurar que as autoridades nacionais instituíram os sistemas adequados necessários para a gestão e o controlo dos fundos da UE. Este procedimento de designação revelou-se longo e, como tinha de estar concluído antes de os pedidos de pagamento poderem ser apresentados, registaram-se atrasos no pagamento dos montantes correspondentes e, consequentemente, na redução do RAL. Este requisito não gerou os mesmos atrasos relativamente ao FEADER³⁷.

Aprovação anual das contas

53 No QFP de 2014-2020, foi introduzido um procedimento de aprovação das contas, através do qual a Comissão aprova (ou rejeita), uma vez por ano, as contas de cada programa operacional. Nos QFP anteriores, a verificação final da legalidade e da regularidade das despesas apresentadas só era realizada após o encerramento do programa.

54 Para o FEDER, o FSE, o FC e o FEAMP, o reembolso dos pagamentos intercalares está limitado a 90% do montante total reembolsável. Os restantes 10% fazem parte do

³⁵ Ver as respostas ao Relatório Anual do TCE relativo a 2003 (ponto 2.48) e 2004 (ponto 2.24).

³⁶ Artigos 123º e 124º do Regulamento "Disposições Comuns".

³⁷ O artigo 65º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1305/2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural, estabelece que os Estados-Membros designam, para cada programa de desenvolvimento rural, a autoridade de gestão, o organismo pagador acreditado e o organismo de certificação. No QFP de 2014-2020, a manutenção dos organismos pagadores acreditados existentes permitiu que fossem realizados pagamentos intercalares no âmbito do desenvolvimento rural assim que o respetivo programa foi adotado.

RAL por um curto período de tempo, sendo pagos após o exame e aprovação anuais das contas.

55 Embora tenha potencial para melhorar o sistema de controlo e reduzir os erros, esta disposição pode, em certos casos, provocar atrasos adicionais, visto que as autoridades dos Estados-Membros poderão decidir adiar a declaração de despesas até estarem seguras da sua legalidade e regularidade.

Reserva de desempenho

56 Uma das novidades introduzidas no QFP de 2014-2020 foi a criação de um quadro de desempenho, que obrigou os Estados-Membros a reservarem uma parte do financiamento concedido pela UE numa "reserva de desempenho" para a maior parte dos programas dos FEEI. A reserva de desempenho corresponde a 6%³⁸ dos recursos afetados ao FEDER, ao FSE e ao FC no âmbito do objetivo "Investimento no crescimento e no emprego" (cerca de 20 mil milhões de euros), ao FEADER e a medidas financiadas na modalidade de gestão partilhada, em conformidade com o Regulamento FEAMP. Estes fundos de reserva fazem parte dos programas e são autorizados anualmente de forma automática, aumentando assim o RAL, embora só possam ser utilizados em função dos resultados da análise de desempenho realizada pela Comissão em 2019. Estes montantes não estão sujeitos ao procedimento de anulação automática de autorizações, pelo que podem ser utilizados ou permanecerão no RAL até à data final de elegibilidade para o QFP. O montante total afetado à reserva de desempenho até ao final de 2017 ascendia a cerca de 14 mil milhões de euros e foi incluído no RAL no final de 2017.

Impacto do pré-financiamento

57 As regras do QFP de 2014-2020 preveem que, após a adoção de um programa operacional dos FEEI, a Comissão pague um montante de pré-financiamento inicial³⁹. O pré-financiamento inicial não utilizado apenas será totalmente disponibilizado no encerramento do programa.

³⁸ Ver ponto 101 do Relatório Especial nº 15/2017 do TCE.

³⁹ Nos termos do artigo 134º, nº 1, do Regulamento "Disposições Comuns", o montante do pré-financiamento inicial varia entre 1% e 1,5% do total dos montantes autorizados e é pago em frações anuais entre 2014 e 2016.

58 De 2016 a 2023, as regras exigem ainda que a Comissão pague para o FEDER, o FSE, o FC e o FEAMP um pré-financiamento anual adicional num valor de 2% a 3% dos montantes afetados⁴⁰.

59 O pré-financiamento reduz o montante do RAL e "protege" efetivamente esse montante da anulação automática. Por conseguinte, quanto mais elevado o montante de pré-financiamento pago, menor o montante suscetível de ser anulado pela aplicação da "regra n+3". O pré-financiamento total pago (inicial e anual) entre 2014 e 2017 ascendeu a 34 mil milhões de euros.

60 A Comissão examina as contas anuais aprovadas de um programa operacional para determinar o montante do pré-financiamento anual não abrangido por pedidos de pagamento intercalares apresentados durante o período contabilístico correspondente. A Comissão recupera os montantes em causa, que passam a constituir receitas afetadas disponíveis, criando assim novas dotações de autorização e de pagamento para os mesmos objetivos de despesas. As novas dotações de autorização podem ser utilizadas até ao encerramento do programa⁴¹, mas as novas dotações de pagamento apenas podem ser utilizadas até ao final do exercício seguinte. Os montantes autorizados irão aumentar o RAL e não estão sujeitos a anulação automática. Em 2017, o primeiro ano de aprovação anual das contas, o montante de pré-financiamento recuperado ascendeu a 6,5 mil milhões de euros, dos quais foram autorizados 100% e pagos 84%. Estes montantes podem tornar-se mais significativos nos próximos anos. O Tribunal regista que a Comissão propôs a redução do pré-financiamento para os anos de 2021 a 2023⁴².

Ajustamentos do QFP

61 Conforme autorizado pelo artigo 19º do Regulamento que estabelece o QFP, foram transferidas, principalmente para 2015 (e 2016, no caso do FEADER), dotações

⁴⁰ Artigo 134º, nº 2, do Regulamento "Disposições Comuns".

⁴¹ Artigo 12º, nº 4, alínea b), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 (Regulamento Financeiro): "As dotações de autorização [...] disponíveis em 31 de dezembro, decorrentes de reembolsos de pagamentos de pré-financiamento, podem ser transitadas até ao encerramento do programa e podem ser utilizadas quando necessário, desde que já não estejam disponíveis outras dotações de autorização".

⁴² A Comissão propôs reduzir o pré-financiamento anual de 3% para 1% nos últimos três anos (2021-2023). Ver COM(2018) 614, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) nº 1303/2013 no que diz respeito ao ajustamento do nível de pré-financiamento anual para os anos de 2021 a 2023.

de autorização no valor de 20,7 mil milhões de euros não utilizadas em 2014 devido a atrasos na adoção de programas. Esta transferência aumentou significativamente as autorizações de 2015 e diminuiu, em igual medida, as autorizações de 2014 (*quadro 4*). Embora o nível global das autorizações do QFP tenha permanecido inalterado, o prazo para a anulação dos montantes em causa passou de 2017 para 2018.

Quadro 4 – Transferência de dotações não utilizadas a partir de 2014 (milhões de euros)

	2014	2015	2016	2017
Rubrica 1b do QFP	- 11 216	11 173		43
Rubrica 2 do QFP	- 9 446	5 093	4 353	

Fonte: Regulamento (UE, Euratom) 2015/623 do Conselho, de 21 de abril de 2015.

62 Em 2017, em conformidade com o artigo 7º do Regulamento que estabelece o QFP⁴³, a Comissão reapreciou as dotações dos Estados-Membros no âmbito do objetivo do "Investimento no Crescimento e no Emprego" da Política de Coesão. Com base neste exame, o limite máximo das dotações de autorização para 2017-2020 foi aumentado em 4,6 mil milhões de euros e o das dotações de pagamento foi aumentado em 1,4 mil milhões de euros (a preços correntes). Na sequência da prorrogação da Iniciativa para o Emprego dos Jovens até 2020, 1,2 mil milhões de euros adicionais (a preços correntes) foram afetados à rubrica 1b. Esta situação aumentou ainda mais o desfasamento entre as dotações de autorização e de pagamento a partir de 2017.

Previsões de pagamentos

63 As regras⁴⁴ estipulam que os Estados-Membros devem enviar à Comissão, até 31 de janeiro e 31 de julho de cada ano, uma previsão dos pedidos de pagamento que esperam vir a apresentar durante o exercício em curso e os exercícios seguintes. Depois de ajustar os valores aos seus próprios modelos⁴⁵, a Comissão utiliza estas

⁴³ Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013.

⁴⁴ Artigo 112º, nº 3, do Regulamento "Disposições Comuns" para o FC e os Fundos Estruturais.

⁴⁵ A Comissão tem em conta vários outros elementos, como a evolução da seleção dos projetos no terreno, as tendências observadas na execução e as metas de risco de anulação automática.

previsões para determinar o nível de dotações de pagamentos necessárias e propor alterações ao orçamento em conformidade.

64 Em 2017, a Comissão aplicou uma correção de 25% à previsão de julho dos Estados-Membros e propôs uma redução de 5,9 mil milhões de euros do nível de dotações de pagamento para os FEEI. Os pedidos de pagamento efetivamente apresentados até ao final do ano ficaram ligeiramente aquém da estimativa da Comissão (em 0,3 mil milhões de euros).

65 Embora o rigor das previsões dos Estados-Membros tenha vindo a aumentar (de 52% em 2016 para 80% em 2017⁴⁶), manteve-se uma diferença significativa entre os montantes previstos e os montantes efetivamente declarados. Por conseguinte, o RAL não diminuiu tanto quanto o esperado.

Instrumentos financeiros em gestão partilhada

66 O orçamento da UE também pode ser executado com recurso a novas ferramentas, como instrumentos financeiros. Embora os montantes pagos a partir do orçamento para estes instrumentos reduzam o RAL, não são imediatamente pagos ao beneficiário final, o que cria autorizações por liquidar ao nível do instrumento, que estão fora do orçamento da UE e não estão sujeitas à regra de anulação automática⁴⁷.

67 Até ao final de 2017, tinham sido autorizados 14,2 mil milhões de euros dos FEEI para instrumentos financeiros, tendo sido pagos 4,4 mil milhões de euros, dos quais 1,5 mil milhões de euros tinham sido pagos aos beneficiários finais⁴⁸. No seu Relatório Especial nº 19/2016, o Tribunal observou que um número significativo de instrumentos financeiros estava sobredimensionado em relação às necessidades do mercado e que

⁴⁶ Calculado em percentagem dos pedidos estimados pelos Estados-Membros em relação aos pedidos efetivamente apresentados. Com base no relatório da Comissão "*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*" (Análise da execução orçamental dos FEEI em 2017).

⁴⁷ Ver pontos 54 a 57 do Relatório Especial nº 2/2012 do TCE.

⁴⁸ *Financial instruments under the ESI Funds - Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 - situation as at 31 December 2017* (Instrumentos financeiros ao abrigo dos FEEI - sínteses dos dados sobre os progressos realizados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros para o período de programação de 2014-2020 - situação em 31 de dezembro de 2017).

um fator que contribuiu para essa situação foi a intenção dos Estados-Membros de contornarem a regra "n+2"⁴⁹.

Desenvolvimento rural

68 O FEADER tem regras financeiras ligeiramente diferentes das dos outros FEEL. Aplicam-se as disposições relativas ao pré-financiamento inicial, a regra "n+3" para anulação de autorizações e a reserva de desempenho de 6%, mas não há diferenças significativas em relação ao período anterior. Os Estados-Membros atribuem cerca de metade dos montantes afetados às chamadas "medidas anuais", cujos pagamentos são efetuados no prazo de um ano a contar da data das autorizações. O restante é dedicado a "medidas de investimento" semelhantes às financiadas pelos FEEL ao abrigo da rubrica 1b.

69 O FEADER não registou atrasos semelhantes aos dos outros FEEL na designação de autoridades responsáveis pelos programas, uma vez que o procedimento não mudou em relação ao anterior QFP. Em resultado, o atraso no início da execução dos programas foi menor e deveu-se, principalmente, à adoção tardia do quadro legislativo. Ainda assim, o atraso provocou a reprogramação das dotações de autorização para 2014 (**ponto 61**).

RAL em outros domínios orçamentais

Ações externas

70 No domínio das ações externas (rubrica 4, Europa Global) o ciclo do procedimento de autorização é diferente do dos FEEL. Nesta rubrica, o RAL representa 2,7 anos de autorizações⁵⁰, o que reflete a demora do processo desde a autorização até ao pagamento. Normalmente, as autorizações são concedidas em duas fases. Em primeiro lugar, é concedida uma autorização global, seguindo-se as autorizações individuais⁵¹. Por exemplo, os programas cuja autorização global foi concedida no ano "n" são formalizados com um país terceiro durante o ano "n+1", sendo os contratos

⁴⁹ Ver ponto 150 do Relatório Especial nº 19/2016 do TCE.

⁵⁰ Este indicador é ainda mais elevado em alguns programas desta rubrica: 3,3 para o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e 3,1 para o Instrumento Europeu de Vizinhança.

⁵¹ Uma autorização é "individual" sempre que o beneficiário e o montante das despesas estejam determinados. Uma autorização é "global" se pelo menos um dos elementos for desconhecido.

que constituem a base das autorizações individuais celebrados até ao ano "n+4". Os projetos e programas são encerrados, e os montantes não utilizados são anulados, quando todas as obrigações contratuais tenham sido cumpridas e os pagamentos e recuperações correspondentes tenham sido efetuados.

71 No início de um QFP, uma parte substancial do RAL da rubrica 4 consiste em autorizações globais. Dado que estas estão a ser executadas através de autorizações individuais, a sua parte no RAL tem vindo a diminuir. No final de 2017, a parte do RAL gerada por autorizações globais ao abrigo da rubrica 4 representava 8,3 mil milhões de euros⁵² (32% do RAL da rubrica 4, sendo o restante proveniente de autorizações individuais).

72 Os Relatórios Anuais de Atividades da DG NEAR e da DG DEVCO (as Direções-Gerais da Comissão responsáveis pela execução da maior parte das despesas da rubrica 4) incluem indicadores-chave de desempenho (ICD) para o montante do RAL. O ICD 4, "período de absorção do RAL"⁵³, tem um objetivo anual de "menos de 4 anos". Em 2017, o valor real foi de 4,24 anos⁵⁴ para a DG NEAR (contra 4,15 anos em 2016) e de 3,7 anos para a DG DEVCO (contra 3,88 anos em 2016).

Outros programas

73 As despesas da rubrica 1a (Competitividade para o crescimento e o emprego) seguem um padrão semelhante às da rubrica 4, na medida em que às autorizações globais (por exemplo, baseadas em convites à apresentação de propostas) se seguem as autorizações individuais (na assinatura de uma convenção de subvenção). A rubrica 1a é composta por uma série de programas diferentes, com características distintas que influenciam o RAL, tais como a duração do programa e a sua modalidade de execução (principalmente gestão direta e indireta).

⁵² No final de 2017, o RAL total gerado por autorizações globais para todas as rubricas do QFP ascendia a 17 mil milhões de euros (6,4% do total).

⁵³ Calculado dividindo o RAL no final do ano pelo valor dos pagamentos efetuados durante esse ano.

⁵⁴ A DG NEAR explica que o indicador ficou acima do objetivo porque doze delegações não cumpriram a referência para este ICD, o que resulta de uma combinação de elevados montantes financeiros autorizados durante o ano e de um baixo nível de pagamentos durante o ano de relato.

74 Por exemplo, no caso do Horizonte 2020, que, de acordo com o orçamento afetado⁵⁵, é o programa desta rubrica que mais contribui para o RAL, à assinatura do contrato segue-se o pagamento do pré-financiamento (geralmente, 10%-30%). A duração média de um contrato é de cerca de dois ou três anos e dá origem a pagamentos intercalares e a um pagamento final no encerramento.

75 A maior parte do financiamento afetado ao abrigo da rubrica 3 (Segurança e cidadania) é executada na modalidade de gestão partilhada com os Estados-Membros através do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo para a Segurança Interna, que seguem regras semelhantes às dos FEEI. Os Estados-Membros apresentam planos plurianuais e, quando os planos são aprovados, são autorizados anualmente montantes, em conformidade com um plano de financiamento. É aplicável uma regra "n+2" de anulação automática de autorizações. A adoção tardia do quadro legislativo para o FAMI⁵⁶ deixou aos Estados-Membros pouco tempo para elaborarem e apresentarem os seus planos plurianuais, o que, por sua vez, atrasou a execução das autorizações. Nos últimos anos, o ritmo de execução intensificou-se e, no final de 2017, 90% do RAL para este domínio tinha sido gerado em 2016 e 2017.

"RAL potencialmente anormal"

76 O exercício "RAL potencialmente anormal" (RPA) é uma análise anual realizada pela Comissão. Tem como principal objetivo identificar todo o RAL injustificado, ou seja, as autorizações que, embora inscritas nas contas, se considera poderem não ter uma justificação jurídica e/ou factual para posteriores pagamentos. A análise inclui as autorizações que estão nas contas há pelo menos cinco anos e as autorizações para as quais não tenha sido efetuado qualquer pagamento nos dois últimos anos. Em princípio, todas as autorizações "anormais" deste tipo devem ser anuladas. A análise é efetuada numa base casuística pelos serviços da Comissão responsáveis pela gestão das autorizações em causa.

77 A Comissão apresenta os resultados deste exercício no documento "*Draft budget - working document Part V - Budget implementation and assigned revenue*" (Projeto de

⁵⁵ Este programa representa mais de 60% das dotações de autorização no âmbito da rubrica 1a do QFP de 2014-2020.

⁵⁶ INFO(2017)60, "*Active monitoring and forecast of budget implementation - summer information note*" (Acompanhamento ativo e previsão da execução orçamental – nota informativa de verão).

orçamento - documento de trabalho Parte V - Execução orçamental e receitas afetadas).

78 Durante os anos de 2010 a 2017, o montante identificado como RPA correspondia, em média, a cerca de 2,1% do RAL do exercício. Uma pequena fração deste montante (por exemplo, 0,15% do RAL no final de 2017) era anormal e foi anulada posteriormente.

Quadro 5 – Resultados do exercício RPA (em milhares de milhões de euros)

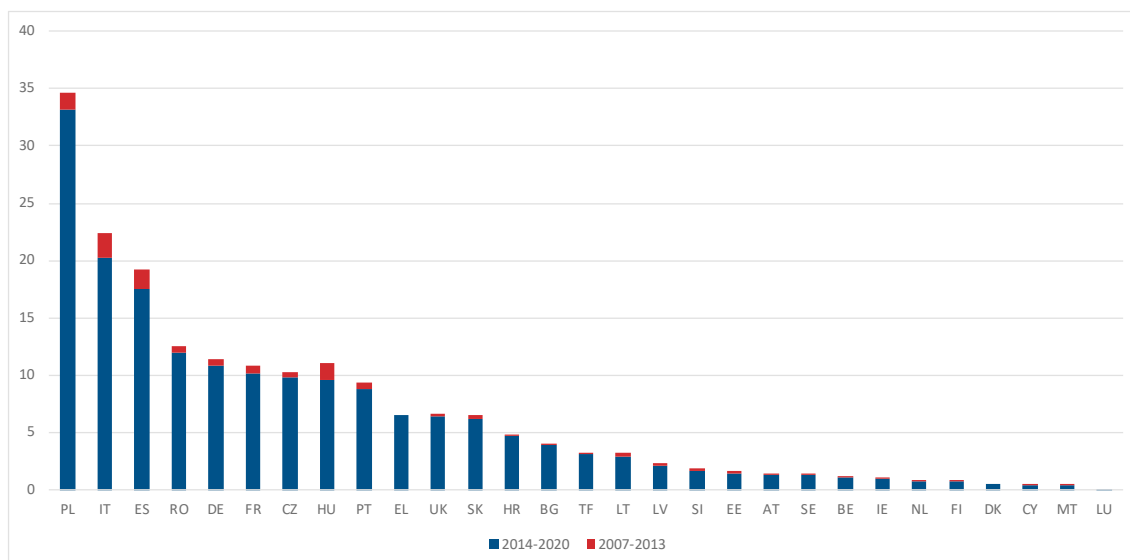
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAL total	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
RPA total	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% RPA/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Fonte: TCE, com base nos documentos de trabalho do projeto de orçamento.

Uma comparação entre Estados-Membros

79 Uma vez que são executadas na modalidade de gestão partilhada, as autorizações por liquidar dos FEEI podem igualmente ser analisadas ao nível dos Estados-Membros. Do RAL total dos FEEI no final de 2017 (189,9 mil milhões de euros), 178,2 mil milhões de euros (94%) correspondem a autorizações do período de 2014-2020 e 11,7 mil milhões de euros (6%) a autorizações do período de 2007-2013. A [figura 11](#) apresenta a repartição por Estado-Membro.

Figura 11 – RAL dos FEEI por Estado-Membro e período de origem (em milhares de milhões de euros)



Nota: TF refere-se a programas transfronteiriços.

Fonte: TCE, com base em informações constantes dos relatórios da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds" (Análise da execução orçamental dos FEEI).

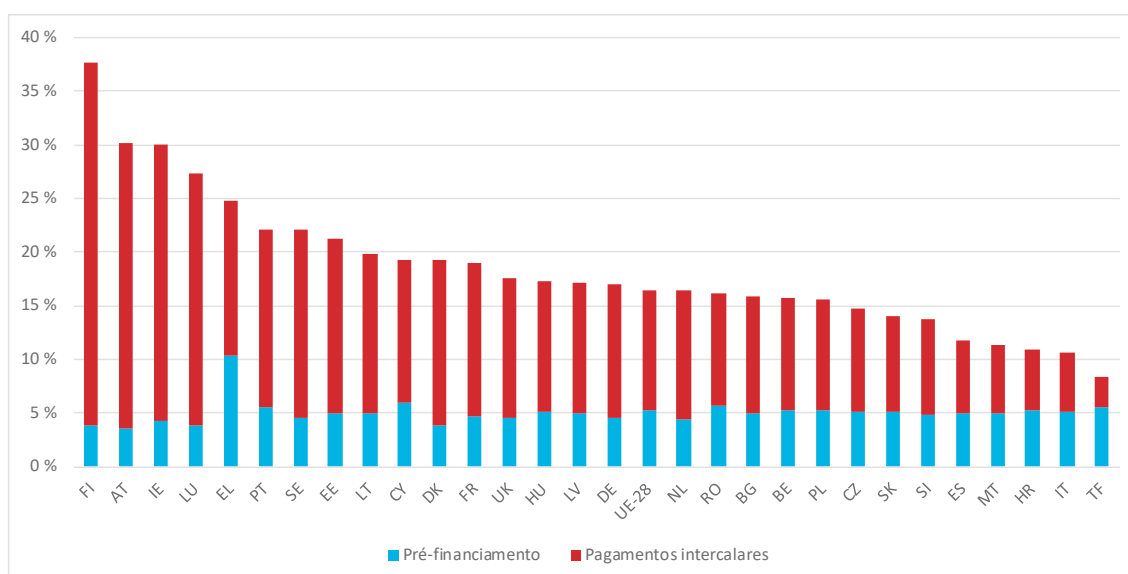
80 Os três Estados-Membros com RAL mais elevado em 2017 eram também os que tinham as maiores afetações de dotações de autorização do QFP. Trata-se da Polónia, Itália e Espanha (34,6 mil milhões de euros, 22,3 mil milhões de euros e 19,2 mil milhões de euros de RAL, respetivamente), que representam 40% do RAL de 2017 dos FEEI no final de 2017.

81 Em termos relativos, os Estados-Membros com RAL mais elevado em proporção das respetivas dotações para o QFP de 2014-2020 foram Chipre, Itália e Malta, com 48%, 46% e 44%, respetivamente. Os Estados-Membros com as proporções mais

baixas foram a Finlândia, a Áustria e a Irlanda, cujo RAL representava, respetivamente, 19%, 26% e 27% das dotações totais⁵⁷.

82 No final de 2017 (quarto ano do QFP), 16,4% do orçamento dos FEEI para o período tinha sido executado (5,3% em pré-financiamentos e 11,1% em pagamentos intercalares). No quarto ano do período de 2007-2013, a taxa de execução era mais elevada, de 22,1% (8,7% em pré-financiamentos e 13,4% em pagamentos intercalares). A **figura 12** apresenta a execução acumulada no final de 2017 em cada Estado-Membro. O **anexo II** apresenta informações mais pormenorizadas.

Figura 12 – Execução acumulada no final de 2017, por Estado-Membro, para o período de 2014-2020 (em comparação com as dotações)



Nota: TF refere-se a programas transfronteiriços.

Fonte: Relatório da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017" (Análise da execução orçamental dos FEEI em 2017).

83 Se os Estados-Membros executassem os programas a uma taxa relativamente comparável, a sua parte do RAL deveria ser proporcional à sua parte no total das dotações de autorização. No entanto, observam-se diferenças devido ao facto de os Estados-Membros absorverem o financiamento a ritmos diferentes. No QFP de 2014-2020, os Estados-Membros com as taxas de absorção mais elevadas no final de 2017 eram a Finlândia, a Áustria e a Irlanda (todos acima de 25%), enquanto a Itália, a Croácia, Malta e Espanha (todos abaixo de 12%) apresentavam as taxas mais

⁵⁷ Relatório da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017" (Análise da execução orçamental dos FEEI em 2017).

baixas⁵⁸. O Tribunal informou sobre os motivos da baixa absorção no seu Relatório Anual relativo a 2017⁵⁹ e num relatório especial recente⁶⁰. Os principais motivos eram o encerramento tardio do anterior QFP, a adoção tardia dos atos jurídicos e as dificuldades de adaptação às alterações substanciais introduzidas no QFP de 2014-2020 e respetiva execução. O Tribunal salientou ainda que os Estados-Membros podem ter dificuldade em identificar projetos de qualidade suficientes num período de tempo curto⁶¹.

84 As diferentes taxas de execução estão ilustradas na *figura 13*, em termos de anos de autorizações de duração superior a um ano representadas pelo RAL. Em 2017, para a maioria dos Estados-Membros, o RAL representava entre dois e três anos de autorizações, como é previsível com a regra "n+3".

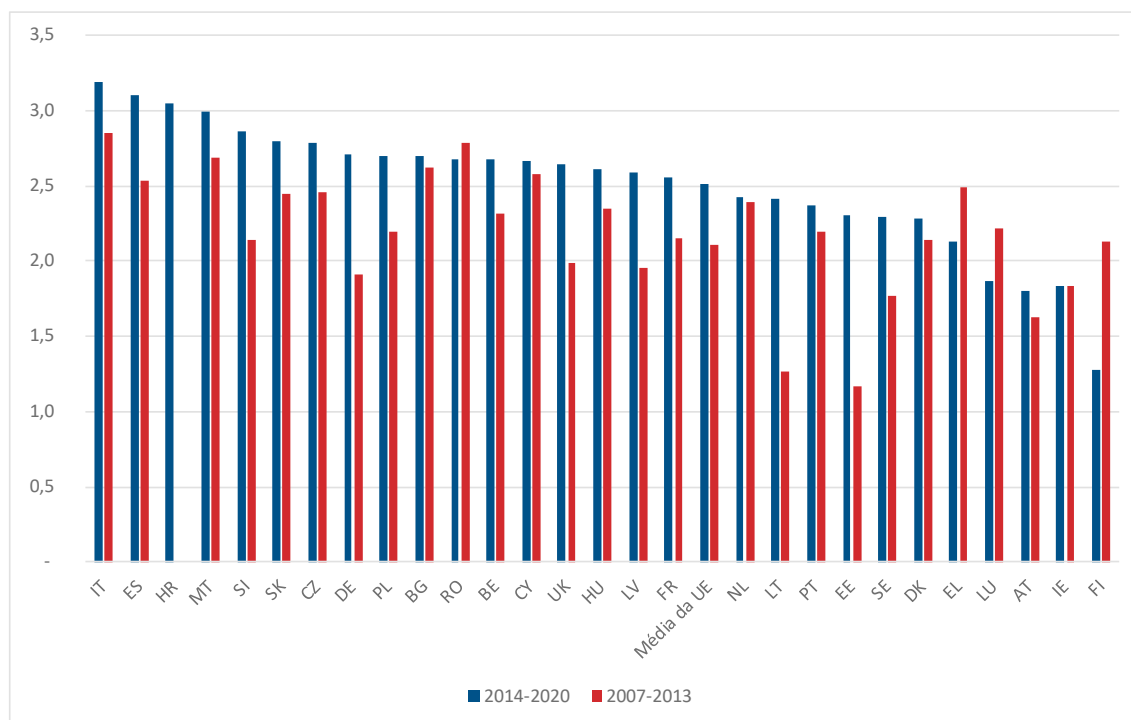
⁵⁸ Relatório da Comissão "*Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*" (Análise da execução orçamental dos FEEI em 2017).

⁵⁹ Relatório Anual do TCE relativo a 2017, capítulo 2.

⁶⁰ Relatório Especial nº 17/2018, intitulado "As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados".

⁶¹ Ver ponto 2.17 do Relatório Anual do TCE relativo a 2017.

Figura 13 – RAL / autorizações médias anuais



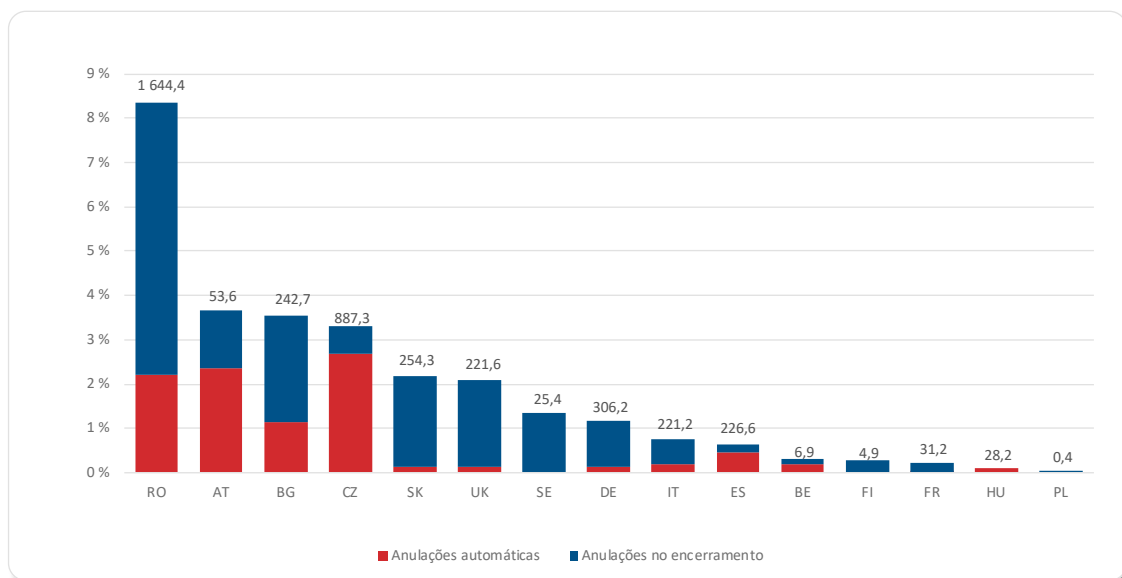
Fonte: TCE, com base em informações constantes do relatório da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017" (Análise da execução orçamental dos FEEI em 2017).

85 No período de 2007-2013, as autorizações anuladas elevaram-se a 4,4 mil milhões de euros, sendo compostas por 1,6 mil milhões de euros correspondentes a anulações automáticas e por 2,8 mil milhões de euros de anulações no encerramento. Estas anulações diminuem o RAL, mas trata-se de montantes que já não podem ser utilizados e que, por conseguinte, estão perdidos para os Estados-Membros em causa e para o orçamento da UE⁶². Na sua proposta para o QFP de 2021-2027, a Comissão propôs a criação de uma "Reserva da União". Esta reserva seria financiada através de fundos afetados, mas que acabem por não ser utilizados, bem como a partir das margens que fiquem disponíveis dentro dos limites máximos das autorizações do exercício financeiro anterior⁶³. A *figura 14* apresenta a repartição do montante de 4,4 mil milhões de euros pelos 15 Estados-Membros em causa, devendo-se a maior parte à Roménia.

⁶² Ao contrário do que acontece no caso das dotações de pagamento não utilizadas, que são inscritas como excedente no orçamento da UE e reduzem as contribuições dos Estados-Membros para o orçamento da UE no ano seguinte.

⁶³ COM(2018)321, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende – Quadro financeiro plurianual 2021-2027.

Figura 14 – Anulações acumuladas no QFP de 2007-2013 em percentagem das dotações totais e em montantes absolutos



Nota: Montantes expressos em milhões de euros.

Fonte: TCE, com base em valores dos relatórios da Comissão.

Conclusão e rumo a seguir

86 Muitos dos fatores subjacentes ao RAL examinados no presente documento são semelhantes aos apresentados pela Comissão na sua análise de 2002⁶⁴ do RAL durante o QFP de 2000-2006. Entre estes, contam-se a sobreposição de dois QFP, o impacto da regra de anulação automática de autorizações e o atraso no início dos programas. Fatores novos, como os requisitos aplicáveis aos FEEI no âmbito do QFP de 2014-2020, contribuíram para atingir o atual nível recorde do RAL. Com base nas estimativas do Tribunal⁶⁵ e nas previsões da Comissão, o aumento deverá continuar no futuro.

A história repete-se

87 Em 2000 foi realizado um exercício de reprogramação semelhante ao de 2014, tendo dado origem à transferência de autorizações de 2000 para 2001. Conforme mencionado (**ponto 30**), o início do QFP de 2007-2013 foi igualmente afetado por atrasos.

88 Em 2004, o nível das autorizações por liquidar relativas aos programas do período de 2000-2006 era 3,7 mil milhões de euros superior ao que a Comissão tinha previsto em 2002. As autorizações orçamentais por liquidar relativas aos programas do período de 1994-1999 ascenderam a 3,3 mil milhões de euros, enquanto a análise da Comissão de 2002 previa que tivessem sido completamente liquidadas⁶⁶. Esta situação revela que os níveis de RAL previstos foram constantemente subestimados.

89 Quando o QFP de 2007-2013 foi acordado, em maio de 2006, baseou-se no pressuposto de que, no final de 2013, o RAL corresponderia a 180 mil milhões de euros⁶⁷. Na realidade, atingiu 222 mil milhões de euros.

90 Os pagamentos previstos para os programas do período de 2014-2020 basearam-se em dados históricos dos anteriores dois QFP (de 2000-2006 e primeiros

⁶⁴ COM(2002)528, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Evolução da execução orçamental dos Fundos estruturais e, nomeadamente, o RAL.

⁶⁵ Ver ponto 2.7 do Relatório Anual do TCE relativo a 2017.

⁶⁶ Ver ponto 2.20 do Relatório Anual do TCE relativo a 2004.

⁶⁷ Documento de trabalho sobre autorizações por liquidar (RAL) e a questão dos pagamentos, Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu.

anos de 2007-2013). A Comissão presumiu que os atrasos registados em 2007 e 2008 não voltariam a ocorrer e que os novos programas iriam ter início mais cedo⁶⁸. Este pressuposto veio a revelar-se incorreto e, na realidade, os atrasos foram ainda maiores do que no período anterior.

91 Quando o atual QFP foi adotado, em 2013, foi previsto um RAL superior a 260 mil milhões de euros para o final de 2020⁶⁹. Devido principalmente a um início da execução dos FEEI mais lento do que o esperado, prevê-se que esse valor seja substancialmente mais elevado. A previsão da Comissão de 2018⁷⁰ aponta para um RAL de 295 mil milhões de euros no final de 2020 e de 314 mil milhões de euros no final de 2023⁷¹.

92 A Comissão afirma que se revelou extremamente difícil efetuar uma previsão rigorosa da evolução dos pagamentos no âmbito do QFP de 2014-2020, em especial no que diz respeito aos FEEI. Segundo a Comissão, uma mudança de (+) 1% no ritmo de execução dá origem a uma mudança de (+) 4 mil milhões de euros nas necessidades de pagamento⁷².

93 Embora seja um exercício complexo, a previsão do RAL ou das futuras necessidades de dotações de pagamento é uma parte essencial da elaboração de orçamentos futuros e é fundamental para evitar a acumulação anormal de pagamentos. Tendo recomendado insistentemente que a Comissão elabore previsões

⁶⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 – Um orçamento da UE centrado nos resultados, SWD(2016)299 final.

⁶⁹ Projeto de Orçamento de 2019, Mapa previsional elaborado pela Comissão.

⁷⁰ COM(2018) 687, de 10 de outubro de 2018, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho "Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2019-2023)".

⁷¹ Partindo do pressuposto de que as propostas do próximo QFP são adotadas tal como apresentadas pela Comissão.

⁷² *Commission medium term payment forecast* (Previsão de pagamentos a médio prazo da Comissão), 16 de outubro de 2017.

de pagamento a longo prazo⁷³, o Tribunal congratula-se com o facto de o Regulamento Financeiro de 2018 prever a obrigação de a Comissão transmitir ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma previsão anual a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída respeitantes aos cinco anos seguintes⁷⁴.

Riscos para os futuros orçamentos

94 A Comissão considera que "[o] aumento do nível das autorizações por liquidar no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no terceiro ano do período de programação faz parte do ciclo normal de execução observado anteriormente para esses fundos. O perfil anual regular de execução das dotações de autorização durante o período de 2014-2020, a introdução da regra "n+3" e a lentidão na execução conduziram a um forte aumento das autorizações por liquidar"⁷⁵. Todavia, o Tribunal considera que os atuais níveis elevados do RAL podem dar origem aos riscos para o orçamento da UE apresentados em seguida.

Dotações de pagamento insuficientes nos últimos anos do QFP de 2014-2020

95 O Tribunal já observou, nos seus relatórios anuais, que um RAL elevado agrava o risco de uma acumulação anormal dos pagamentos, como aconteceu em 2013-2015, uma vez que o número de pedidos deverá aumentar substancialmente nos últimos anos do QFP de 2014-2020⁷⁶.

96 Este risco pode ser reduzido pela "margem global relativa aos pagamentos", um instrumento especial que permite transferir as margens não utilizadas para os exercícios seguintes⁷⁷.

⁷³ Ver Parecer nº 1/2017 do TCE (pontos 110 a 112), Relatório Anual do TCE relativo a 2017 (ponto 2.49), Relatório Anual do TCE relativo a 2015 (ponto 2.10) e Relatório Anual do TCE relativo a 2014 (ponto 2.22).

⁷⁴ Artigo 247º, nº 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

⁷⁵ Resposta ao ponto 2.14 do Relatório Anual do TCE relativo a 2016.

⁷⁶ Ver Relatório Anual do TCE relativo a 2017, ponto 2.47.

⁷⁷ Ver Relatório Anual do TCE relativo a 2017, pontos 2.9 a 2.12.

97 Segundo a Comissão⁷⁸, não se registou uma acumulação anormal de pagamentos no final de 2017. Contudo, a acumulação no final de 2017, composta principalmente por pedidos relativos a programas do período de 2014-2020 que foram recebidos demasiado tarde para serem pagos naquele ano, ascendia a 2,3 mil milhões de euros. Esta acumulação é suscetível de aumentar nos próximos anos, à medida que a execução dos programas avança.

Dotações de pagamento insuficientes no próximo QFP

98 Tal como em períodos anteriores, os atrasos na execução dos programas no âmbito do QFP de 2014-2020 implicaram que as dotações de pagamento necessárias para estes programas fossem muito reduzidas durante os primeiros quatro anos. No entanto, ao contrário do que se verificou nos QFP anteriores, as dotações de pagamento anuais foram quase integralmente utilizadas em 2014 e 2015 para pagar o RAL do QFP de 2007-2013⁷⁹. Isto significa que os atrasos de execução tiveram também um efeito positivo em termos orçamentais e ajudaram a reduzir a pressão sobre os pagamentos. Não obstante, se não tivesse havido atrasos, as necessidades de pagamento teriam sido muito superiores durante os primeiros anos deste QFP. Uma situação de insuficiência de dotações de pagamento semelhante à de 2011-2015 poderá ocorrer no próximo QFP⁸⁰ (**ponto 38**).

99 A Comissão salientou esta questão na sua previsão a longo prazo⁸¹, tendo afirmado que os limites máximos de pagamento acordados para 2019-2020 e os propostos para 2021-2023 correspondem às necessidades previstas dos programas do período de 2014-2020 e à introdução progressiva dos programas do período de 2021-2027. Novos atrasos na execução dos FEEI podem colocar pressão sobre os limites máximos de pagamento para 2021-2023 e afetar sua capacidade para cobrir os novos programas de despesas.

⁷⁸ "Active monitoring and forecast of budget implementation - 2017 Information Note" (Acompanhamento ativo e previsão da execução orçamental – nota informativa de 2017) da Comissão, 16 de março de 2018.

⁷⁹ Com efeito, em 2014, a margem para imprevistos relativa a pagamentos foi utilizada como medida de emergência para disponibilizar dotações de pagamento para cobrir as necessidades do exercício.

⁸⁰ Ver Relatório Anual do TCE relativo a 2016, pontos 2.36 e 2.37.

⁸¹ COM(2018) 687, Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2019-2023).

100 A Comissão e as autoridades orçamentais devem dar resposta a este risco em conformidade com a decisão do Conselho relativa aos recursos próprios⁸², que exige manter uma relação equilibrada entre dotações de autorização e dotações de pagamento. Os relatórios anuais do TCE relativos a 2016 e 2017 incluíram recomendações sobre esta questão. No Relatório Anual relativo a 2016, o Tribunal recomendou que a Comissão tenha em conta o crescimento das autorizações por liquidar nas suas previsões das dotações de pagamento para o próximo QFP, a fim de ajudar a garantir um bom equilíbrio entre as dotações de autorização e as dotações de pagamento⁸³. No Relatório Anual relativo a 2017, o Tribunal recomendou que a Comissão convide o Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito do debate sobre o QFP pós-2020, a desenvolverem mecanismos para uma melhor gestão do risco de acumulação de atrasos nos pagamentos, tendo em conta o elevado nível de autorizações por liquidar no QFP atual e no anterior⁸⁴.

Crescente exposição do orçamento da UE

101 Além das autorizações por liquidar, a UE tem vários importantes passivos a longo prazo, garantias e obrigações jurídicas⁸⁵, nomeadamente as pensões do pessoal, garantias de empréstimos e instrumentos financeiros. Um RAL elevado aumenta os montantes devidos pela UE e, por conseguinte, a exposição financeira do seu orçamento.

Como é possível reduzir o RAL?

102 A fim de evitar a escassez de dotações de pagamento no final do atual QFP e uma transferência anormal de RAL de um exercício para outro, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão acordaram⁸⁶:

- acompanhar de perto o nível do RAL;

⁸² Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26 de maio de 2014.

⁸³ Ver ponto 2.48, recomendação 1, do Relatório Anual do TCE relativo a 2016.

⁸⁴ Ver ponto 2.62, recomendação 3, do Relatório Anual do TCE relativo a 2017.

⁸⁵ Ver Relatório Anual do TCE relativo a 2016, pontos 2.15 a 2.20.

⁸⁶ Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União, julho de 2018, anexo - Cooperação interinstitucional durante o processo orçamental.

- o aplicar de forma rigorosa as regras de anulação de autorizações, em especial as regras de anulação automática;
- o analisar e debater as estimativas da Comissão no que se refere ao nível exigido de pagamentos, para assegurar que a UE consegue cumprir as suas obrigações financeiras no período de 2014-2020.

103 Por definição, o nível do RAL pode ser reduzido de três formas:

- o aumentando o nível das dotações de pagamento quando estas são insuficientes;
- o anulando fundos;
- o reduzindo o nível das dotações de autorização nos orçamentos futuros, deixando assim dotações de pagamento suficientes para cobrir as autorizações por liquidar⁸⁷.

104 A decisão de aumentar as dotações de pagamento e diminuir as dotações de autorização incumbe às autoridades orçamentais. As anulações de autorizações são rigorosamente determinadas pela regulamentação financeira, que a Comissão tem de respeitar quando procede a anulações. Embora o seu volume tenha sido reduzido nos últimos anos, as anulações continuam a representar recursos orçamentais não utilizados e que deixam de poder contribuir para a concretização dos objetivos estratégicos.

105 Espera-se que o RAL do período de 2014-2020 diminua entre 2020 e 2025, data em que o remanescente será, em princípio, insignificante. O principal desafio consistirá em assegurar que, no novo período, não começa a acumular-se um RAL ainda mais elevado. Algumas das medidas que a Comissão introduziu para o atual QFP (como o apuramento anual das contas) ou propôs para o próximo QFP (mudar a regra de anulação de dotações de "n+3" para "n+2", diminuir o pré-financiamento, manter disposições de gestão e controlo semelhantes (como a recondução de autoridades designadas pelos Estados-Membros), maior flexibilidade na transferência de fundos no interior de programas e entre programas)⁸⁸ podem parcialmente dar resposta a este desafio.

⁸⁷ Ver ponto 2.36 do Relatório Anual do TCE relativo a 2016.

⁸⁸ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas,

106 As seguintes medidas contribuiriam igualmente para evitar a acumulação de RAL no próximo QFP:

- o adoção oportuna do QFP de 2021-2027 e dos programas plurianuais que lhe estão associados;
- o simplificação das regras para a utilização do orçamento⁸⁹;
- o boa previsão das necessidades de pagamento;
- o garantia de um equilíbrio adequado entre dotações de autorização e de pagamento.

e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, COM(2018) 375.

⁸⁹ Ver os documentos informativos do TCE "Simplificação da execução da política de coesão pós-2020", maio de 2018; "Contributo para a simplificação do programa de investigação da UE para além do Horizonte 2020", março de 2018; "Futuro da PAC", março de 2018.

Anexos

Anexo I — RAL por programas principais, 2014 a 2017 (em milhões de euros)

Sub-rubrica do QFP	Designação da sub-rubrica do QFP	RAL acumulado no final do ano				Dotações de autorização adotadas em 2017	RAL de 2017 em anos de autorizações
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Convergência regional (regiões menos desenvolvidas)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Competitividade (regiões mais desenvolvidas)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Fundo de Coesão	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horizonte 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Regiões em transição	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Contribuição para o Mecanismo Interligar a Europa (MIE)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Transportes	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Cooperação territorial europeia	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Iniciativa para o Emprego dos Jovens (dotação complementar específica)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energia	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Ambiente e ação climática (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fundo para a Segurança Interna	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Sistemas Europeus de navegação por satélite (EGNOS e Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Total para os principais programas plurianuais	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Outros programas	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Total	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Nota 1: Os programas são classificados segundo o seu montante de RAL em 2017.

Nota 2: Os montantes totais de RAL não incluem o RAL relativo a outras instituições.

Fonte: TCE, com base em informações do armazém de dados da Comissão.

Anexo II — Taxas de pagamento acumuladas e RAL por Estado-Membro, no final de 2017, para o QFP de 2014-2020

Estado-Membro	Montantes atribuídos do QFP (milhares de milhões de euros)	Pré-financiamento até ao final de 2017	Pagamentos intercalares até ao final de 2017	Taxa de pagamento total	RAL de 2014-2020 no final de 2017 (milhares de milhões de euros)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
TF	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	0,0
Total	466,54	5,3 %	11,1 %	16,4 %	175,1

Nota 1: TF refere-se a programas transfronteiriços.

Fonte: TCE, com base no relatório da Comissão "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017" (Análise da execução orçamental dos FEEI em 2017).

Equipa do TCE

O presente exame rápido de casos do TCE, intitulado "Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento", foi adotado pela Câmara V - Financiamento e administração da União, presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou. A tarefa foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Annemie Turtelboom, com a colaboração de Dennis Wernerus, chefe de gabinete; Margit Spindelegger, responsável principal; Paul Sime, responsável de tarefa; Michael Tatianos e Mircea-Cristian Martinescu. Thomas Everett prestou assistência linguística e Manuela Magliocca e Valérie Tempez-Erasmi asseguraram o secretariado.

Após anos de aumento quase ininterrupto, as autorizações por liquidar no orçamento da UE atingiram um novo máximo de 267 mil milhões de euros no final de 2017. A maioria representa uma obrigação futura de pagamento do orçamento da UE. Com o presente exame, o Tribunal explica de que forma o seu montante evoluiu ao longo do tempo e quais são os principais fatores subjacentes à tendência para o aumento. Entre esses fatores, contam-se o facto de as dotações de autorização serem superiores às dotações de pagamento, de o termo de um QFP se sobrepor ao início de um novo e de os programas financiados pela UE nos Estados Membros serem objeto de uma execução lenta. O Tribunal identifica os riscos que o elevado montante de autorizações por liquidar coloca ao orçamento da UE, como a impossibilidade de fazer face a futuras necessidades de pagamento, bem como possíveis soluções.

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



© União Europeia, 2019.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.