



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

**DISCURSO PROFERIDO PELO DR. VÍTOR CALDEIRA,
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

***APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO ANUAL RELATIVO
AO EXERCÍCIO DE 2011
NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA***

**Comissão de Assuntos Europeus e Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública**

Lisboa, 23 de Janeiro de 2013

Apenas o discurso proferido faz fé

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Europeus

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Exmas. Senhoras e Senhores Deputados,

Ao longo dos últimos 35 anos o Tribunal de Contas Europeu produziu sempre, nos termos do Tratado, o seu relatório anual: instrumento fundamental no escrutínio parlamentar e no controlo público da execução, pela Comissão, do orçamento da União Europeia (UE).

O objetivo do relatório anual consiste em fornecer constatações e conclusões que auxiliem o Parlamento Europeu, o Conselho e os cidadãos a avaliar a **qualidade da gestão financeira da UE**, bem como em apresentar recomendações úteis visando a sua melhoria. A 18ª declaração anual sobre a fiabilidade (DAS) das contas da UE e a regularidade das operações subjacentes constituem o seu ponto central.

Principais Mensagens

Neste sentido, e antes de referir alguns aspetos relativos à execução orçamental em 2011, gostaria de elencar as principais mensagens deste relatório anual:

- As **contas** de 2011 refletem fielmente a situação financeira da União Europeia, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos a esse exercício. As **receitas** e as **autorizações** estavam isentas de erros materiais.
- Pelo contrário, os **pagamentos** estavam afetados por erros materiais, com uma taxa de erro estimada de 3,9% para o orçamento da UE no seu conjunto. O nível de erro permaneceu semelhante ao de 2010, que foi de 3,7%, mas claramente inferior ao registado no início do período de programação (6,9%).
- Todos os domínios de despesas da UE avaliados individualmente estavam afetados por erros materiais, com exceção dos domínios das **Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento** e das **Despesas Administrativas**.
- A taxa de erro estimada pelo TCE para as despesas do grupo de políticas do **Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde** (domínio de despesas mais propenso a erros) ascendeu a 7,7%. A taxa de erro estimada para o grupo de políticas da **Política Regional, Energia e Transportes** permaneceu elevada (6,0%).

- Registou-se um **aumento das reservas da Comissão**, tendo o montante que os Diretores-Gerais da Comissão consideram em risco passado de 400 milhões de euros em 2010 para 2 mil milhões de euros em 2011. Esse aumento reflete o reconhecimento, por parte da Comissão, de um elevado risco de erro em determinados domínios, nomeadamente o Desenvolvimento rural, a Coesão e a Investigação.
- Constatou-se igualmente que, em geral, os sistemas de controlo examinados foram apenas **parcialmente eficazes**, não realizando plenamente o seu potencial para prevenir ou detetar e corrigir erros.

Estas mensagens são consistentes com o que o Tribunal concluiu em anos anteriores. Dir-me-ão que tal não constitui surpresa. Julgo, porém, que as mesmas se revestem de particular importância neste momento.

Apesar de as finanças públicas da União Europeia estarem sob grande pressão há ainda margem para utilizar os respectivos fundos de forma mais eficiente e melhor orientada para a realização de projetos de valor acrescentado europeu. Dito de forma mais simples, o Tribunal continua a detetar muitos casos em que o dinheiro da União Europeia ou não é utilizado de forma eficiente ou se destina a fins diferentes dos previstos.

Execução orçamental

Relativamente à execução orçamental gostaria de realçar que, em 2011, o total das receitas correspondeu a 130,0 mil milhões de euros, resultando a sua maioria dos Recursos próprios RNB (67,1%). Os pagamentos atingiram 129,4 mil milhões de euros, dos quais cerca de 34% destinados às Medidas de mercado e ajudas directas no âmbito da Agricultura, e cerca de 27 % à Política regional, energia e transportes, no domínio da Coesão.

O excedente orçamental diminuiu significativamente por comparação com o ano anterior, fixando-se em 1,5 mil milhões de euros (4,5 mil milhões de euros em 2010).

O Tribunal salientou a concentração excessiva, no final de 2011, dos pedidos de pagamentos dos Estados-Membros no FSE, FEDER e Fundo de Coesão. Cerca de 5 mil milhões de euros poderiam ter sido pagos se os fundos tivessem sido solicitados em devido tempo.

Um problema reiteradamente constatado pelo Tribunal respeita às autorizações por liquidar, cujo valor acumulado ascendeu a 207 mil milhões de euros, ou seja, 2,7 anos

de pagamentos se considerarmos como padrão a execução de 2011. Dois terços das mesmas respeitam ao domínio da Coesão.

O nível muito elevado de autorizações por liquidar acumuladas em relação ao período de 2007-2013, em comparação com a mesma fase do período anterior, fica a dever-se em grande parte ao início e execução tardios dos respetivos programas de despesa.

No que se refere aos fluxos financeiros com Portugal, a nossa contribuição para o orçamento comunitário foi de 1,7 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,4% do total dos recursos próprios da UE, enquanto as transferências a favor de Portugal atingiram 4,7 mil milhões de euros, o que representa 3,6% do total dos pagamentos.

Nesta medida, as contribuições de Portugal para a União e os pagamentos a seu favor mantiveram-se relativamente estáveis por comparação com 2010, verificando-se uma redução das primeiras de 113,5 milhões de euros, e um aumento dos segundos de 340,1 milhões de euros.

O orçamento da UE garantiu ainda, em 2011, o empréstimo de 14,1 mil milhões de euros concedido pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, no âmbito do programa de assistência financeira a Portugal.

Domínios específicos

A apresentação das observações do Tribunal atinentes a domínios específicos seguiram em 2011 uma nova estrutura. A **Agricultura** foi objeto de análise em duas áreas: Medidas de mercado e ajudas diretas; e Desenvolvimento rural, ambiente, pesca e saúde.

No seu conjunto – e em comparação com 2010 –, verifica-se um aumento da taxa de erro estimada de 2,3% para 4%, devido sobretudo aos problemas encontrados no âmbito do Desenvolvimento rural.

No que se refere às **Medidas de mercado e ajudas diretas**, cerca de três quartos dos erros quantificáveis são erros de exatidão, em especial de sobredeclaração da superfície elegível nas candidaturas. Trata-se sobretudo de situações em que a elegibilidade das pastagens permanentes é incorretamente avaliada e registada no Sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA).

O Tribunal constatou que os sistemas nacionais de supervisão e controlo auditados nesta área são parcialmente eficazes, sendo a eficácia do Sistema integrado de gestão e controlo (SIGC) prejudicada pela existência de informações inexatas nas bases de

dados sobre as parcelas agrícolas de referência, por exemplo, terrenos parcialmente cobertos por floresta densa constam do sistema como “pastagens permanentes”.

Apesar de Portugal não ter sido incluído na amostra do Tribunal relativa ao exame da eficácia dos sistemas nacionais, devo referir que a Comissão manteve a reserva relativa ao nosso país devido à falta de atualização da base de dados SIPA.

Passo agora à área do **Desenvolvimento rural**, a mais propensa a erros em 2011, com uma taxa de erro estimada de 7,7%.

A maior parte dos erros refere-se a despesas inelegíveis no quadro das medidas relativas à modernização de explorações agrícolas. O Tribunal constata ainda vários erros relacionados com a inobservância das regras sobre contratos públicos, tendo detetado, por exemplo em Portugal, uma situação de desrespeito das regras de publicidade, embora sem impacto financeiro.

Através do exame dos sistemas de supervisão e controlo na área do Desenvolvimento rural, o Tribunal verificou que os controlos administrativos e os controlos no local não são suficientemente rigorosos para reduzir o risco de despesas inelegíveis. Tal permitiu, por exemplo, o reembolso de custos relativos a uma casa de habitação como se se tratasse de uma instalação agrícola.

Refiro-me agora ao anterior domínio da **Coesão**, que foi subdividido em duas áreas: Política regional, energia e transportes, e Emprego e assuntos sociais. A comparação, entre 2010 e 2011, da taxa de erro estimada evidencia uma descida de 7,7% para 5,1%, sendo que a área da Política regional apresenta um maior risco de erro que a do Emprego e assuntos sociais.

No âmbito da **Política regional, energia e transportes**, a maior parte dos erros resulta da inobservância das regras sobre contratos públicos, tendo sido detetadas, por exemplo situações de recurso ao ajuste direto sem justificação, de divisão artificial da obra em vários contratos e de modificações significativas do âmbito e dos custos do contrato inicial.

O segundo tipo de erros mais frequente refere-se a despesas inelegíveis como, por exemplo, a não contabilização das receitas geradas pelo projeto e a inobservância da decisão de aprovação do projeto.

Em 62% das operações afectadas por erros, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes que lhes permitiria detetar e corrigir parte dos erros antes de certificar as despesas enviadas à Comissão para reembolso.

O Tribunal avaliou ainda o funcionamento de sete autoridades de auditoria no período 2007-2013, tendo concluído que quatro foram eficazes, duas parcialmente eficazes e uma ineficaz. No caso da autoridade de auditoria portuguesa, a Inspeção-Geral de Finanças, o Tribunal considerou fiável o relatório anual de controlo e a opinião anual de auditoria, tendo sido cumpridas as principais exigências regulamentares.

Na área do **Emprego e assuntos sociais** o risco de erro é menor, registando-se uma taxa de erro estimada de 2,2%.

A maioria dos erros refere-se a despesas inelegíveis tendo, por exemplo, o Tribunal constatado em Portugal um caso de apresentação de custos excessivos com pessoal e outro de cálculo incorreto dos custos gerais.

Em três quartos das operações afetadas por erros, as autoridades nacionais dispunham da informação suficiente que lhes permitiria detetar e corrigir parte dos erros antes de certificar as despesas enviadas à Comissão para reembolso.

No exame dos sistemas de supervisão e controlo, o Tribunal constatou deficiências sobretudo ao nível das autoridades de gestão.

Tal como sucedeu no domínio da Política regional, e apesar de a Comissão ter recorrido a mecanismos de correção financeira, as despesas certificadas e enviadas à Comissão pelos Estados-Membros, aquando do encerramento do período 2000-2006, continuam afetadas por erros materiais.

Senhores Presidentes,

Registaram-se progressos no atual período de programação, mas a gestão financeira da União ainda não atingiu o nível pretendido. Muitos dos problemas verificados pelo Tribunal no passado mantêm-se, ainda que a uma escala menor.

A melhoria das regras e da concepção dos programas de despesas do período de programação precedente para o atual traduziu-se na diminuição da estimativa da taxa de erro global do orçamento da União, que passou de 6,9% em 2007 para 3,9% em 2011.

Agora, com a discussão das propostas legislativas para o próximo período 2014-2020, existe uma excelente oportunidade, e uma necessidade, de abordar de forma eficaz as causas subjacentes aos problemas que tem vindo a ser identificados pelo Tribunal.

Desde há muito que se recomendam sistemas mais simples e com objetivos mais claros, em que seja mais fácil medir resultados e que disponham de mecanismos de controlo com uma melhor relação custo/benefício.

O presente relatório anual e os pareceres do Tribunal sobre as referidas propostas legislativas fornecem numerosas recomendações e observações nesse sentido. Por exemplo, no domínio da Coesão, as propostas da Comissão para o novo período permitirão aos Estados-Membros estabelecer a ligação entre o financiamento de um conjunto de projetos de determinado programa operacional e a prossecução de objetivos específicos.

No que se refere às propostas relativas ao novo Quadro Estratégico Comum que visam disciplinar as áreas de despesa mais propensas ao risco de erro, o Tribunal chama a atenção para a necessidade de reforçar o papel de supervisão da Comissão, de melhorar os mecanismos de correção financeira e de garantir a existência de procedimentos adequados de auditoria sobre os novos instrumentos financeiros.

Desenvolvimentos em matéria de prestação de contas no contexto atual

Enquanto auditor externo da União, o Tribunal enfrenta atualmente novos e importantes desafios decorrentes da evolução dos mecanismos de governação económica da União.

O Tribunal vem acompanhando estes desenvolvimentos de perto, em particular no que respeita ao reforço da legitimidade democrática e da responsabilidade pela prestação de contas. Em nossa opinião, este pilar deve incluir medidas que permitam um efetivo controlo parlamentar, bem como a auditoria pelo Tribunal de Contas Europeu de todos os fundos públicos utilizados para cumprir os objetivos da UE, incluindo os que não se encontram inscritos no orçamento da União.

A União adotou novos mecanismos e procedimentos de governação económica ao nível da supervisão do sistema financeiro e da coordenação das políticas orçamentais e económicas. Não estabeleceu, todavia, de forma sistemática e coerente, os procedimentos aplicáveis em matéria de auditoria pública e de prestação de contas.

Na opinião do Tribunal todos os fundos públicos - incluindo os que não estão inscritos no orçamento da União -, utilizados para cumprir objetivos da União, nomeadamente os da União Económica e Monetária, devem ser sujeitos ao escrutínio político e à auditoria pública.

Neste sentido, o Tribunal está empenhado em tudo fazer para que, tal como sucedeu com o Mecanismo Europeu de Estabilidade, estes princípios sejam acautelados de forma apropriada. Por exemplo, no caso deste Mecanismo, que entrou em funcionamento em Outubro de 2012, o Artigo 30º do respectivo Tratado prevê o escrutínio das suas actividades por parte de um Comité de Auditoria (integrado por um membro proposto pelo Tribunal), associado a um dever de informação para com os Parlamentos Nacionais, as Instituições superiores de controlo dos Estados-Membros signatários do mesmo e o Tribunal de Contas Europeu.

O Parlamento Europeu discute atualmente um projeto de relatório sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas e a Análise Anual do Crescimento para 2013, tendo considerado essencial reforçar a transparência e a legitimidade democrática do Semestre Europeu, através de uma participação mais ativa do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais.

No plano regulamentar, a evolução das negociações entre o Conselho e o Parlamento Europeu destinadas à adopção do chamado “two-pack” aponta para o reforço do diálogo económico e o escrutínio do Semestre Europeu por parte do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais. Tal escrutínio será seguramente mais eficaz se for facilitado pelo trabalho do Tribunal de Contas Europeu em cooperação com os seus homólogos dos Estados-Membros.

Senhores Presidentes,

Senhoras e Senhores Deputados,

Atravessamos tempos muito difíceis. Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu devem chegar a acordo quanto às regras mais eficazes relativas à utilização dos fundos da União, e os Estados-Membros e a Comissão devem garantir a sua correta aplicação. Apenas deste modo o orçamento da União poderá ser gerido de forma mais eficiente e eficaz, oferecendo maior valor acrescentado aos cidadãos europeus.

Hoje em dia, mais do que nunca, a melhoria do procedimento de prestação de contas na União Europeia torna-se crucial. Trata-se de um objetivo que todas as instituições da UE devem prosseguir e que o Tribunal colocou no centro da sua estratégia para os próximos anos.

Com efeito, uma das suas prioridades para o período 2013-2017 consiste na adaptação do seu trabalho em função das necessidades do Parlamento Europeu, do Conselho da União, e dos Parlamentos Nacionais, o que permitirá otimizar o seu contributo no âmbito da prestação de contas na União Europeia.

Muito obrigado pela vossa atenção.