



**TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

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

**APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO  
EXERCÍCIO DE 2008 NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

*Lisboa, 9 de Março 2010*

**Apenas o discurso proferido faz fé.**

Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Europeus,

Senhor Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças,

Senhoras e Senhores Deputados,

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a V.Ex<sup>a</sup>, Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Europeus, o convite para apresentar o último relatório anual do Tribunal de Contas Europeu (TCE) nesta reunião conjunta das Comissões Parlamentares de Assuntos Europeus e do Orçamento e Finanças.

É para mim uma honra poder apresentar na Assembleia da República o trigésimo segundo relatório anual do Tribunal, relativo ao exercício financeiro de 2008.

O procedimento de quitação relativo a este exercício iniciou-se em Novembro de 2009, com a entrega deste relatório ao Presidente do Parlamento Europeu (PE) e respectiva apresentação na comissão parlamentar competente (COCOBU). Tive ainda ocasião de o apresentar, na mesma altura, ao Conselho Ecofin e ao Plenário do PE, bem como ao Tribunal de Contas e às autoridades portuguesas.

Gostaria de lembrar que a quitação é o procedimento através do qual o Parlamento Europeu, sob recomendação do Conselho, aprecia a responsabilidade da Comissão pela execução do orçamento geral da União Europeia (EU). O relatório final de quitação será aprovado pelo Plenário do Parlamento Europeu em Abril de 2010.

O exercício de 2008 foi marcado pelos acontecimentos que estiveram na base da crise financeira, económica e social, que continua ainda a ter fortes repercussões para todos os Estados Membros e para o orçamento da União Europeia.

Neste contexto, é minha convicção que os relatórios e pareceres do Tribunal assumem uma relevância crescente não só em vista da manutenção da confiança dos cidadãos europeus nas instituições, mas sobretudo porque identificam os problemas que continuam a afectar a gestão financeira da União tendo em conta as medidas adoptadas para os debelar, bem como os riscos e desafios que ainda é necessário enfrentar.

Senhor Presidente,

Após uma breve análise da execução do orçamento de 2008, proponho-me pois apresentar as principais observações do Tribunal, em especial no que se refere aos domínios da Agricultura e da Coesão, bem como as suas recomendações relativas às medidas a adoptar no futuro.

Os pagamentos atinentes ao orçamento de 2008 ascenderam a cerca de 117 mil milhões de euros, o que traduz um aumento de 2,6% em relação a 2007 (114 mil milhões de euros).

Este orçamento, que representa cerca de 1% do rendimento nacional bruto da União, continua a ser financiado, sobretudo, através das contribuições financeiras dos Estados membros baseadas no Rendimento Nacional Bruto (RNB), que correspondem a 60% das receitas.

Por outro lado, no que se refere às despesas continua a verificar-se uma concentração nos domínios da Agricultura e a Coesão que absorvem 48% e 32%, respectivamente, do total das dotações para pagamento.

As taxas de execução do orçamento mantiveram-se elevadas em 2008 (99% para as autorizações e 96% para os pagamentos), graças à adopção de 10 orçamentos rectificativos e da melhoria das estimativas de pagamentos elaboradas pelos Estados membros.

No entanto, o excedente orçamental subiu ligeiramente em relação ao ano passado (1,8 mil milhões de euros em 2008 v. 1,5 mil milhões de euros em 2007).

Em contrapartida, o montante das autorizações orçamentais por liquidar ascendeu a 154 mil milhões de euros em 2008 (mais 12% que em 2007), 80% dos quais (123 mil milhões de euros) corresponde a autorizações por liquidar do período 2007-2013.

Cerca de 66% das autorizações por liquidar refere-se ao domínio da Coesão, num montante de 103 mil milhões de euros, dos quais 74 mil milhões de euros se reportam ao actual período de programação 2007-2013.

A este propósito, gostaria de sublinhar que os pagamentos feitos nesta área, na ordem dos 12,6 mil milhões de euros, estiveram muito aquém do previsto e que, na sua quase totalidade, assumiram a forma de adiantamentos. Este fraco nível de execução financeira pode justificar-se em parte pelos atrasos verificados na aprovação dos novos elementos de conformidade (relatórios de conformidade e estratégias de auditoria) previstos na regulamentação aplicável ao período 2007-2013. No final de 2008, apenas tinham sido aprovados relatórios de conformidade em relação a 88 programas operacionais num total de 432.

Gostaria todavia de referir que a situação se alterou de forma significativa ao longo de 2009. De acordo com a mais recente informação prestada pela Comissão (comunicação de 18 de Fevereiro último sobre o impacto do seu plano de acção no âmbito da gestão partilhada das acções estruturais), foram aprovadas pela Comissão 420 das 425 estratégias nacionais de auditoria que lhe foram remetidas pelos Estados membros (cerca de 99% do total dos programas). Tal significa que os Estados Membros apresentaram estratégias de auditoria adequadas para responder às deficiências de ordem sistémica e aos riscos de erro.

No que diz respeito aos fluxos financeiros entre Portugal e o orçamento comunitário em 2008, verifica-se que a contribuição portuguesa para o orçamento comunitário se manteve estável: 1,5 mil milhões de euros (1,3% do total dos recursos próprios), enquanto que as transferências a favor de Portugal apresentam uma ligeira subida, tendo atingido 4,1 mil milhões de euros (3,8% do total dos pagamentos).

Permita-me agora, Senhor Presidente, passar às quatro **mensagens chave** que se retiram do relatório anual relativo ao exercício de 2008:

- **As contas da União reflectem fielmente a sua situação financeira e os seus resultados financeiros;**
- **O nível global de irregularidade que afecta a legalidade e regularidade das operações subjacentes tem diminuído nos últimos anos, embora permaneça elevado em algumas áreas, em particular no domínio da Coesão;**
- **As recomendações anteriores do Tribunal relativas às melhorias necessárias nos sistemas de supervisão e controlo permanecem válidas;**
- **Deve continuar a ser dada prioridade à simplificação da regulamentação e dos procedimentos.**

No que respeita à **fiabilidade das Contas** o Tribunal emite, pelo segundo ano consecutivo, uma **opinião favorável relativamente às contas consolidadas da União**, o que significa que reflectem fielmente, em todos os aspectos materiais, a situação financeira das Comunidades em 2008, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa.

Quanto à **legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas**, apesar de o nível global de irregularidade ter diminuído nos últimos anos, devido às melhorias registadas na gestão do orçamento, o Tribunal continua a deparar-se com um “quadro contrastado”.

De facto, o Tribunal emite uma **opinião sem reservas** relativamente às **receitas**, às **autorizações** para todos os domínios de políticas, bem como aos pagamentos efectuados nos domínios da **Educação e Cidadania** e da **Administração**.

Para além disso, o Tribunal emite uma **opinião com reservas** no domínio dos **Assuntos Económicos e Financeiros** e, pela primeira vez, no domínio da **Agricultura**. Ao invés da tradicional opinião adversa, os pagamentos no domínio da agricultura são considerados, no seu conjunto, legais e regulares, com excepção da área do Desenvolvimento Rural.

Finalmente, o Tribunal mantém uma **opinião adversa** nos domínios da **Coesão**, da **Investigação, Energia e Transporte**, da **Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento**.

**Todavia, num contexto global, podemos considerar que se tem verificado uma evolução positiva ao longo dos anos.** Com efeito, entre 2005 e 2008, a percentagem de pagamentos que tem merecido uma opinião adversa do Tribunal diminuiu para cerca de metade (passou de 60% para 31%), o que se deve sobretudo às melhorias introduzidas nos sistemas de supervisão e controlo no domínio da Agricultura.

Vejamos agora, com mais detalhe, as observações do relatório anual relativas aos domínios de despesa mais importantes: a **Agricultura** e a **Coesão**.

No domínio da **Agricultura** (que representou 55 mil milhões de euros do orçamento geral em 2008), o total de pagamentos efectuados em Portugal ascendeu a 1,4 mil milhões de euros, o que equivale a cerca de 2,5% do total da despesa agrícola desse ano.

Como já referi anteriormente, a melhoria registada no domínio agrícola levou o Tribunal a emitir pela primeira vez uma opinião com reservas ao invés da tradicional opinião adversa. Em geral, considera-se que o Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC) continua a ser eficaz na redução do risco de erro quando correctamente aplicado. Este sistema é a principal ferramenta de controlo nos regimes financiados pelo Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA), em particular o regime de pagamento único (RPU).

Não obstante a melhoria registada, foram constatadas algumas deficiências no SIGC ao nível dos procedimentos administrativos, dos controlos internos e dos controlos no local, bem como da fiabilidade das bases de dados dos direitos ao pagamento. Verificaram-se situações de beneficiários que não mantinham os terrenos em boas condições agrícolas e ambientais, de declarações excessivas de superfícies e de falta de actualização dos registos dos animais.

Em contrapartida, as despesas agrícolas financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural (FEADER), que representa 19% do total da despesa agrícola, continuam a ser afectadas por um nível de erro mais elevado, apesar de ter diminuído em relação aos anos anteriores.

Os sistemas de supervisão e controlo auditados pelo Tribunal na área do FEADER (incluindo em Portugal) revelaram-se apenas parcialmente eficazes. Por exemplo, detectaram-se deficiências relativas a: documentos justificativos inadequados; controlos administrativos insuficientes; análise de risco desactualizada e bases de dados inexactas. De que resultaram, nomeadamente: situações de incumprimento das condições específicas das medidas agro-ambientais e florestais, cálculo incorrecto dos custos elegíveis e declarações excessivas de superfícies.

Nesta medida, o Tribunal recomendou a correcção das debilidades dos sistemas, em particular no âmbito do Desenvolvimento Rural, para garantir que os beneficiários cumprem as suas obrigações e para simplificar as regras e condições aplicáveis.

Finalmente, no que se refere ao apuramento de contas pela Comissão, o Tribunal constata, mais uma vez, que as decisões anuais de apuramento financeiro se limitam a confirmar se as contas dos organismos pagadores são completas e exactas, não abrangendo a legalidade e a regularidade dos pagamentos (decisões plurianuais de conformidade).

Senhor Presidente,

Analisemos agora as observações do Tribunal relativas às políticas de **Coesão**, que ascenderam a cerca de 36,6 mil milhões de euros em 2008, dos quais 2,7 mil milhões de euros correspondem a pagamentos relativos a Portugal (cerca de 6% do total).

Gostaria de precisar que as constatações do Tribunal relativas ao exercício de 2008 dizem respeito a pagamentos relativos ao período 2000-2006, uma vez que as despesas efectuadas em 2008, relativas ao período 2007-2013, foram constituídas quase apenas por adiantamentos.

Com base nos 170 pagamentos intermédios examinados pelo Tribunal, que envolvem um total de 16 programas operacionais em 11 Estados membros, o Tribunal pode estimar que pelo menos 11% do montante total reembolsado não deveria ter sido pago.

A maior parte dos erros (cerca de 80%) deve-se a situações de inelegibilidade dos financiamentos, tais como projectos ou beneficiários que não respeitam as condições específicas de cada fundo, incumprimento das regras de contratação pública e inclusão de custos não reembolsáveis.

O Tribunal examinou ainda os sistemas dos Estados membros destinados a recuperar os montantes indevidamente pagos e a reportar à Comissão as correcções financeiras relativas a pagamentos do período 2000-2006, tendo concluído que os mesmos se podem considerar parcialmente eficazes.

Em Portugal, os sistemas relativos ao Programa Operacional Acessibilidades e Transporte funcionaram de forma satisfatória no que se refere ao registo, correcção dos erros e comunicação das irregularidades à OLAF, mas apenas de forma parcialmente satisfatória no que respeita ao registo das correcções e ao seu *reporting* à Comissão.

Ainda em relação ao período de programação 2000-2006, verificou-se em 2008 um aumento das correcções financeiras da Comissão relativas ao FEDER, FSE e Fundo de Coesão. O montante global das correcções ascendeu a 1,2 mil milhões de euros (220 milhões em 2007), 94% das quais foram efectuadas pelos Estados membros através, por exemplo, da retirada de despesas inelegíveis e da sua substituição por despesas elegíveis.

Por vezes, as autoridades nacionais fizeram-no sem uma adequada verificação *ex ante*, não se conseguindo garantir que todas as despesas irregulares serão excluídas do financiamento comunitário aquando do encerramento dos programas operacionais.

A aplicação dos mecanismos de recuperação e correcção financeiras tem sido invocada pela Comissão como um procedimento que permitiria atenuar o impacto dos erros sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos.

O Tribunal concluiu, porém, que a Comissão ainda não dispõe de informação fiável e completa sobre as correcções financeiras por parte dos Estados membros. Por outro lado, é ainda prematuro avaliar se as modificações da regulamentação aplicável ao quadro 2007-2013 produziram efeitos positivos sobre os sistemas de supervisão e controlo e na redução dos erros que afectam os pagamentos intermédios deste período. De referir que, em 2008, não houve de facto pagamentos intermédios relativos ao período 2007-2013, mas apenas pagamentos que revestiram a forma de adiantamentos.

Em síntese, no âmbito das políticas de Coesão o Tribunal recomenda à Comissão que reforce as orientações aos Estados membros nas áreas de maior risco de erro (elegibilidade; procedimentos de contratação pública), assegurando o funcionamento eficaz dos sistemas de detecção e correcção dos erros sobretudo ao nível dos Estados membros.

Antes de avançar recordaria a segunda mensagem do Tribunal a que aludi no início: **globalmente, o nível de irregularidades está a diminuir ao longo dos anos embora permaneça elevado em algumas áreas.**

Mas como pode este nível de irregularidade ser mais reduzido?

A resposta do Tribunal a esta questão assenta em duas ideias força: tornar os sistemas de supervisão e controlo mais eficazes e, onde for apropriado, simplificar as regras e os procedimentos.

Quanto à melhoria dos sistemas de supervisão e controlo, o Tribunal reafirma a recomendação que tem feito em anos anteriores. A Comissão deverá continuar os seus esforços para garantir e demonstrar a eficácia dos sistemas de supervisão e controlo das suas Direcções-Gerais, devendo, por outro lado, continuar a empenhar-se no sentido de obter garantias adicionais das sínteses anuais e das declarações *ex ante* dos Estados membros, bem como das iniciativas voluntárias de alguns Estados membros, sob a forma de declarações nacionais.

É também necessário que a Comissão prossiga a avaliação do impacto das medidas do seu Plano de acção para um "Quadro integrado de controlo interno", nomeadamente no que respeita às correcções financeiras e recuperações, bem como completar o estudo sobre os custos e benefícios dos controlos nos diferentes domínios de política, para permitir a identificação das áreas onde é possível obter melhores resultados com os actuais custos de controlo ou, nos casos em que o equilíbrio custos/benefícios não é possível, rever os programas ou regimes de financiamento em causa.

Senhor Presidente,

O Tribunal continua a detectar um elevado nível de erro em áreas onde as regras são demasiado complexas.

Em contrapartida, áreas com regras bem definidas, fáceis de interpretar e simples de aplicar têm evidenciado um risco de erro menor e facilitam o funcionamento eficaz dos procedimentos de controlo. Por exemplo, o domínio no qual a Comissão desenvolveu esforços mais significativos de simplificação é o da Agricultura, onde se registaram, aliás, os maiores progressos na limitação do risco de erro.

Neste sentido, o Tribunal reforça a sua recomendação no sentido de dar prioridade à simplificação da regulamentação e dos procedimentos.

Porém, **a simplificação deve ser encarada com prudência**, pois as regras que disciplinam a gestão e controlo dos diferentes programas são um instrumento fundamental para assegurar que os respectivos fundos contribuem para atingir os objectivos das diferentes políticas.

Torna-se igualmente necessário acautelar que a simplificação das condições de pagamento, visando reduzir a carga administrativa, os custos para os beneficiários ou atrasos na utilização dos fundos não conduza a novos riscos (não desejados) de pagamentos irregulares.

Para além da simplificação, a Comissão deverá assegurar a definição de objectivos claros aquando da concepção e/ou revisão das intervenções, no respeito dos princípios do realismo, da transparência e da prestação de contas. Para tanto, deverão ser melhorados os procedimentos adoptados na elaboração das políticas, em particular no que respeita às avaliações *ex-ante* e de impacto.

Na concepção e revisão das intervenções, as autoridades legislativas e a Comissão devem ter em consideração a possibilidade de redefinir os sistemas de controlo em termos de *outputs* e não de *inputs*. Por outras palavras, ao invés de fixar o número de verificações a realizar deve procurar-se estabelecer um nível residual de risco de irregularidade a ser garantido por tais sistemas, ou seja, um nível de risco tolerável.

Este conjunto de recomendações é reafirmado no parecer recentemente adoptado pelo Tribunal (1/2010) sobre os riscos e desafios que se colocam com vista a melhorar a gestão financeira do orçamento da União.

O Tribunal defende neste parecer que o conceito de valor acrescentado europeu deverá ser explicitado numa declaração política adequada ou na legislação da União, por forma a fornecer orientações que as autoridades políticas da União possam utilizar na definição das despesas prioritárias.

Por outro lado, do ponto de vista do Tribunal, para dar continuidade aos progressos realizados pela anterior Comissão em matéria de redução do nível de pagamentos irregulares será necessário simplificar as disposições legislativas em vigor e criar sistemas de supervisão e controlo mais eficientes, o que poderá, com vantagem, ser realizado no contexto da revisão prevista do Regulamento Financeiro, do novo quadro financeiro pós-2013 e da reforma do orçamento da União.

Em suma, a melhoria da qualidade das despesas deverá constituir uma prioridade das instituições da União e, nessa medida, um objectivo essencial da nova Comissão.

Senhor Presidente,

A União Europeia continua a sentir os efeitos da crise financeira e económica, que desafiam o actual modelo de governação económica da União. Os governos dos Estados membros tentam reduzir as despesas, diminuir os défices, enfim, alcançar mais com menos, num momento que reclama igualmente reformas que combatam o desemprego e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas.

Atravessamos hoje uma fase de renovação da União Europeia. A União viu-se dotada de um novo Parlamento Europeu, de uma nova Comissão e de um novo Tratado, o Tratado de Lisboa. Para além disso, 2010 será um ano de lançamento de importantes reformas como sejam a reforma do orçamento, a revisão do regulamento financeiro e a negociação das novas perspectivas financeiras.

O Tratado de Lisboa veio reafirmar o papel e mandato do Tribunal de Contas Europeu, assim como o seu estatuto de instituição da União Europeia responsável pela auditoria externa. Ao mesmo tempo, reforça o papel do Parlamento Europeu no domínio orçamental e coloca um maior enfoque nas responsabilidades dos Estados Membros pela execução do orçamento da União.

O novo Tratado consagra ainda a intervenção dos Parlamentos dos Estados membros nas actividades da União, em particular no processo legislativo, através do controlo prévio da conformidade dos actos legislativos da União face ao princípio da subsidiariedade (Protocolo nº 1 relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia).

A reforma do orçamento e a preparação do novo quadro financeiro poderão constituir oportunidades para os Parlamentos Nacionais poderem eventualmente ter em consideração o parecer do Tribunal 1/2010 a que aludi antes. As ideias chave deste parecer já tiveram eco junto da Comissão Europeia que, nas palavras do seu Presidente, defendeu que a nova Comissão se deve concentrar na qualidade da despesa, no seu valor acrescentado europeu e na sua eficácia, aquando da reforma do orçamento, bem como da preparação das novas perspectivas financeiras.

O momento de renovação que a União Europeia atravessa hoje, a nível institucional, legal, financeiro e económico, constitui pois uma oportunidade de mudança, que deverá

ser plena e responsabilmente assumida por todos os agentes dessa mudança, aí se incluindo, no quadro previsto no Tratado, os Parlamentos Nacionais.

Pela nossa parte, penso que o Tribunal de Contas Europeu pode desempenhar um papel importante através dos seus relatórios de auditoria e pareceres, ao identificar os problemas e ao formular recomendações para melhorar a gestão dos fundos da União.

Senhor Presidente,

Senhores Deputados,

A apresentação deste relatório na Assembleia da República – ainda que sendo uma prática reiterada -, cumpre um objectivo de reforço da transparência e da obrigação de prestar contas que o Tribunal considera fundamentais para garantir a confiança dos cidadãos nas instituições europeias, que constitui a base de um funcionamento sólido e democrático da União Europeia.

Tal objectivo veio, aliás, a ser consagrado, pelo Tratado de Lisboa, através do artigo 7º do referido Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, que prevê o envio pelo Tribunal de Contas do seu relatório anual, em simultâneo, não só ao Parlamento Europeu e ao Conselho, mas também, a título de informação, aos Parlamentos Nacionais.

O Tribunal espera, pois, continuar a colaborar com a Assembleia da República, em especial com a Comissão de Assuntos Europeus, tendo em vista aproveitar as oportunidades actuais para desenvolver sinergias que permitam melhorar a gestão e o controlo das finanças públicas da União Europeia.

Muito obrigado pela vossa atenção.