



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

Discurso

Lisboa, 1 março de 2016

Discurso proferido por Vítor Caldeira, Presidente do Tribunal de Contas Europeu

**Apresentação do RA 2014 e do RE 18/2015 (Assistência
financeira a países em dificuldades)**

Assembleia da República

Em caso de eventuais diferenças, faz fé o discurso proferido.

Senhora Presidente da Comissão de Assuntos Europeus,

Senhor Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas,

Senhoras e Senhores Deputados,

Gostaria de agradecer o convite de V. Exa, Senhora Presidente, para apresentar o relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo a 2014, e as conclusões do recente relatório especial sobre “Assistência financeira a Estados-Membros em dificuldades”.

É uma honra poder fazê-lo nesta audição conjunta da Comissão de Assuntos Europeus e da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, juntamente com o meu colega Baudilio Tome, Membro espanhol do Tribunal e relator deste relatório especial.

Senhora Presidente,

Estes são claramente tempos muito difíceis para a União Europeia, que enfrenta desafios importantes em muitas frentes:

- Gerir a crise dos refugiados e lutar contra o terrorismo;
- Satisfazer as necessidades energéticas e cumprir os objectivos ambientais;
- Fomentar a criação de emprego e o crescimento económico.

O orçamento da União constitui um importante instrumento para enfrentar alguns destes desafios. As conclusões dos nossos trabalhos de auditoria, reflectidas no relatório anual, mostram que os fundos colocados à disposição da União, ainda que escassos, podem ser melhor utilizados e com mais celeridade.

Mas para que isso aconteça é necessário dar uma resposta eficaz aos problemas relacionados com a gestão financeira que salientamos no relatório.

Em primeiro lugar, a União Europeia tem de resolver vários atrasos financeiros que se vêm acumulando.

O orçamento da União regista um nível excessivo de autorizações por liquidar, cerca de 190 mil milhões de euros em 2014, prevendo-se que assim continue no futuro próximo.

Em segundo lugar, alguns Estados-Membros têm demonstrado dificuldades em absorver os fundos da União que lhes foram atribuídos. No final de 2014, a taxa média de absorção dos fundos estruturais do período 2007-2013 era de 77%. Portugal apresentava uma taxa de absorção de cerca de 93%.

Relativamente aos fluxos financeiros com Portugal em 2014, a contribuição do nosso país para o orçamento da União foi de 1,7 mil milhões de euros, valor idêntico ao de 2013. Em contrapartida, os valores das transferências a favor de Portugal atingiram 4,9 mil milhões de euros, representando um decréscimo de 1,3 mil milhões de euros em relação ao ano anterior, em resultado de uma diminuição nos fundos relativos ao domínio da “Coesão”.

Em 2014, nalguns Estados-Membros com taxas de absorção mais baixas, as autorizações por liquidar representavam mais de 15% do total das despesas públicas de cada país.

Acresce que continua igualmente a existir um elevado nível de fundos não utilizados nos instrumentos de engenharia financeira em regime de gestão partilhada, cujas contribuições totais atingem um valor superior a 14 mil milhões de euros.

O último relatório da Comissão sobre esta matéria (referente ao final de 2014) indica que os montantes pagos aos destinatários finais se traduz em cerca de 57% do total das contribuições efectuadas. Portugal apresenta uma taxa de pagamento de 81%.

A resolução destes atrasos permitiria uma maior flexibilidade na gestão do orçamento da União, libertando fundos para domínios em que sejam mais necessários.

Por outro lado, Senhora Presidente, ainda se gasta demasiado dinheiro sem respeitar as regras financeiras da União Europeia, persistindo um elevado nível de erros nos pagamentos realizados em 2014.

Com efeito, o Tribunal estimou que o nível de erro em 2014 foi de 4,4%, o que evidencia alguma estabilidade deste indicador nos últimos três anos.

Ainda que reconheçamos que a Comissão e os Estados-Membros realizaram progressos na prevenção e correcção dos erros, o nosso relatório revela que as autoridades nacionais poderiam ter evitado um número muito maior de erros, caso tivessem utilizado todas as informações disponíveis.

De facto, nos domínios de gestão partilhada, o nível de erro poderia ter sido reduzido para metade.

A maior parte das despesas operacionais da União comporta um risco inerente elevado porque os pagamentos dependem, em grande medida, de informações fornecidas pelos próprios beneficiários finais.

No entanto, a nossa análise mostra que é possível conceber regimes de despesa menos propensos a erros, em especial através da simplificação das condições e dos procedimentos de pagamento.

Verificámos, também, que o nível de erro estimado está mais fortemente relacionado com o regime de despesas do que com o tipo de gestão, ou seja, a gestão ser ou não partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros.

Com efeito, o Tribunal constatou que o nível de erro dos regimes de reembolso de despesas (ex. Fundos Estruturais) é de 5,5%, o dobro do registado nos programas baseados em direitos (ex. pagamentos directos aos agricultores com base na superfície declarada).

Senhora Presidente,

O relatório anual do Tribunal identifica também os tipos de erro mais frequentes nos principais domínios de gestão partilhada.

No domínio da **Competitividade**, mais de metade do nível de erro resulta do reembolso de despesas inelegíveis relacionadas com cálculos incorrectos dos custos; com a inexistência de documentos justificativos; e com a inclusão de IVA dedutível nas despesas.

Na **Coesão**, o domínio mais propenso ao risco de erro, os tipos de erro mais frequentes detectados pelo Tribunal residem no incumprimento das regras em matéria de contratação pública e no reembolso de custos inelegíveis.

Num relatório especial publicado em 2015, o Tribunal chamou a atenção para a necessidade de intensificar os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública no domínio da Coesão, tendo recomendado, nomeadamente, a suspensão dos pagamentos aos Estados-Membros que não cumpram as regras nesta matéria até final de 2016. De facto, o quadro jurídico 2014-2020 prevê a condicionalidade *ex ante* dos sistemas nacionais de contratação pública.

Quanto ao pagamento de despesas inelegíveis, o relatório anual refere um exemplo relativo a Portugal. Num projecto do FSE relativo a um programa de formação de três anos destinado a jovens, o beneficiário utilizou no cálculo dos vencimentos dos docentes um método diferente do previsto nas regras aplicáveis.

Analisemos agora o que aconteceu em 2014 nos **Recursos Naturais**, ou seja, no domínio da política agrícola comum.

Nas ajudas directas e medidas de mercado, a maior parte dos erros resulta de declarações incorrectas ou inelegíveis por parte dos agricultores, sendo a sobredeclaração das áreas das parcelas agrícolas o tipo de erro mais frequente, sobretudo em resultado de deficiências no registo das mesmas no Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas.

O Tribunal auditou uma amostra de seis Estados-Membros, nos quais se inclui Portugal, que tinham evidenciado anteriormente deficiências na gestão deste sistema. O Tribunal constatou uma melhoria da qualidade da base de dados portuguesa na sequência de medidas entretanto adoptadas pelas autoridades nacionais para resolver os problemas identificados.

No domínio do Desenvolvimento Rural, os erros resultam principalmente da inelegibilidade dos beneficiários, actividades, projectos e despesas, e do incumprimento dos compromissos agroambientais.

O relatório inclui um exemplo em Portugal relacionado com a falta de elementos de prova que permitam confirmar a razoabilidade dos custos.

O nosso país utiliza custos de referência para a medida “Restabelecimento do potencial de produção agrícola afectado por catástrofes naturais e introdução de medidas de prevenção adequadas”.

Num projecto de investimento foram definidos vários preços de referência em função dos tipos de trabalhos florestais e das condições das parcelas (ex. ocupadas por vegetação).

O Tribunal constatou que o organismo pagador não efectuou qualquer controlo *a priori* das condições das parcelas, o que impediu a avaliação da razoabilidade dos custos por hectare dos trabalhos florestais realizados.

Há, pois, margem para conceber regimes de despesas menos propensos a erros. A redução do número de erros e uma maior eficácia das correcções financeiras reforçariam a qualidade das despesas e libertariam fundos para utilizar noutros domínios.

Senhora Presidente,

Gostaria agora de referir as conclusões do Tribunal no que respeita ao desempenho do orçamento: a União Europeia deve investir melhor o seu orçamento.

O Tribunal avaliou, pela primeira vez, a execução da estratégia “Europa 2020”. A auditoria incidiu sobre o desempenho da Comissão e de cinco Estados-Membros, entre os quais Portugal.

Foram examinados os acordos de parceria celebrados entre a Comissão e os países auditados, bem como uma selecção de programas operacionais.

Em Portugal foi auditado o Programa Operacional Capital Humano, financiado pelo FSE.

As auditorias realizadas permitiram concluir que poderia ter existido uma melhor harmonização entre o Quadro Financeiro Plurianual e a estratégia Europa 2020, tanto em termos de períodos como de prioridades.

Além disso, os acordos de parceria e os programas nacionais não traduziram em objectivos operacionais claros as metas e os objectivos políticos estratégicos da União, nem indicaram ou quantificaram os resultados a alcançar.

Daqui decorre não ser possível avaliar o grau de implementação da estratégia Europa 2020 para o conjunto dos 28 Estados-Membros, pois não existem indicadores comuns nos programas nacionais.

Finalmente, não existem incentivos para que os Estados-Membros melhorem o seu desempenho em termos dos resultados alcançados, na medida em que um fraco desempenho não implica a perda da sua reserva de *performance*.

Senhora Presidente,

Além do relatório anual, os relatórios especiais publicados pelo Tribunal confirmaram a necessidade de um maior enfoque na obtenção de resultados por parte dos programas financiados com fundos do orçamento da União (por exemplo, o relatório sobre o Fundo para as Fronteiras Externas); bem como de assegurar que os projectos financiados a partir do orçamento da União são sustentáveis e permitem a optimização dos recursos investidos (por exemplo, o relatório sobre infra-estruturas aeroportuárias financiadas pela União).

O Tribunal constatou ainda, num outro relatório publicado em 2015, que os Estados-Membros nem sempre utilizam indicadores que permitam avaliar a relação custo-eficácia de investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural.

Todos os Estados-Membros auditados revelaram insuficiências nos procedimentos de verificação da razoabilidade dos custos. Em 75% dos projectos financiados detectaram-se indícios claros de imputação de custos excessivos.

Por exemplo, em Portugal, os regimes de investimentos que apoiam a recuperação de muros tradicionais em pedra no vale do Douro exigem que os candidatos respeitem os compromissos agro-ambientais. Neste caso, o apoio financeiro contribui para o objectivo de manter uma característica paisagística importante nessa região.

Para além de não terem definido indicadores que permitiriam avaliar a eficácia dos recursos afectos a este tipo de investimento (por exemplo, o total de muros com necessidade de manutenção no início do período de programação, e o total de muros recuperados no final do período); as autoridades portuguesas definiram um custo unitário máximo elegível (250 euros por metro cúbico, no caso da construção de muros em pedra), que não teve em consideração os custos de referência de entidades independentes.

De acordo com os dados fornecidos pelas mesmas autoridades, o custo médio pago aos beneficiários foi de 198 euros por metro cúbico, enquanto os parâmetros de referência

profissionais independentes (Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas), sugerem que o custo unitário para trabalhos idênticos é de 75 euros por metro cúbico.

Na sequência desta auditoria, as autoridades nacionais decidiram passar a utilizar custos de referência validados através do recurso a parâmetros publicados por organismos independentes.

Em síntese, no contexto da avaliação do desempenho do orçamento da União, o Tribunal reafirma a necessidade de conceder prioridade à obtenção de resultados e à realização de projectos que permitam aumentar o valor acrescentado dos investimentos da União.

Senhora Presidente,

Permita-me salientar um outro aspecto que necessita de especial atenção.

A gestão financeira da União Europeia beneficiaria fortemente com a melhoria da respectiva transparência. Tal é essencial para garantir a confiança dos cidadãos.

Neste sentido, formulámos recomendações sobre as medidas que a Comissão deverá tomar para melhorar a transparência, em particular no que se refere às necessidades de tesouraria a longo prazo, aos erros de pagamento e correcções efectuadas, bem como aos resultados das despesas no âmbito do orçamento da UE.

Mas é igualmente importante assegurar a transparência das políticas da União Europeia que não são directamente financiadas pelo orçamento da União.

Do ponto de vista do Tribunal, as novas formas de financiamento das políticas europeias não devem permitir que os riscos financeiros escapem ao controlo e auditoria públicas.

Neste sentido, é-me grato poder referir que as nossas observações têm vindo a ser consideradas seriamente. Por exemplo, a legislação relativa ao Mecanismo Único de Resolução concede ao Tribunal um mandato claro para realizar a auditoria do Conselho Único de Resolução e do Fundo Único de Resolução.

Senhora Presidente,

A governação económica e financeira da União constitui uma das nossas prioridades de auditoria.

O Tribunal publicou no final de Janeiro passado um relatório especial sobre a assistência financeira prestada a países em dificuldades.

A auditoria abrangeu a gestão, por parte da Comissão, da assistência financeira prestada ao abrigo do mecanismo de apoio à balança de pagamentos (Hungria, Letónia e Roménia) e do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (Irlanda e Portugal).

O mecanismo de apoio à balança de pagamentos e o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira foram estabelecidos enquanto instrumentos da União com base no Tratado sobre o funcionamento da União.

O âmbito da auditoria do Tribunal não incluiu nomeadamente as decisões tomadas no plano político da União; a sustentabilidade da dívida ou a probabilidade de reembolso dos empréstimos; nem a justificação da participação do BCE e do FMI.

Em termos gerais, o Tribunal constatou que a Comissão conseguiu assumir gradualmente as suas novas funções de gestão dos programas.

De forma crescente, a Comissão consolidou os conhecimentos dispersos pelos seus diferentes serviços e empreendeu esforços junto de um amplo leque de intervenientes nos países que pediram ajuda, para colmatar as insuficiências iniciais resultantes da sua reduzida experiência nesta matéria.

A princípio, a Comissão sobrestimou a robustez das finanças públicas dos cinco Estados-Membros, e não documentou devidamente os cálculos das necessidades de financiamento dos diferentes países.

Para além disso, as condições de assistência financeira foram geridas de forma diferente pela Comissão em cada um dos Estados-Membros. Por exemplo, os programas aprovados mais tarde estabeleceram mais condições do que os programas iniciais. Portugal teve que cumprir cerca de 400 condições enquanto a Hungria se viu confrontada com menos de 60.

As necessidades de financiamento dos países em dificuldade foram, em geral, cobertas pelos empréstimos concedidos ao abrigo dos programas de assistência. Todavia, Portugal viu serem-lhe impostos requisitos muito superiores às estimativas iniciais, com as fontes de financiamento a escassearem durante a execução do programa. No sentido de cumprir estes requisitos adicionais, Portugal teve de financiar-se nos mercados. A flexibilização monetária na área do euro durante a segunda metade do programa ajudou Portugal a regressar com êxito aos mercados financeiros.

Ainda que, por vezes, tenham sido fixados prazos irrealistas para reformas de grande amplitude, os Estados-Membros cumpriram a maioria das condições estabelecidas nos seus programas, embora não respeitando, nalguns casos, o prazo original.

Além disso, constatou-se que os Estados-Membros tendiam a adiar para a fase final do programa o cumprimento de condições importantes.

Um dos principais objectivos subjacentes aos programas consistia em restaurar os saldos externos através do reforço da competitividade económica, em especial, através do ajustamento da balança comercial.

De um modo geral, registaram-se ganhos de competitividade ainda que em graus diferentes. Em Portugal o ajustamento da balança comercial correspondeu aproximadamente às projecções, o que é explicado, em parte, por uma contracção inesperada das importações.

O Tribunal considera que devem ser tiradas lições para o futuro. Assim, recomendou à Comissão:

- A realização de controlos de qualidade sobre o processo de elaboração das previsões orçamentais;
- A definição de procedimentos de revisão da qualidade da gestão de programas e do conteúdo da documentação dos programas;
- Uma abordagem harmonizada que confira mais atenção a questões como as do tratamento idêntico de países similares; e

- o A clarificação do papel das condições dos programas, que devem ser utilizadas com moderação, e referir-se claramente às reformas essenciais para a resolução da crise ou o reembolso da assistência financeira.

Por fim, o Tribunal sugere à Comissão que proceda a uma análise aprofundada da forma como os países procederam ao ajustamento, tendo em vista extrair ensinamentos adequados sobre os programas deste tipo, nomeadamente sobre: i) o impacto das medidas de recuperação da competitividade; ii) as repercussões sociais e a partilha dos encargos de um programa de ajustamento; e iii) a ordem sequencial das medidas de ajustamento.

Senhora Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

Tomados em conjunto, os resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal nos últimos anos apontam para a necessidade de ser adoptada uma “abordagem totalmente nova” da gestão financeira da União, para que o seu orçamento seja melhor investido e responda com mais celeridade aos inúmeros desafios que a Europa enfrenta.

Neste sentido, o tribunal defende que:

- Os decisores devem harmonizar melhor o orçamento com as prioridades estratégicas da UE a longo prazo e torná-lo mais reactivo em situações de crise;
- Os legisladores devem garantir que os regimes de despesa são claros quanto aos resultados a alcançar e aos riscos que é aceitável correr;
- Os responsáveis pela gestão financeira devem garantir que os fundos são utilizados em conformidade com as regras e obtêm os resultados pretendidos.

O Tribunal considera que a revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual, prevista para o final de 2016, constitui uma oportunidade crucial para dar corpo a estes princípios, i.e., repensar as prioridades e a concepção de alguns regimes de despesa.

Pela nossa parte, estamos disponíveis para contribuir para este exercício, com base na nossa experiência de auditoria e tendo em atenção o que podemos designar por “três pilares” para

garantir um valor acrescentado europeu para os cidadãos: i) definição de objectivos operacionais claros; ii) formulação de mecanismos de execução simples; iii) consagração de dispositivos apropriados em matéria de auditoria e prestação de contas.

Uma auditoria pública independente, quer a nível da União quer a nível nacional, constitui uma base sólida para o escrutínio democrático pelos Parlamentos Europeu e dos Estados-Membros.

O Tribunal de Contas Europeu continuará empenhado em reforçar a cooperação com os Parlamentos dos Estados-Membros em matéria de prestação de contas do orçamento da União Europeia.

Assim, tal como já sucede com o Relatório anual, o Tribunal está disponível para transmitir os seus relatórios especiais aos Parlamentos nacionais e, em função da sua relevância para estes, proceder à sua apresentação como tive o privilégio de poder fazer hoje com o relatório sobre a assistência financeira.

Muito obrigado pela vossa atenção.