



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

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

***APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO ANUAL RELATIVO
AO EXERCÍCIO DE 2012
NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA***

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

Lisboa, 11 de Março de 2014

Apenas o discurso proferido faz fé

Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Europeus

Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Senhoras e Senhores Deputados,

Antes de mais, gostaria de agradecer a V. Exa., Senhor Presidente, o convite para apresentar o Relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2012 nesta reunião conjunta das Comissões de Assuntos Europeus e de Orçamento, Finanças e Administração Pública. Faço-o com muito gosto e testemunho da forma prioritária como o Tribunal encara a cooperação com os Parlamentos dos Estados Membros.

Num contexto particularmente difícil, de forte pressão sobre os orçamentos nacionais e sobre o próprio orçamento da União Europeia, os cidadãos europeus têm o direito de saber como é gasto o seu dinheiro, se está a ser utilizado correctamente e se gera valor acrescentado.

No que respeita ao orçamento da UE, é legítimo aos cidadãos esperar que lhes sejam dadas garantias de que as respectivas contas são fiáveis, de que as regras que regem o pagamento de despesas e a cobrança de receitas da UE são observadas, e de que os fundos comunitários são geridos de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Isso é o que os Tratados da UE exigem.

Todavia, fornecer tais garantias tem-se revelado um desafio considerável para as instituições europeias e para os Estados Membros. Apesar do progresso realizado nos últimos anos, há ainda um importante caminho a percorrer até que os cidadãos da UE obtenham respostas convincentes para todas aquelas questões.

Esta é a mensagem que se retira do Relatório Anual relativo a 2012 que, como sabem, foi publicado em Novembro de 2013 e que tem por base a informação fornecida pela

Comissão Europeia sobre as contas, as operações financeiras e os resultados obtidos pela EU naquele exercício.

O Tribunal de Contas Europeu, enquanto auditor externo da União Europeia, avaliou de forma independente a fiabilidade e regularidade dessas informações, auxiliando o Parlamento Europeu no exercício do seu controlo político.

Em 2012, as receitas do orçamento da UE ascenderam a 139,5 mil milhões de euros tendo sido despendidos 138.6 mil milhões de euros.

No que se refere aos fluxos financeiros com Portugal, a contribuição do nosso país para o orçamento da UE foi de 1.7 mil milhões de euros (valor idêntico ao de 2011), o que representa 1,36% do total das contribuições dos Estados Membros. As transferências a favor de Portugal atingiram 6.7 mil milhões de euros, o que equivale a 5,37% do total dos pagamentos. O saldo dos fluxos financeiros ascende a cerca de 5 mil milhões de euros, o que se traduz num aumento significativo de 2 mil milhões de euros em relação a 2011, devido ao acréscimo registado nos pagamentos a favor de Portugal.

Senhor Presidente,

No que diz respeito à gestão financeira da UE em 2012, a avaliação feita pelo Tribunal é, em termos gerais, coerente com a de anos anteriores.

O relatório anual do Tribunal relativo a 2012 diz-nos que:

- Sabemos em que é utilizado o dinheiro da UE – as contas da UE elaboradas pela Comissão são fiáveis, como têm sido desde 2007.
- Sabemos igualmente que nem todos os fundos são utilizados corretamente – o Tribunal conclui que os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE estão materialmente afetados por erros.

- Mas não sabemos o suficiente sobre os benefícios que os cidadãos retiram do orçamento da UE. Os sistemas de gestão e comunicação ainda não proporcionam informações suficientes, pertinentes e fiáveis que permitam avaliar os resultados alcançados pelos financiamentos da UE.

Tal significa, Senhor Presidente, que a opinião do Tribunal sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos se mantém idêntica à de anos anteriores já que a realidade subjacente não mudou de forma significativa. Com efeito, os sistemas de supervisão e controlo auditados são apenas parcialmente eficazes para assegurar a conformidade das despesas realizadas com o respectivo quadro legal e para garantir a sua regularidade.

De acordo com a 19ª Declaração Anual de Fiabilidade, as contas refletem fielmente a situação financeira da União, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício de 2012. As receitas e as autorizações estão isentas de erros materiais. Porém, os pagamentos continuam materialmente afetados por erros. A taxa de erro estimada para o orçamento da União no seu conjunto passou de 3,9% (em 2011) para 4,8% em 2012.

Os erros não estão, porém, confinados a uma área específica. À excepção das despesas administrativas, todos os domínios de despesas operacionais estão materialmente afetados por erros.

Comparando com 2011, registaram-se aumentos na taxa de erro estimada nas áreas da Agricultura, da Política regional, do Desenvolvimento rural e do Emprego.

O domínio do Desenvolvimento rural mantém-se como o mais propenso a erros, com uma taxa de erro estimada de 7,9%, seguido pelo domínio da Política regional com uma taxa de erro de 6,8%.

Senhor Presidente,

O Relatório Anual de 2012 efetua uma análise detalhada dos erros constatados pelo Tribunal, incluindo exemplos de erros típicos.

Em síntese, constatamos que:

- mais de dois terços da taxa de erro estimada se reporta à não elegibilidade dos pedidos de pagamento e a deficiências graves em matéria de contratação pública;
- os domínios que mais contribuem para a taxa de erro provém das áreas onde mais dinheiro é gasto, nomeadamente da Política regional, Agricultura, Desenvolvimento rural e Emprego;
- a proporção de operações afetadas por erro é elevada nestes grupos de políticas, variando entre 35% e 63%;
- em cerca de metade dos erros constatados no âmbito da gestão partilhada, os mesmos poderiam ter sido corrigidos pelas autoridades nacionais antes de submeter à Comissão os pedidos de reembolso (por exemplo, na Política Regional, em 56% dos erros; no Emprego em 67% dos erros).

Uma análise mais específica dos aspectos relacionados com a legalidade e regularidade diz-nos o seguinte:

No domínio da **Agricultura**, muitos dos erros são erros de exatidão, sendo o mais frequente a sobredeclaração da superfície elegível. Por exemplo, em Espanha, Áustria e Portugal, foram efetuados pagamentos a favor de pastagens permanentes, que na realidade correspondiam a parcelas cobertas total ou parcialmente por pedras, floresta densa ou arbustos.

O registo incorreto de tais parcelas no Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas facilita a ocorrência deste tipo de irregularidades. A natureza sistemática destes erros já tinha sido mencionada em relatórios anteriores do Tribunal.

Quanto às despesas não elegíveis, o Tribunal constatou, por exemplo em Portugal, que as autoridades regionais competentes para a realização dos controlos *in loco* imputaram indevidamente os salários dos seus inspectores aos custos da assistência técnica.

No domínio do **Desenvolvimento rural**, a taxa de erro estimada ascendeu em 2012 a 7,9% (7,7% em 2011). Em cada 100 operações auditadas 63 estavam afetadas por erros.

A maior parte dos erros refere-se a despesas não elegíveis, como sejam a inobservância das regras da contratação pública (65%); das obrigações agro-ambientais (26%); e das condições específicas dos projetos de investimento (26%).

Por exemplo, em Portugal foi detetada a inclusão de forma recorrente, pelas autoridades públicas, de IVA não elegível nas declarações de despesa enviadas à Comissão.

Na **Política Regional** a taxa de erro estimada atingiu 6,8% (6,0% em 2011). Apesar de o número de operações afectadas por erros ter diminuído por comparação com 2011, o Tribunal constatou a persistência de muitas deficiências graves na área da contratação pública (52% da taxa de erro estimada).

A maior parte das situações de incumprimento das regras de contratação pública corresponde à divisão artificial da obra em vários contratos, ao recurso ao ajuste direto sem justificação e à aplicação incorreta dos critérios de adjudicação.

O segundo tipo de erro mais frequente consiste na apresentação de despesas não elegíveis que se traduzem, por exemplo, em despesas realizadas fora do período de elegibilidade, na inobservância das regras em matéria de ajudas estatais e na contabilização incorreta das receitas geradas pelos projetos. A este propósito, o Tribunal constatou que as autoridades portuguesas imputaram custos excessivos com pessoal a um projeto do Fundo de Coesão.

Na área do **Emprego**, a maioria dos erros detetados (74% da taxa de erro estimada) refere-se à imputação de despesas não elegíveis relativas a beneficiários e participantes, bem como à imputação incorreta de custos gerais.

Também nesta área se detetaram situações incumprimento das regras de contratação pública (26% da taxa de erro estimada), em especial os casos de adjudicação direta sem justificação.

De realçar que nos projetos financiados com recurso a “montantes fixos” e “pagamentos forfetários” o Tribunal não constatou erros. Tal sugere que esta medida de simplificação tem um impacto positivo: este tipo de projectos é menos propenso ao risco de erro.

Senhor Presidente,

Os erros relatados pelo Tribunal não correspondem necessariamente a situações de fraude e/ou desperdício. Trata-se, antes, de uma estimativa dos montantes que não deveriam ter sido pagos porque não foram utilizados em conformidade com a legislação aplicável.

Como já referi, numa parte significativa dos casos, as autoridades dos Estados Membros dispunham da informação suficiente para detetar e corrigir os erros anteriormente ao reembolso das despesas, não o tendo feito.

Por vezes, é possível recuperar esses montantes, através das correções financeiras e das recuperações, procedimentos que são amplamente tratados neste Relatório Anual. O Tribunal reconhece o importante trabalho realizado pela Comissão Europeia em 2012 nesta matéria, em especial na identificação e correcção das deficiências evidenciadas pelos sistemas de supervisão e controlo.

As correções financeiras aplicadas pela Comissão no âmbito da gestão partilhada ascenderam, em 2012, a 3.7 mil milhões de euros, mais do que o triplo dos valores

registados em 2011. Mais de 50% daquele valor corresponde a correções aplicadas a Espanha no âmbito da política da Coesão, no período 2000-2006.

Em contrapartida, os montantes recuperados pelas autoridades nacionais registaram uma ligeira diminuição: 678 milhões de euros em 2012 contra 733 milhões em 2011.

Portugal foi objeto de correções financeiras no valor de 134 milhões de euros (26 milhões de euros em 2011), o que representa 3,6% do montante total de correções financeiras. A parte mais significativa das correções financeiras foi aplicada no FEDER (117 milhões de euros).

O impacto das correções financeiras depende da regulamentação aplicável. No caso da agricultura, a maior parte das correções financeiras não se traduz na recuperação, pelos Estados Membros, dos pagamentos indevidos junto dos beneficiários, ao passo que no âmbito da Coesão, a maioria das correções são do tipo forfetário, não dando origem a correções detalhadas ao nível do projecto. Assim, na realidade, a maior parte das correções financeiras recai sobre os contribuintes dos Estados membros.

Senhor Presidente,

O objectivo de melhorar a gestão financeira da União, não pode ignorar a pressão crescente sobre o orçamento da União. Como sabem, em 2012, a Comissão teve dificuldades em honrar todos os pedidos de pagamento.

Durante o período de programação 2007-2013 as dotações para pagamentos estiveram substancialmente abaixo das dotações para autorização. A este desequilíbrio estrutural acresce o volume importante de verbas não utilizadas no início do período, equivalente a mais de dois anos de autorizações por liquidar.

Daí resulta que, no final de 2012, as autorizações por liquidar e os fundos necessários para honrar as responsabilidades registadas no balanço da União ascendiam, em conjunto, a cerca de 313 mil milhões de euros.

Face a esta situação de forte pressão sobre o orçamento da União, o Tribunal entende que a Comissão deve publicar previsões de *cash-flow* de longo prazo e planear adequadamente as obrigações futuras de pagamento.

Senhor Presidente,

A regulamentação aplicável ao período 2014-2020 ainda não atribui a devida importância à obtenção de resultados. Por exemplo, a legislação relativa à Agricultura e à Coesão continua mais orientada para a realização de despesas e respetivas condições de elegibilidade. Por outro lado, a Comissão ainda não fornece informação suficiente, relevante e fiável sobre a execução das políticas da União, que possa ser utilizada no procedimento de quitação.

Todavia, julgo que o novo quadro financeiro plurianual e a regulamentação associada oferecem uma oportunidade única para melhorar a qualidade da despesa e para criar uma cultura de desempenho que permita ultrapassar as deficiências constatadas pelo Tribunal.

Do ponto de vista do Tribunal, não são utilizados de forma coerente objectivos e indicadores adequados nos programas de despesa; a informação relativa aos resultados obtidos não tem a qualidade suficiente; e, frequentemente, os projetos financiados pela União não são sustentáveis.

A União tem que resolver estes problemas se quisermos que a nova geração de programas seja capaz de produzir – de forma visível – valor acrescentado para os cidadãos europeus.

É, pois, necessária uma abordagem diferente na definição das regras para a realização de despesas da EU. Uma abordagem que coloque maior ênfase na obtenção de resultados. Tal é essencial para que haja efectivamente uma melhor utilização dos fundos disponíveis, para que haja, como referi, “melhor despesa”. Isto é, despesa que respeita as regras e atinge os resultados pretendidos.

Os programas de despesa e os projetos que começam agora a ser definidos devem ter em conta esta dupla perspectiva, seja no que respeita aos respectivos mecanismos de transparência, seja quanto aos processos de auditoria e de prestação de contas.

Senhor Presidente,

Para convencer os cidadãos europeus de que os programas ao nível da União são necessários, é importante que estes gerem valor acrescentado em seu benefício. Fornecer-lhes a garantia de que o dinheiro da UE é gasto de acordo com as regras não será suficiente.

A título exemplificativo, quando se usam fundos da União para construir ou renovar um porto marítimo, não basta apurar quantos armazéns ou docas foram correctamente edificadas e pagas. Os cidadãos precisam de saber se essas infraestruturas são efetivamente utilizadas. Isto é, se permitem que os navios atracuem, que a transferência da carga se faça para os transportes rodoviários e ferroviários, e que empregos de longo prazo sejam criados localmente ou algures na Europa. São estes os resultados que os cidadãos precisam de ver. Isto é vital nos domínios de gestão partilhada, que abrangem cerca de 80% do orçamento da União (800 mil milhões de euros até 2020).

Por outro lado, novos instrumentos financeiros são considerados fundamentais para garantir a realização do projecto europeu. Tal implica olhar para o orçamento da União para além das suas fronteiras tradicionais (como seja, por exemplo, o caso do Mecanismo Europeu de Estabilidade) e requer uma melhoria global da gestão financeira e a salvaguarda de uma adequada prestação de contas públicas.

Os desenvolvimentos no sentido de uma governação económica reforçada da UE introduzem igualmente novas oportunidades. Por exemplo, os procedimentos em matéria de supervisão económica e financeira incluem medidas de harmonização do sector orçamental público e dos sistemas contabilísticos dos Estados Membros.

O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União económica e monetária (Artigo 13) veio reforçar os poderes dos Parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu nestas matérias.

Uma maior integração económica e monetária requer uma maior articulação entre as instituições da União e as autoridades nacionais competentes a vários níveis.

Em minha opinião, tal implica a consideração de um modelo articulado a três níveis: a gestão e controlo; a auditoria pública e a supervisão política. Cada nível deve basear-se solidamente no precedente de modo a fornecer aos cidadãos europeus a garantia da boa utilização dos fundos da UE.

Senhor Presidente,

A crise financeira demonstrou que a fragmentação do setor bancário podia ameaçar a integridade da moeda única e do mercado interno. Tal determinou a necessidade de intensificar a supervisão bancária levando à criação de diferentes agências reguladoras europeias em 2011.

Na sua resposta continuada à crise económica e financeira a UE adoptou, em 2013, o Mecanismo Único de Supervisão dirigido pelo Banco Central Europeu, e um acordo sobre o Mecanismo Único de Resolução deverá ser concluído antes das eleições europeias de Maio 2014. Este reforço da União Económica e Monetária implica um papel acrescido do Tribunal de Contas Europeu, nomeadamente o de garantir que a supervisão pelo BCE das instituições de crédito e do novo organismo e fundo relacionados com a resolução dos bancos satisfazem as respectivas obrigações de prestação de contas.

Senhor Presidente, Senhoras e Senhores deputados,

Em conjunto, os Parlamentos da União e as instituições públicas de auditoria – como a Assembleia da República e o Tribunal de Contas Europeu – têm um papel importante a

desempenhar de modo a contribuir para restabelecer a confiança e para desenvolver a gestão financeira por forma a garantir “melhor despesa pública” aos cidadãos da UE.

Muito obrigado pela vossa atenção.