



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

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

***APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2009
NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA***

Comissões de Assuntos Europeus e do Orçamento e Finanças

Lisboa, 8 Fevereiro 2011

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,

É para mim uma honra poder dirigir-me a V. Exas. no início do meu segundo mandato como Presidente do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Permita-me, pois, agradecer a V. Exa., Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Europeus, o convite para apresentar o último relatório anual do Tribunal e, ao mesmo tempo, reiterar a minha inteira disponibilidade para continuar a cooperar com a Assembleia da República, em especial com a Comissão a que V. Exa. preside.

Começarei a minha apresentação realçando alguns aspectos relativos à execução orçamental. De seguida, deter-me-ei nas mensagens chave do Relatório, para abordar, num terceiro momento, de forma mais detalhada, os domínios mais relevantes do Orçamento Geral: a “Agricultura” e a “Coesão”.

Finalmente, gostaria de concluir com a perspectiva do Tribunal de Contas Europeu sobre o período de reformas que atravessamos no quadro da crise e do respectivo impacto no contexto das finanças públicas europeias.

Os pagamentos relativos ao orçamento de 2009 ascenderam a 118,4 mil milhões de euros, o que representa cerca de 1% do rendimento nacional bruto da União.

À semelhança de anos anteriores, o orçamento foi financiado, sobretudo, através das contribuições financeiras dos Estados membros baseadas no RNB. Do lado das despesas, continua a verificar-se uma forte concentração das despesas nos domínios da “Agricultura” e da “Coesão”, que absorvem, respectivamente, cerca de 48% e 30%.

Apesar das taxas de execução do orçamento terem sido superiores a 95%, ainda assim o montante das autorizações por liquidar aumentou de 14%, atingindo mais de 177 mil milhões de euros no final de 2009. Deste valor, 93 mil milhões (52%) correspondem a autorizações por liquidar no domínio da Coesão.

No que diz respeito aos fluxos financeiros com Portugal, a contribuição do nosso país para o orçamento comunitário foi de 1,6 mil milhões de euros (1,5% do total dos recursos próprios da União), enquanto as transferências a favor de Portugal foram de 3,7 mil milhões de euros (3,4% do total dos pagamentos).

Senhor Presidente,

As mensagens chave que se retiram do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento geral relativo ao exercício de 2009 cobrem, respectivamente, a fiabilidade das contas, a conformidade das operações, a comparação com resultados de anos anteriores, e o tratamento das correcções financeiras.

No que se refere às contas, o Tribunal conclui que as contas consolidadas da União Europeia reflectem fielmente a sua situação financeira e os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício.

Este é o terceiro ano consecutivo em que o Tribunal constata que as contas estão isentas de erros materiais, sendo, portanto, fiáveis.

No que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas, o Tribunal concluiu (e esta é a segunda mensagem) que os pagamentos do orçamento continuam a ser materialmente afectados por erros, excepto em dois domínios: “Assuntos Económicos e Financeiros” e “Despesas Administrativas”, que são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes, tal como sucede com as “Receitas” e as “Autorizações” de todos os grupos de políticas.

Para fornecer a garantia de que as transacções subjacentes à execução orçamental estão em conformidade com as normas jurídicas e regulamentares, o Tribunal baseia-se, principalmente, em duas fontes de provas de auditoria: por um lado, no exame do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo das Instituições Europeias, dos Estados membros e dos países terceiros e, por outro lado, na realização de testes substantivos por amostragem, de operações ligadas às receitas e às despesas até ao nível dos beneficiários finais.

Relativamente aos sistemas auditados em 2009, o Tribunal concluiu que os mesmos são, na generalidade, parcialmente eficazes na prevenção ou detecção, correcção do reembolso de despesa declarada em excesso ou inelegível, excepto quanto aos sistemas subjacentes às “Receitas” e às “Despesas administrativas” que são considerados eficazes.

Quanto aos resultados dos testes substantivos, a situação é mais diversificada. Extrapolando os resultados obtidos, estimamos que em três domínios (“Receitas”, “Despesas Administrativas” e “Assuntos Económicos e Financeiros”) as taxas de erro prováveis se apresentam abaixo do limiar de materialidade de 2% definido pelo Tribunal.

Nos domínios “Agricultura”, Investigação, energia e transportes”, “Ajuda externa”, bem como “Educação e cidadania”, estima-se que a taxa de erro mais provável se situe entre os 2% e os 5%, enquanto no domínio da “Coesão” a situação se mantém ainda no vermelho, ou seja, a respectiva taxa de erro mais provável situa-se acima dos 5%.

Mas, será que em comparação com os resultados de 2008 houve alguma melhoria?

A resposta a esta questão leva-nos à terceira mensagem do Tribunal no Relatório Anual relativo a 2009: **a estimativa da taxa de erro mais provável no domínio da Coesão foi significativamente inferior à dos anos anteriores e, em relação ao orçamento no seu todo, a estimativa de erro do Tribunal tem vindo a baixar nos últimos anos.**

É necessário, no entanto, algum cuidado antes de se retirarem conclusões sobre a tendência no domínio da Coesão. Com efeito, devido a alterações dos padrões de despesa, a população dos pagamentos que são objecto de testes substantivos pode

mudar consideravelmente de um ano para o outro, sendo 2009 visivelmente diferente de 2008.

De facto, enquanto os resultados das avaliações dos sistemas não evidenciaram alterações em relação ao exercício de 2008, identificando apenas dois sistemas eficazes (“Receitas” e “Despesas Administrativas”), os resultados dos testes substantivos efectuados pelo Tribunal apresentam variações de um ano para o outro.

Neste exercício, o caso mais relevante refere-se ao domínio da “Agricultura” cujo nível de erro se situa agora entre 2% e 5% um pouco superior ao ano passado, que se estimou abaixo dos 2%. Em contrapartida, o grupo de políticas da “Coesão” evidenciou uma redução significativa, não obstante a estimativa erro se situar ainda acima dos 5 %.

Consideradas em conjunto, estas variações confirmam a tendência da redução da taxa de erro, tal como estimada pelo Tribunal, relativamente aos pagamentos no seu todo. Em 2009, para todo o conjunto dos pagamentos da UE, a estimativa da taxa de erro mais provável situa-se entre 2% e 5%, valor inferior à calculada para 2008 que se estimava acima dos 5%.

Ao mesmo tempo, devemos igualmente reconhecer o carácter plurianual das disposições de gestão e de controlo. Os erros nos pagamentos de 2009 podem ser corrigidos nos anos seguintes graças ao funcionamento dos **mecanismos de correcção plurianuais**.

Embora em 2009 a Comissão tenha tomado a iniciativa, positiva, de melhorar as informações contabilísticas relativas ao impacto de tais correcções, essas informações ainda não são completamente fiáveis por, em domínios como a “Coesão”, existirem insuficiências nos sistemas de comunicação das correcções à Comissão pelos Estados membros.

Além disso, a grande maioria das correcções são "correcções financeiras" que a Comissão impõe aos Estados-Membros devido a insuficiências dos sistemas. Ainda que este tipo de correcção constitua um incentivo para melhorar os sistemas e proteja o orçamento da UE, não corrige os erros detectados pelo Tribunal, principalmente relacionados com montantes incorrectamente declarados pelos beneficiários ou pagos a estes.

Assim chego à quarta e última mensagem :

A Comissão melhorou as informações que fornece relativamente às recuperações dos montantes irregularmente pagos e outras correcções. Porém, estas informações ainda não são completamente fiáveis. Os dados da Comissão relativos às correcções financeiras não podem ainda ser comparados de uma forma válida com a taxa de erro estimada pelo Tribunal.

Senhor Presidente,

Vejamos agora com mais detalhe as principais observações constantes do Relatório Anual do Tribunal relativamente aos domínios da “Agricultura” e da “Coesão”.

Quanto à “Agricultura” que representa 56,3 mil milhões de euros, ou seja 48% do total dos pagamentos do orçamento geral em 2009, o Tribunal concluiu que os pagamentos foram afectados por erros materiais e os seus sistemas de supervisão e de controlo foram, em geral, parcialmente eficazes.

O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) é o principal sistema de controlo que garante a regularidade das operações subjacentes. Ainda que este sistema esteja, em princípio, bem concebido, as auditorias efectuadas pelo Tribunal revelam que a sua eficácia está negativamente afectada, em especial, pela existência de dados incorrectos nas suas bases de dados. O Tribunal recomenda que estas insuficiências sejam solucionadas mediante medidas para diminuir o risco de erro, nomeadamente melhorando a qualidade das informações constantes das bases de dados utilizadas para apurar os direitos e calcular os pagamentos, e garantindo que todas as bases de dados proporcionam uma pista de auditoria completa e fiável em relação a todas as modificações efectuadas.

Por seu lado, os testes substantivos revelaram uma frequência significativa de erros relacionados principalmente com as declarações excessivas de áreas elegíveis pelos beneficiários no âmbito do regime de pagamento único.

Para evitar o pagamento de ajudas directas a requerentes que não utilizaram os terrenos para a actividade agrícola nem os mantiveram em boas condições agrícolas e ambientais, o Tribunal recomenda à Comissão que esclareça e reforce a aplicação correcta das regras, nomeadamente, no que diz respeito aos requisitos mínimos de manutenção em boas condições agrícolas e ambientais.

A Comissão aplicou em 2010 correcções financeiras a Portugal no montante de 40,69 milhões de euros, no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade das contas. Estas correcções foram efectuadas tendo em conta insuficiências constatadas pelo Tribunal em anos e relatórios anteriores (exercícios de 2007 e 2008), relacionadas com dados incorrectos no Sistema de identificação das parcelas agrícolas, com deficiências na análise de risco, com o número insuficiente e a falta de qualidade dos controlos *in loco*, com a aplicação incorrecta das sanções, bem como com deficiências nos controlos administrativos.

No domínio do Desenvolvimento Rural, o Tribunal reafirma a necessidade da Comissão continuar a desenvolver esforços no sentido da simplificação das regras e das condições de elegibilidade.

Além disso, o Tribunal considera que as orientações da Comissão relativas ao trabalho dos organismos de certificação devem ser revistas no que respeita à natureza, à cobertura e às obrigações de informação, em especial no que respeita ao trabalho relacionado com as estatísticas de controlo e inspecção dos Estados membros.

Passemos agora ao grupo de políticas da “Coesão”, o segundo domínio de despesa mais importante. Os seus pagamentos ascenderam a 35,5 mil milhões de euros em 2009, ou seja 30% das despesas do orçamento da União Europeia.

Como já referi anteriormente, em 2009, os resultados dos testes de auditoria do Tribunal revelaram, pela primeira vez, um nível estimado de erros significativamente inferior ao dos anos anteriores, ainda que se mantenha acima dos 5%.

Cerca de ¾ das situações irregulares traduzem-se na aplicação incorrecta pelos Estados membros das regras sobre contratos públicos.

Os Estados membros têm a obrigação de aplicar sistemas de gestão e controlo que evitem, detectem e corrijam o reembolso indevido de despesas relativas aos projectos.

O Tribunal revelou que, na maioria dos 16 PO auditados, as verificações realizadas pelas autoridades de gestão e as auditorias de sistemas executadas pelas autoridades de auditoria no período de programação 2007-2013 estavam pelo menos parcialmente em conformidade com os requisitos regulamentares.

Em Portugal foram auditados dois PO no domínio do FSE:

- “Açores Pró-Emprego”, relativamente ao qual o Tribunal considera que as respectivas autoridades de gestão, certificação e auditoria actuam em conformidade com os requisitos regulamentares.
- “PO Potencial Humano”, relativamente ao qual o Tribunal considera que as respectivas autoridades de certificação e de auditoria actuam em conformidade com os requisitos regulamentares, mas que as verificações efectuadas pela autoridade de gestão estavam apenas parcialmente em conformidade com tais requisitos.

Em conclusão, no âmbito das políticas de “Coesão”, recomenda-se à Comissão que acompanhe a correcta aplicação pelos Estados membros das directivas sobre contratos públicos, que garanta, através da sua supervisão, um funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de gestão e controlo do período 2007-2013 e, finalmente, que incentive as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correcção financeira e de substituição de despesas inelegíveis.

Senhor Presidente,

O Tratado de Lisboa, que reafirmou a função e mandato do Tribunal e manteve o seu estatuto de Instituição europeia, veio introduzir um novo equilíbrio institucional, nomeadamente ao reforçar as obrigações de execução e controlo dos Estados membros sobretudo nas áreas de gestão partilhada, e ao intensificar o papel do PE e dos Parlamentos nacionais no âmbito do processo legislativo europeu.

Vivemos hoje um período de reforma que representa uma importante oportunidade para melhorar a gestão financeira da União.

No início de 2010, o Tribunal de Contas Europeu elaborou por sua iniciativa um Parecer (1/2010), sobre os riscos e desafios que se colocam à União para melhorar a qualidade das despesas (economia, eficiência e eficácia) e para diminuir o nível de pagamentos irregulares.

As principais mensagens do Relatório Anual de 2009 confirmam as conclusões e recomendações apresentadas então nesse Parecer.

O que então afirmámos mantém-se actual.

Em primeiro lugar, as taxas de erro continuam elevadas em certas partes do orçamento da UE, especialmente no domínio da “Coesão”.

Em segundo lugar, os erros detectados pelo Tribunal advêm principalmente de pedidos de pagamento incorrectos apresentados pelos beneficiários e de irregularidades em matéria de contratos públicos.

Em terceiro lugar, existem duas formas de procurar resolver a situação: aperfeiçoar os sistemas de gestão (incluindo a comunicação das recuperações e das correcções financeiras) e simplificar os procedimentos e a legislação.

Por fim, continuam a existir instrumentos financeiros com objectivos demasiado abrangentes, ambiciosos e, por vezes, conflituantes entre si.

Para resolver estes problemas, o Tribunal sugere a aplicação de um conjunto de princípios aquando da concepção e/ou revisão dos diferentes programas de despesa, colocando as seguintes questões:

- o programa é susceptível de conferir um “valor acrescentado europeu”?
- os seus objectivos são claros e realistas?
- o regime é tão simples quanto possível?
- a prestação de contas é clara?

Em resumo, deverá conceder-se prioridade à melhoria da qualidade das despesas. A simplificação dos quadros legislativos e a introdução de sistemas de controlo com uma melhor relação custo-eficácia deverão contribuir para esse objectivo.

O parecer do Tribunal sobre o projecto de revisão do Regulamento Financeiro (parecer 6/2010), - que desenvolve precisamente algumas ideias apresentadas no parecer 1/2010 a que acabei de fazer referência -, contém várias propostas que oferecem oportunidades para a Comissão melhorar a transparência e a gestão financeira.

Por exemplo, no parecer 1/2010 o Tribunal sugere que o conceito de “valor acrescentado europeu” seja consagrado numa declaração política ou na legislação europeia, para ser usado pelas autoridades políticas da UE como orientação na selecção das prioridades em matéria de despesas. O futuro Regulamento Financeiro poderia perfeitamente constituir o instrumento legislativo para tal.

Relativamente ao projecto de revisão do Regulamento Financeiro, o Tribunal suscitou um conjunto de questões e formulou várias recomendações, das quais destacaria,

nomeadamente no âmbito das modalidades de gestão indirecta, a necessidade de a Comissão acompanhar de forma adequada as insuficiências dos sistemas e, de analisar os custos e benefícios das modificações previstas no seu projecto, de melhorar o exame das propostas de despesa na altura em que são apresentadas e, ainda, a necessidade de aperfeiçoar o seu diagnóstico das causas dos erros.

O projecto apresenta igualmente propostas sobre o risco de erro tolerável. O Tribunal observa que a proposta da Comissão parece utilizar o conceito de risco tolerável apenas como base para avaliar o nível de pagamentos irregulares de fundos que deve ser considerado como aceitável *a posteriori*. O Tribunal sugere que o Parlamento e o Conselho considerem se o Regulamento Financeiro deverá exigir à Comissão que aperfeiçoe o seu exame das propostas de despesas na altura em que são apresentadas e melhore o seu diagnóstico das causas dos erros. Do ponto de vista do Tribunal, o Regulamento Financeiro não deve restringir a responsabilidade do Tribunal para decidir sobre o nível adequado de materialidade a aplicar nas suas auditorias.

Este projecto visa ainda reforçar as obrigações de prestação de contas das entidades intervenientes na gestão e controlo dos fundos europeus, tanto ao nível europeu como nacional. Por exemplo, a Comissão propõe que, com base numa declaração anual de gestão, se introduza em todos os domínios o procedimento anual de apuramento de contas a exemplo do que já hoje existe no domínio da “Agricultura”. O Tribunal considera que estas propostas da Comissão colocam questões de custo, de viabilidade e de responsabilidade, que requerem uma apreciação rigorosa.

Por outro lado, a simplificação da legislação sectorial continua a ser uma via privilegiada para alcançar uma melhoria significativa do desempenho. É na elaboração de propostas de legislação sectorial que os princípios sugeridos pelo Tribunal e as suas recomendações são mais pertinentes. Especialmente porque definem as regras de elegibilidade que regem as condições de pagamento a partir do orçamento, bem como as disposições de gestão, de controlo e de auditoria a aplicar.

Senhor Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

A União Europeia enfrenta hoje desafios globais (tais como as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável), ao mesmo tempo que continua a sofrer os efeitos da crise financeira e económica, que colocam em risco progressos importantes alcançados anteriormente, tal como o Euro.

Estes desafios requerem uma acção política determinada no sentido do reforço da coordenação e integração europeias e exigem medidas coordenadas ao nível nacional, internacional e europeu, bem como a afectação de recursos financeiros significativos dos orçamentos nacionais e do orçamento da União.

Para que as instituições políticas sejam bem sucedidas nos seus esforços, tanto no plano europeu como nacional, deve assegurar-se que os recursos são geridos de acordo com os princípios da boa gestão financeira.

O ano em curso será decisivo para determinar as mudanças de longo prazo necessárias ao novo modelo de gestão financeira da União.

Melhorar a transparência e a prestação de contas são igualmente valores essenciais para garantir a confiança dos contribuintes europeus nas instituições da União, numa altura em que a sua liderança é primordial se a Europa pretende encontrar soluções comuns para os problemas que enfrenta.

O acordo alcançado no Conselho Europeu de Dezembro de 2010 relativamente à criação de um mecanismo permanente para salvaguardar a estabilidade financeira da zona euro (Mecanismo Europeu de Estabilidade), é um exemplo que gostaria de mencionar. Do ponto de vista do Tribunal será importante considerar, de forma apropriada, no desenvolvimento deste mecanismo a existência de um sólido sistema de prestação de contas e auditoria pública externa, e de procedimentos adequados que assegurem a sua transparência, bem como a fiabilidade da informação operacional requerida (estatística, financeira ou macro económica).

O Tribunal acompanhará de forma atenta o processo de reforma, através dos seus relatórios e pareceres, que têm um impacto real na melhoria da gestão financeira da UE. Para tanto, o Tribunal continuará a ter em conta os interesses dos principais destinatários dos seus trabalhos, em especial, o Parlamento europeu, mas também os Parlamentos nacionais, que, como referi, viram reforçados pelo Tratado de Lisboa os seus poderes consultivos no âmbito do processo legislativo europeu.

Senhor Presidente,

Espero que o Tribunal possa continuar a cooperar com a Assembleia da República, no respeito das respectivas independência e competência, informando-a nomeadamente dos desenvolvimentos relevantes em matéria das finanças públicas e da protecção dos interesses financeiros da União Europeia.

Muito obrigado pela vossa atenção.