

TRIBUNAL
DE CONTAS EUROPEU

RELATÓRIO ANUAL
ORÇAMENTO DA UE RELATIVO
AO EXERCÍCIO DE 2008

Inclui igualmente informações
sobre o Relatório Anual relativo aos
Fundos Europeus de Desenvolvimento

NOTA DE INFORMAÇÃO

PT



INTRODUÇÃO



O Tribunal de Contas Europeu é a instituição comunitária criada pelo Tratado CE para realizar a auditoria das finanças da UE. Enquanto auditor externo da UE, cumpre ao Tribunal contribuir para melhorar a gestão financeira comunitária e agir como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União, promovendo a transparência e a prestação de contas. Todos os anos auditamos as contas e as receitas da UE, bem como os programas de despesas que financiam os pagamentos a milhares de beneficiários em toda a União e para além dela. Os resultados desta auditoria são apresentados às autoridades políticas da UE, o Parlamento e o Conselho, no nosso Relatório Anual.

A presente Nota de Informação expõe as principais conclusões do Relatório Anual e fornece informações e explicações complementares. Para informações mais pormenorizadas, o leitor deverá consultar o texto completo do Relatório Anual.

A Nota de Informação começa com as principais mensagens do Relatório Anual, proporcionando assim uma rápida visão de conjunto do relatório. A parte restante da nota está dividida em quatro secções:

- Sobre o Tribunal de Contas e o orçamento da UE

Esta secção apresenta informações gerais de base sobre o Tribunal e o orçamento que auditamos.

- Opinião de auditoria relativa ao exercício de 2008 - o orçamento da UE

Nesta secção são apresentadas informações relativas às nossas opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes ao orçamento da UE. É seguida de uma descrição da situação relativa às receitas, bem como às despesas de cada um dos domínios de intervenção.

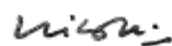
- Supervisão e controlo

A Comissão é responsável pela gestão dos fundos da UE, tendo tomado várias medidas no sentido de melhorar essa gestão. Esta secção contextualiza os problemas encontrados e indica futuras vias de progresso possíveis.

- Opinião de auditoria relativa ao exercício de 2008 - os FED

Nesta secção são apresentadas informações relativas às nossas opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes aos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED).

Espero que a presente Nota de Informação se revele de utilidade. Para informações mais pormenorizadas sobre a gestão dos fundos da UE, recomendo que leia igualmente os relatórios especiais que publicamos, nos quais avaliamos o grau de economia, eficiência e eficácia com que esses fundos são utilizados. Todas as nossas publicações se encontram disponíveis no sítio Internet do Tribunal: www.eca.europa.eu.



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente do Tribunal de Contas Europeu



PRINCIPAIS MENSAGENS

- As contas da União Europeia reflectem fielmente a sua situação e os seus resultados financeiros.
- No que se refere à legalidade e regularidade das operações, os resultados globais relativos ao exercício de 2008 reflectem as melhorias verificadas na gestão do orçamento nos últimos anos.
- As melhorias globais verificadas em 2008 são uma consequência principalmente dos melhores resultados alcançados no maior grupo de políticas, o da "Agricultura e Recursos Naturais". No domínio do Desenvolvimento Rural, o nível de erro estimado, embora ainda significativo, é inferior ao dos anos anteriores. Em relação à "Agricultura e Recursos Naturais" no seu conjunto, o Tribunal pela primeira vez não formula uma opinião adversa.
- A "Coesão", que é o segundo maior grupo de políticas, representando quase um terço do orçamento, continua problemática e é o domínio mais afectado por erros. O Tribunal estima que pelo menos 11% do montante total reembolsado não deveria ter sido pago.
- Continuam válidas as anteriores recomendações do Tribunal no sentido de melhorar os sistemas de supervisão e de controlo, os quais devem ser encarados como fazendo parte de um processo contínuo, que exigirá tempo até as medidas correspondentes poderem ser consideradas eficazes.
- Deverá prestar-se uma atenção especial e suplementar aos domínios de despesas em que o Tribunal continua a detectar um nível elevado de erros. Em muitas situações, os erros são uma consequência de regras e regulamentos demasiado complexos, pelo que a simplificação continua a ser uma prioridade.

Caixa 1 – Interpretação das opiniões de auditoria




Os auditores podem formular os seguintes tipos de opiniões:




- *opinião sem reservas* (também designada por "favorável") quando há provas de que as contas são fiáveis ou as operações subjacentes são legais e regulares em todos os aspectos materialmente relevantes;
- *opinião adversa* quando o nível de erros das operações subjacentes é significativo e generalizado, ou as contas não são fiáveis;
- *impossibilidade de formular uma opinião* quando os auditores não conseguem obter provas de auditoria suficientes e adequadas como base para a sua opinião e os possíveis efeitos daí resultantes são significativos e generalizados;
- *opinião com reservas* quando não é possível formular uma opinião sem reservas, mas os efeitos de um eventual desacordo ou limitação de âmbito não são suficientemente generalizados para justificar uma opinião adversa ou para que seja impossível formular uma opinião.

ÁVALIAÇÃO GLOBAL DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO E RESULTADOS GERAIS DOS TESTES DE AMOSTRAS REPRESENTATIVAS DAS OPERAÇÕES¹

O quadro a seguir apresentado sintetiza a avaliação global dos sistemas de supervisão e de controlo, descrita nos capítulos respectivos, e apresenta os resultados gerais dos testes efectuados pelo Tribunal a amostras representativas das operações. Destaca os elementos principais mas não pode fornecer todos os pormenores relevantes (especialmente insuficiências dos sistemas de supervisão e de controlo e tipos de erros), para os quais é necessário consultar o texto do relatório, no âmbito da metodologia subjacente ao método de auditoria adoptado pelo Tribunal.

	Avaliação dos sistemas	Intervalo da taxa de erro
Receitas		
Agricultura e Recursos Naturais: 55 mil milhões de euros	 2	 3
Coesão: 36,6 mil milhões de euros	 4	
Investigação, Energia e Transportes: 7,5 mil milhões de euros		
Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento: 6,2 mil milhões de euros		
Educação e Cidadania: 1,7 mil milhões de euros		
Assuntos Económicos e Financeiros: 0,6 mil milhões de euros	 5	 6
Despesas Administrativas e Outras: 8,5 mil milhões de euros		

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo	
	<i>Ineficazes</i>
	<i>Parcialmente eficazes¹</i>
	<i>Eficazes</i>

Intervalo em que se situa a taxa estimada de erro (TE) ⁸	
	<i>TE > 5 %</i>
	<i>2 % ≤ TE ≤ 5 %</i>
	<i>TE < 2 % (inferior à materialidade)</i>

NOTAS

- ¹ Para informações complementares sobre a metodologia do Tribunal, queira consultar a secção “Como efectua o Tribunal as suas auditorias?”.
- ² Como nos anos anteriores, e com base no nível de erros detectado no âmbito dos testes das operações e na sua avaliação dos sistemas, o Tribunal reitera que o SIGC constitui, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares.
- ³ Para as despesas do domínio do Desenvolvimento Rural, o nível de erro estimado é superior a 2%.
- ⁴ Em 2007, o Tribunal avaliou os sistemas de controlo dos Estados-Membros como sendo parcialmente eficazes. Em relação a 2008, não se registaram alterações significativas no quadro regulamentar que afectem os sistemas de controlo dos Estados-Membros. Uma vez que o período de programação 2000-2006 está a terminar, o Tribunal considerou que uma nova avaliação completa dos sistemas de controlo dos Estados-Membros relativa ao período em referência não proporcionaria qualquer valor acrescentado. Como não foram efectuados quase nenhuns pagamentos intermédios relativos ao período 2007-2013, o Tribunal centrou a sua avaliação na parte dos sistemas dos Estados-Membros destinada a registar e corrigir os erros detectados pelos controlos nacionais e a comunicar as correcções financeiras à Comissão.
- ⁵ Esta não é uma classificação global dos sistemas do grupo de políticas. Refere-se a alguns dos sistemas examinados e reflecte principalmente a insuficiência observada nos sistemas de supervisão e de controlo do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6º PQ).
- ⁶ O 6º PQ é responsável por uma parte desproporcionadamente elevada da taxa global de erro.
- ⁷ Os sistemas são classificados como sendo “parcialmente eficazes” nos casos em que se considera que algumas disposições de controlo funcionaram adequadamente, ao passo que com outras tal não aconteceu. Por consequência, de uma maneira geral, poderão não conseguir limitar os erros das operações subjacentes a um nível aceitável.
- ⁸ O Tribunal decidiu apresentar as taxas de erro em três intervalos. Estes intervalos de erro não podem ser interpretados como um intervalo de confiança (no sentido estatístico).

O exercício de 2008 é o 15º em que o Tribunal apresentou uma Declaração de Fiabilidade sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas do orçamento da UE. O Tribunal detectou de novo em 2008 um nível significativo de erros em muitos domínios das despesas comunitárias, em relação aos quais formula uma opinião adversa.

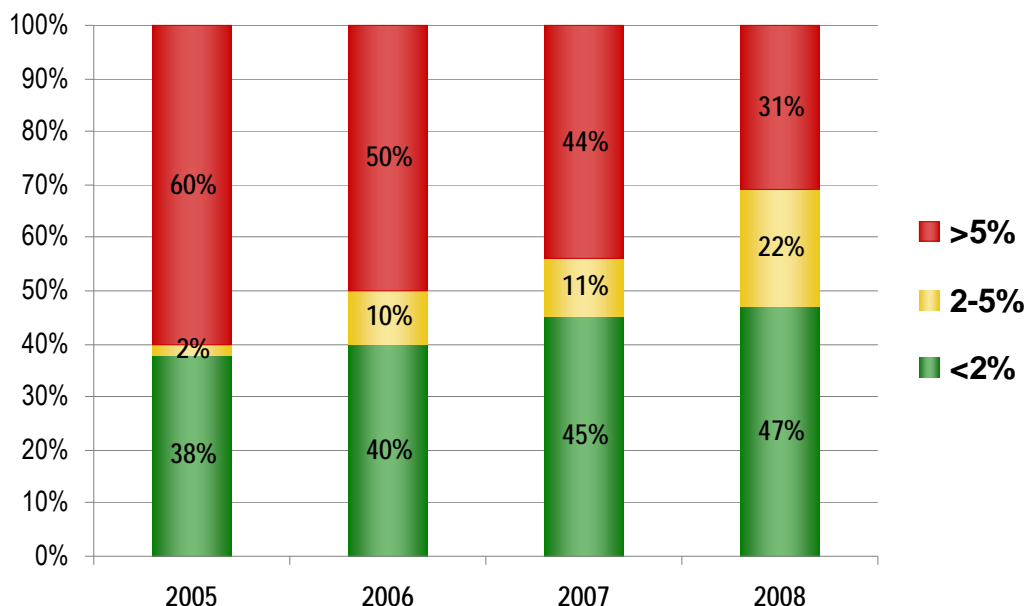
Neste contexto global, verificaram-se alterações significativas ao longo do tempo. O gráfico a seguir apresentado fornece uma "comparação anual" no que se refere à "legalidade e regularidade", efectuada a partir dos testes das operações.

No gráfico, a classificação dos grupos de políticas segundo as cores verde, amarela e vermelha baseia-se no facto de a taxa estimada de erro ser inferior a 2%, se situar entre 2% e 5% ou ser superior a 5%, respectivamente. Por exemplo, em 2008 a percentagem de vermelho indica que o grupo de políticas vermelho representa 31% das despesas totais.

No caso da "Agricultura e Recursos Naturais", o gráfico estabelece uma distinção entre componentes (Desenvolvimento Rural e outras despesas em relação a 2007 e 2008; SIGC e não SIGC em relação aos exercícios anteriores). Nos restantes grupos de políticas utiliza-se o respectivo intervalo da taxa de erro para o grupo de políticas no seu conjunto.

O gráfico mostra uma melhoria ao longo dos anos. A percentagem de grupos de políticas vermelhos tem vindo a diminuir. A diminuição do vermelho de 2007 para 2008 reflecte principalmente as melhorias verificadas na agricultura.

Comparação anual



SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS E O ORÇAMENTO DA UE

AUDITOR EXTERNO DO ORÇAMENTO DA UE¹

Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas Europeu é a instituição independente de auditoria externa da União Europeia e está sediado no Luxemburgo. Através dos seus trabalhos, tem por objectivo contribuir para a melhoria da qualidade da gestão financeira. As três principais realizações do Tribunal são: os relatórios anuais, que incluem os resultados dos seus trabalhos de auditoria financeira e de conformidade relativos a um exercício específico; os relatórios especiais, publicados ao longo do ano, que apresentam os resultados das suas outras auditorias, principalmente auditorias de resultados que avaliam a economia, a eficiência e a eficácia das despesas da UE; e os pareceres sobre propostas de legislação com impacto na gestão financeira.



O que é a Declaração de Fiabilidade do Tribunal?

Os Relatórios Anuais do Tribunal, sobre o orçamento da UE e sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED), incluem opiniões anuais, designadas por Declarações de Fiabilidade. O Tratado CE exige que o Tribunal de Contas emita essas declarações sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Esta Declaração de Fiabilidade é por vezes designada pelo seu acrónimo francês DAS (*Déclaration d'Assurance*). O objectivo principal da DAS é fornecer às partes interessadas - nomeadamente o Parlamento Europeu e o Conselho, e ainda todos os cidadãos da UE - uma opinião de auditoria que indique se as receitas e as despesas da UE são registadas nas contas de forma completa e exacta e se foram obtidas ou

¹ Para informações complementares sobre o Tribunal de Contas, queira consultar o nosso Relatório Anual de Actividades relativo ao exercício de 2008, disponível no sítio Internet do Tribunal.

efectuadas em conformidade com todas as obrigações contratuais e legais. O Tribunal efectua uma avaliação global da legalidade e da regularidade das operações subjacentes ao conjunto das despesas orçamentais. Também efectua apreciações de partes específicas do orçamento constituídas por grupos pertinentes de domínios de intervenção (ver caixa 3). As conclusões destas apreciações constituem a Declaração de Fiabilidade do Tribunal.

*Como efectua o Tribunal as suas auditorias?*¹

A auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas da UE é efectuada em conformidade com as normas internacionais de auditoria. Embora essas normas internacionais não abranjam especificamente a auditoria da legalidade e regularidade tal como é efectuada pelo Tribunal, são aplicadas por analogia.

Para fornecer a garantia de que os pagamentos estão em conformidade com os quadros jurídico e regulamentar, o Tribunal baseia-se nos resultados do seu exame tanto dos sistemas de supervisão e de controlo como de uma amostra das próprias operações (pagamentos) (ver caixa 2). O Tribunal efectua as suas auditorias das operações seleccionadas na maior parte dos casos até ao nível dos beneficiários finais, incluindo visitas ao próprio local. Se os sistemas forem testados e considerados fiáveis, o Tribunal necessitará auditar menos operações para poder chegar a uma conclusão válida sobre a sua legalidade e regularidade. São igualmente utilizadas outras fontes em apoio das conclusões do Tribunal, como a análise dos relatórios anuais de actividades elaborados pela Comissão e os trabalhos de outros auditores.

O que é um erro de legalidade e/ou de regularidade, segundo o Tribunal?

Um erro é um desvio, identificado pelo auditor, dos requisitos da legislação aplicável. Alguns erros são quantificáveis, ou seja revestem-se de um impacto financeiro directo e mensurável no montante pago a partir do orçamento da UE, por exemplo uma sobredeclaração de terras ou beneficiários que solicitam subvenções da UE para tipos de despesas não elegíveis para ajuda. Outros erros revestem-se de um impacto não quantificável nos pagamentos, por exemplo a falta de uma garantia bancária.

O Tribunal classifica igualmente os erros em função da sua natureza: erro de *elegibilidade* (o pagamento não cumpre as regras de elegibilidade), erro relativo à *realidade das operações* (reembolso de um custo que não se prova ter sido efectuado), erro de *exactidão* (pagamento incorrectamente calculado ou que não se prova ser correcto) ou outro erro de *conformidade* (erro que não coloca em causa a elegibilidade do pagamento).

Para decidir sobre a natureza da opinião a formular, o Tribunal compara a taxa estimada de erro com o que considera um limite tolerável – ou limiar de materialidade – e avalia a generalização das deficiências assinaladas.

Para determinar o limiar de materialidade, o Tribunal aplica um limite de dois por cento da população auditada. Ao calcular a taxa de erro (ver caixa 2), o Tribunal apenas inclui os erros quantificáveis. A taxa estimada de erro é, portanto, uma indicação da percentagem dos fundos que não deveriam ter sido pagos. Nos últimos dois anos, o Tribunal indicou igualmente a frequência combinada de erros quantificáveis e não quantificáveis detectados nas amostras das operações controladas.

¹ Para informações complementares sobre a metodologia da DAS, queira consultar a brochura sobre este assunto, disponível no sítio Internet do Tribunal.

Para determinar a generalização, o Tribunal toma em consideração até que ponto as deficiências se confinam a domínios específicos e se representam uma proporção substancial do grupo de políticas em causa.

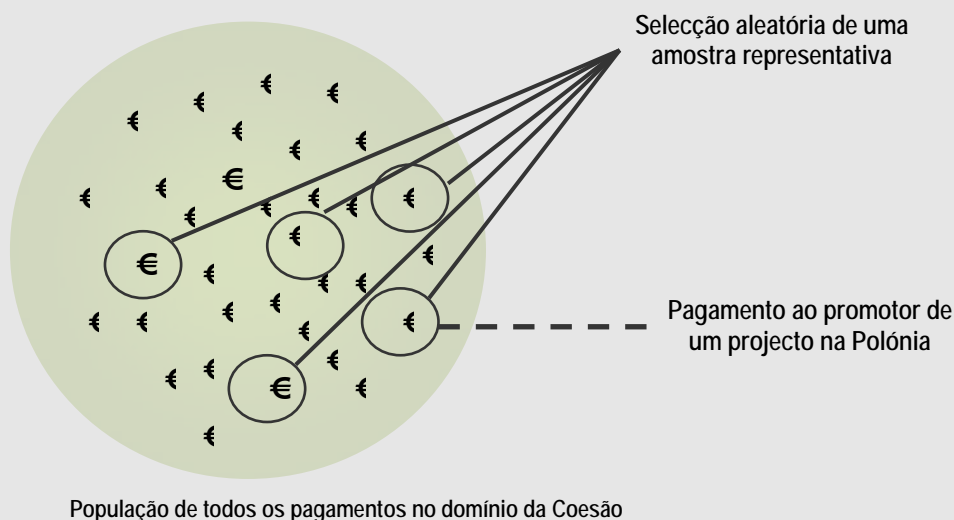
Os erros podem dever-se à deficiente aplicação ou compreensão das regras frequentemente complexas dos regimes de despesas da UE. Apenas são considerados como fraude os casos em que tenham sido intencionalmente solicitados fundos da UE em circunstâncias inadequadas. Se o Tribunal tiver razões para suspeitar que se verificaram actividades fraudulentas, comunicá-lo-á ao OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), que é responsável pela realização das consequentes investigações. Nos últimos cinco anos, o número médio de casos relatados pelo Tribunal com base em todas as suas auditorias foi de 3,2.

Caixa 2 - Controlo efectuado pelo Tribunal a uma amostra de pagamentos do orçamento da UE

O Tribunal não possui recursos para auditar pormenorizadamente *todas* as operações do orçamento da UE, pelo que utiliza técnicas de amostragem estatística para fornecer resultados que sejam representativos da população global. Essas técnicas consistem em seleccionar aleatoriamente uma amostra representativa de operações subjacentes, por exemplo no domínio da coesão, para testes pormenorizados. O Tribunal identifica as operações até aos beneficiários finais da ajuda, por exemplo o promotor de um projecto na Polónia, após o que realiza controlos, em muitos casos no local, para verificar se os pedidos correspondem à realidade.

A natureza representativa da amostra do Tribunal significa que os resultados podem ser extrapolados à população total, ou seja um domínio específico de receitas ou de despesas, sendo utilizados, juntamente com as informações provenientes da avaliação dos sistemas de gestão e de controlo e de outras fontes, como base para uma opinião geral de auditoria.

Despesas da UE no domínio da Coesão: aproximadamente 36,6 mil milhões de euros



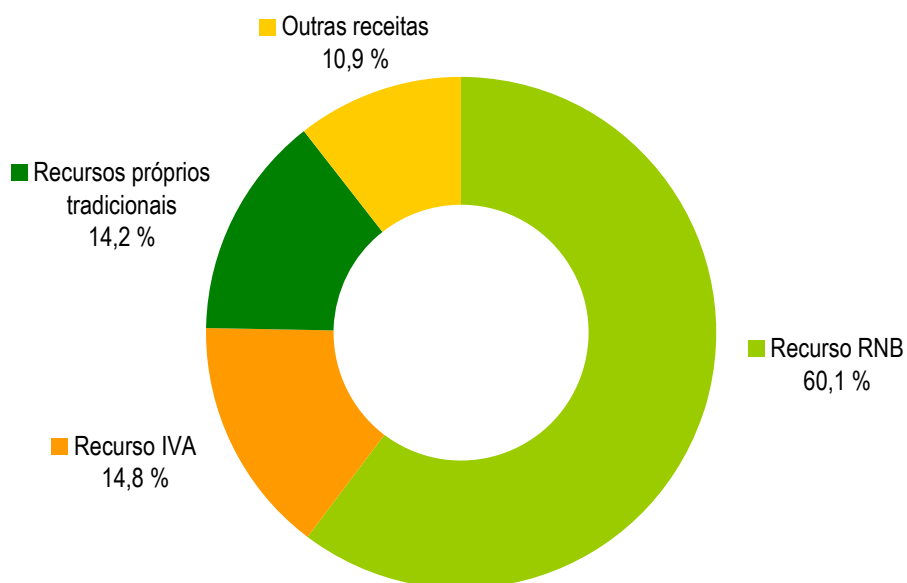
Exemplo de como o Tribunal identifica as operações para testes pormenorizados.

ORÇAMENTO DA UE¹

Os pagamentos financiados pela UE em 2008 elevaram-se a 117 mil milhões de euros, o que equivale a cerca de 1% do RNB da União. Este valor é comparável com os orçamentos do sector público dos Estados-Membros, que em muitos casos se elevam a cerca de metade do RNB total.

De onde provêm os fundos?

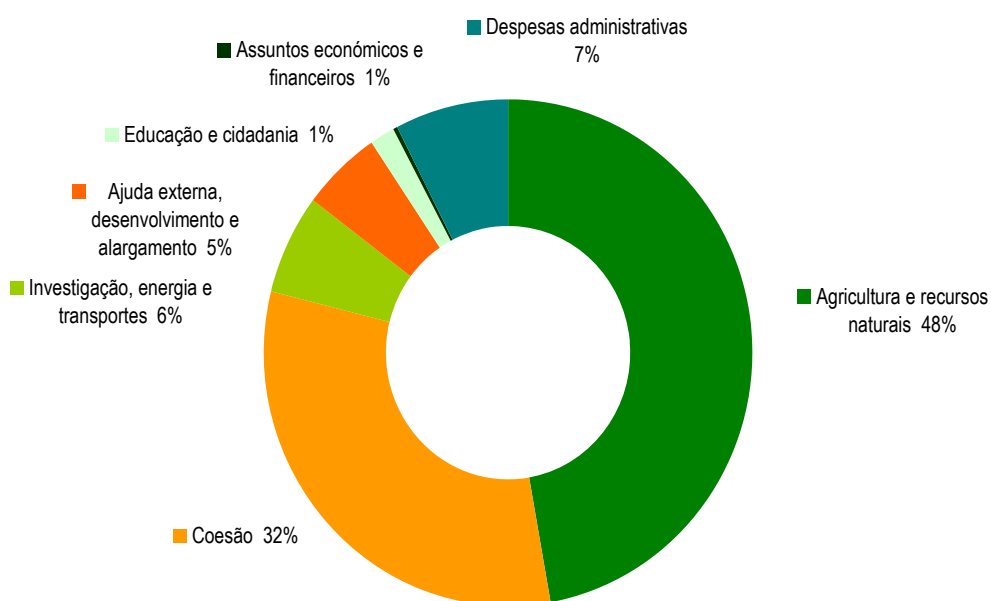
O orçamento geral da UE - cuja auditoria representa a principal tarefa do Tribunal - é constituído por receitas e despesas. As receitas da União Europeia são principalmente compostas por contribuições dos Estados-Membros baseadas no seu rendimento nacional bruto (RNB ~ 60%) e numa medida relativa ao imposto sobre o valor acrescentado cobrado pelos Estados-Membros (IVA ~ 15%). Os direitos aduaneiros e agrícolas (os chamados recursos próprios tradicionais ~ 14%) representam igualmente uma parte significativa das receitas.



¹ Para informações financeiras complementares sobre o orçamento geral, queira consultar o Anexo I do relatório. O Capítulo 3 do relatório inclui resultados de auditoria relativos à execução do orçamento da UE, bem como informações da Comissão a esse respeito.

Em que são despendidos os fundos?

O principal domínio de despesas da União Europeia é o da Agricultura e do Desenvolvimento Rural - principalmente sob a forma de pagamentos aos agricultores - que representa quase metade do orçamento. Outra parte significativa diz respeito às despesas com a coesão - desenvolvimento regional e social - que se destinam a co-financiar uma vasta gama de projectos, desde a construção de estradas na Estónia até formações destinadas aos desempregados em Espanha. Estas despesas constituem cerca de um terço do orçamento.



Pagamentos totais em 2008:
117 mil milhões de euros

Como é gerido o orçamento?

O orçamento é adoptado em cada ano - no contexto de quadros financeiros de sete anos - pelo Conselho e pelo Parlamento. A garantia de que o orçamento é adequadamente despendido compete à Comissão. Em cerca de 80% das despesas - Coesão e Agricultura - a sua execução é partilhada com os 27 Estados-Membros da União. Consoante os regimes de despesas, as administrações nacionais podem ser responsáveis pela definição de estratégias de despesas, pela selecção de beneficiários e projectos, pela realização de pagamentos e pelo controlo das despesas. Contudo, em todos os casos a Comissão mantém a responsabilidade global pela execução do orçamento, devendo disso prestar contas ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

O orçamento da União Europeia implica a realização de pagamentos a milhões de beneficiários finais individuais. Os pagamentos efectuados baseiam-se na conformidade dos beneficiários finais com as condições legais ou regulamentares, bem como na exactidão e existência das actividades e/ou custos subjacentes. Os pagamentos são legais e regulares quando estas condições são preenchidas e os respectivos beneficiários recebem os montantes correctos na devida altura.

O controlo interno – através dos sistemas de supervisão e de controlo – é a gama de procedimentos e processos (por exemplo controlos) através dos quais a União administra e gere os seus orçamentos e garante que os fundos são recebidos e despendidos adequadamente e em conformidade com as regras.

Os controlos de primeiro nível verificam o cumprimento, por parte dos beneficiários finais, das suas obrigações regulamentares.

Os controlos de segundo nível verificam a eficácia dos controlos de primeiro nível.

A supervisão global pela Comissão destina-se a garantir que os Estados-Membros e/ou as Direcções-Gerais da Comissão cumprem as suas obrigações e responsabilidades.

Existem vários factores que determinam se ocorrem ou não erros nas operações numa primeira fase e se estes são ou não posteriormente evitados ou detectados e corrigidos pelos sistemas de controlo, entre os quais os seguintes:

- complexidade das regras de elegibilidade e das obrigações que os beneficiários devem respeitar e seu conhecimento das mesmas;
- modo de apresentação e processamento dos pedidos de ajudas;
- número e alcance dos controlos efectuados;
- alcance das sanções aplicadas aos beneficiários que apresentam sobredeclarações, quando são detectados erros;
- visibilidade dos procedimentos de controlo e respectivo efeito dissuasor.

Como são comunicadas as informações sobre a gestão do orçamento?

A Comissão está a desenvolver, desde o ano 2000, um programa de reformas destinado a melhorar a gestão do orçamento da UE, centrado principalmente nas suas próprias responsabilidades. Um elemento essencial deste programa foi a melhoria da comunicação das informações, por exemplo através da introdução de relatórios anuais de actividades dos diferentes serviços da Comissão – as Direcções-Gerais (DG) - acompanhados por declarações dos respectivos Directores-Gerais. Os relatórios anuais de actividades e as declarações são, em seguida, compilados num relatório de síntese assinado por toda a Comissão.

As contas do orçamento geral da UE foram igualmente modernizadas, tendo o exercício de 2008 sido o quarto em que a União elaborou as suas demonstrações financeiras com base na contabilidade de exercício. Na contabilidade de exercício - ao contrário do sistema mais tradicional da contabilidade de caixa - as receitas e as despesas são contabilizadas no exercício a que dizem respeito e não quando os fundos são recebidos ou pagos.

As contas são constituídas pelas demonstrações financeiras e pelos mapas sobre a execução do orçamento. As demonstrações financeiras incluem o balanço, que apresenta o activo e o passivo da União no final do exercício, a conta dos resultados económicos, contendo pormenores sobre as receitas e as despesas do exercício, o mapa dos fluxos de caixa e a demonstração de variações do activo líquido. Os mapas sobre a execução do orçamento apresentam as receitas e as despesas do exercício com base na contabilidade de caixa (alterada).

O contabilista da Comissão elabora as contas anuais consolidando os resultados das várias instituições e organismos da UE. Envia, além disso, ao Tribunal uma declaração confirmando que (com algumas limitações) as contas consolidadas são completas e fiáveis. Os contabilistas das outras instituições e organismos enviam declarações semelhantes.

Caixa 3 – Estrutura do orçamento da UE e informações comunicadas pelo Tribunal sobre a sua execução

A parte principal do orçamento geral está dividida em 31 domínios de intervenção que abrangem diferentes objectivos de intervenção ou questões administrativas. Os domínios de intervenção constituem a forma de planear e registar as actividades da União e os responsáveis por cada domínio prestam contas pela gestão que efectuam dos fundos da UE.

As despesas da UE são igualmente planeadas em ciclos de sete anos, designados por quadros financeiros, que incluem um conjunto específico de rubricas. Cada domínio de intervenção corresponde aproximadamente a uma destas rubricas, mas alguns dividem-se por várias. 2008 é o segundo exercício no qual os relatórios do Tribunal se encontram estruturados por grupos de domínios de intervenção. Estes correspondem aproximada mas não exactamente às rubricas do quadro financeiro de 2007-2013. As informações apresentadas na presente nota referem-se, se não houver indicações em contrário, aos grupos de domínios de intervenção do Tribunal. A guarda interna da presente Nota de Informação especifica quais os domínios de intervenção incluídos nos grupos de domínios de intervenção do Tribunal, bem como a correspondência entre estes grupos e os quadros financeiros.

OPINIÃO DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2008 - O ORÇAMENTO DA UE¹

CONTAS DE 2008

Opinião sem reservas sobre a fiabilidade das contas

O Tribunal conclui que as contas anuais das Comunidades Europeias relativas ao exercício de 2008 reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira das Comunidades Europeias, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa.

Sem colocar em causa esta opinião, o Tribunal constata que as insuficiências dos sistemas contabilísticos de determinadas Direcções-Gerais da Comissão, bem como do sistema contabilístico relativo aos activos fixos do Programa Europeu de Radionavegação por Satélite Galileo, colocam em risco a qualidade das informações financeiras, devido em parte ao complexo quadro legal e financeiro.

Medidas tomadas para reforçar o sistema da contabilidade de exercício

As medidas introduzidas pelo contabilista da Comissão em 2007² para melhorar o ambiente de controlo contabilístico ao nível das Direcções-Gerais tiveram impacto em 2008, tendo contribuído para o reforço do quadro de comunicação financeira e dos sistemas contabilísticos. Continuam, no entanto, a existir determinadas insuficiências que colocam em risco a qualidade dos dados contabilísticos.

LEGALIDADE E REGULARIDADE EM 2008

Opiniões sem reservas

Em 2008, o Tribunal formula opiniões sem reservas relativamente às "Receitas", às autorizações em todos os grupos de políticas e aos pagamentos nos grupos de políticas "Educação e Cidadania" e "Despesas Administrativas e Outras".

¹ O texto exacto da Declaração de Fiabilidade, assim como as constatações de auditoria completas e pormenorizadas, podem encontrar-se no Capítulo 1 do relatório.

² Ver o ponto 1.10 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

Opiniões com reservas

Os pagamentos no grupo de políticas "Agricultura e Recursos Naturais", à excepção do domínio do Desenvolvimento Rural, são, em todos os aspectos materialmente relevantes, legais e regulares.

Os pagamentos no grupo de políticas "Assuntos Económicos e Financeiros", à excepção das despesas deste grupo de políticas relativas ao Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6º PQ), são, em todos os aspectos materialmente relevantes, legais e regulares.

Opiniões adversas

O Tribunal formula opiniões adversas nos grupos de políticas "Coesão", "Investigação, Energia e Transportes" e "Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento". Os pagamentos relativos a estes grupos de políticas estão materialmente afectados por erros, embora a diferentes níveis.

São necessárias melhorias nos sistemas de supervisão e de controlo

Os sistemas de supervisão e de controlo nos grupos de políticas "Investigação, Energia e Transportes", "Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento" e "Educação e Cidadania" são parcialmente eficazes para garantir a prevenção ou a detecção e correcção do reembolso de custos sobredeclarados ou ilegíveis.

Em relação ao grupo de políticas "Agricultura e Recursos Naturais", o Tribunal conclui igualmente que os sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes. Constata, no entanto, que o Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC) continua a constituir, em geral, um sistema de controlo eficaz. É necessário corrigir deficiências em determinados domínios, especialmente no do Desenvolvimento Rural, onde se verificam insuficiências.

No grupo de políticas "Assuntos Económicos e Financeiros", os sistemas de supervisão e de controlo foram considerados eficazes em dois dos três domínios avaliados. No terceiro, "Empresa", os sistemas foram considerados apenas parcialmente eficazes, devido sobretudo a insuficiências que afectam o 6º PQ.

No que se refere ao grupo de políticas "Coesão", o Tribunal constatou que os sistemas aplicados pelos Estados-Membros para corrigir os erros detectados pelos controlos nacionais foram, na maioria dos casos, pelo menos parcialmente eficazes.

A Comissão, os Estados-Membros e os outros Estados beneficiários deverão aumentar os esforços no sentido de promover as necessárias melhorias destes grupos de políticas, garantindo desse modo uma gestão adequada do risco de despesas irregulares.

Caixa 4 - Agências – opiniões de auditoria publicadas em relatórios separados

As Agências da União abrangem uma ampla variedade de actividades em diferentes locais da União. Os orçamentos anuais das 29 Agências auditadas pelo Tribunal relativamente a 2008 totalizaram 1,5 mil milhões de euros. Cada Agência tem um mandato específico e gere o seu próprio orçamento. As auditorias às Agências da União Europeia e outros organismos descentralizados são apresentadas em relatórios anuais específicos, publicados separadamente. O Tribunal emitiu opiniões sem reservas sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes em relação a todas as Agências auditadas, à excepção da Academia Europeia de Polícia.

RECEITAS

Principalmente contribuições directas dos Estados-Membros

Os recursos próprios RNB e IVA constituem contribuições directas dos Estados-Membros. Em ambos os casos, a Comissão utiliza os agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros como base para cálculo das receitas devidas. Estes ficam, no entanto, passíveis de correcções durante um período de quatro anos. Se a Comissão – ou os Estados-Membros – detectarem elementos duvidosos nos dados apresentados, podem emitir uma reserva, prorrogando assim o limite estatutário.

Os recursos próprios tradicionais são cobrados pelas administrações nacionais – principalmente as administrações aduaneiras - dos Estados-Membros, em nome da União. São lançados nos tesouros nacionais (a chamada "contabilidade A") e posteriormente colocados à disposição das Comunidades. Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer caução ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os numa contabilidade separada ("contabilidade B").

As operações relativas às receitas abrangem as declarações e os pagamentos de recursos próprios tradicionais pelos Estados-Membros, o cálculo efectuado pela Comissão das contribuições dos Estados-Membros com base nos dados IVA e RNB recebidos desses Estados-Membros e outros tipos de receitas. No caso dos recursos próprios tradicionais, a auditoria não pode abranger as importações que tenham iludido a fiscalização aduaneira. No caso das contribuições baseadas no IVA e no RNB, o Tribunal não controla directamente os dados subjacentes aos agregados e às estatísticas macroeconómicas.

Conclusão

O Tribunal conclui que as operações relativas às receitas estão isentas de erros materiais. Os sistemas de supervisão e de controlo a elas relativos são considerados eficazes, embora o Tribunal chame a atenção para determinadas insuficiências que, contudo, não afectam a eficácia dos sistemas no seu conjunto.

Recomendações

O Tribunal recomenda que a Comissão prossiga os seus esforços para garantir a correcta utilização da contabilidade B, bem como o controlo do apuramento e da cobrança dos direitos. A Comissão deverá remediar as deficiências da estratégia de controlo, em especial procurando obter um justo equilíbrio entre os controlos físicos das importações e os controlos *a posteriori* dos operadores.

O Tribunal recomenda igualmente que a Comissão prossiga os seus esforços para garantir que as reservas pendentes em matéria de recursos próprios baseados no IVA sejam levantadas em prazos razoáveis. A Comissão deverá ainda elaborar regras específicas para a verificação dos inventários do RNB.

AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS - 55 MIL MILHÕES DE EUROS

Apoio aos agricultores, às pescas, ao desenvolvimento rural e ao ambiente

No âmbito da política agrícola comum (PAC) da União, a UE apoia os agricultores e intervém nos mercados agrícolas. As despesas da PAC são, na sua maioria, financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), mas uma percentagem crescente das despesas provém do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), incluindo medidas tais como as ajudas agro-ambientais, as infra-estruturas em zonas rurais e os montantes compensatórios para a agricultura em zonas desfavorecidas. As dotações orçamentais deste grupo de políticas são igualmente utilizadas para as pescas e assuntos marítimos, bem como para a saúde e defesa do consumidor.

Embora os agricultores beneficiem ainda de regimes de ajuda à produção para determinados produtos alimentares, tal como o arroz (os chamados pagamentos directos associados), uma grande parte das despesas relativas à agricultura e aos recursos naturais (56%) é consagrada aos pagamentos baseados no número de hectares de terreno elegível em boas condições agrícolas e ambientais ("dissociação" entre as ajudas e a produção). O principal regime de ajuda é o chamado regime de pagamento único (RPU). Para beneficiarem da ajuda, os agricultores devem dispor de direitos (um por hectare) que são atribuídos pelos Estados-Membros com base em diferentes modelos, sendo registados no Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC). Este inclui igualmente bases de dados das parcelas agrícolas e dos animais mantidos nas explorações e prevê a realização de controlos de elegibilidade dos pedidos de ajuda dos agricultores.

Praticamente todas as despesas referentes à agricultura e aos recursos naturais são pagas pelos organismos pagadores a nível nacional ou regional. Estes organismos realizam igualmente controlos administrativos relativamente a todos os pedidos de ajuda, bem como diversos controlos no local no âmbito de uma amostra desses pedidos. Os organismos pagadores elaboram as contas anuais que, após serem auditadas por um organismo de certificação, constituem a base para a aprovação das despesas por parte da Comissão, ou seja, em termos técnicos, o apuramento das contas. Além disso, os procedimentos de apuramento de contas incluem apuramentos de conformidade plurianuais mais abrangentes, nos quais são efectuadas correcções com base em irregularidades detectadas nas despesas anteriores. O apuramento é efectuado para determinar os montantes imputados definitivamente ao orçamento da UE.

Conclusão: nível de erros não significativo, à excepção do domínio do Desenvolvimento Rural

O Tribunal concluiu que, à excepção do domínio do Desenvolvimento Rural, as operações subjacentes às despesas declaradas para este grupo de políticas estão isentas de erros materiais de legalidade e/ou regularidade. Segundo a avaliação do Tribunal, a maior parte dos sistemas de supervisão e de controlo são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

Regularidade das operações

Para o grupo de políticas no seu conjunto, o Tribunal estima o valor da taxa global de erro como sendo ligeiramente inferior a 2%. O Tribunal detectou erros de elegibilidade em pagamentos, no âmbito do regime de pagamento único por superfície (RPUS), a beneficiários que não correspondiam à definição de agricultor, pois não tinham exercido qualquer actividade agrícola nem mantido as terras em conformidade com as boas condições agrícolas e ambientais (BCAA). Detectou igualmente erros de exactidão relativos a sobredeclarações da superfície apresentada, dando origem a pagamentos em excesso. O Tribunal detectou ainda o incumprimento em matéria de cobrança aos produtores da imposição no sector do leite, registos de animais que estavam por actualizar e bases de dados que não estavam em funcionamento.

O domínio do Desenvolvimento Rural, que representa 19% do total das despesas, continua a ser afectado por um nível de erros mais elevado do que as restantes despesas agrícolas (FEAGA), embora o nível estimado de erro seja inferior ao dos anos anteriores e relativamente reduzido em termos financeiros. O Tribunal detectou erros relativos a regras de elegibilidade, como incumprimento das condições específicas previstas na ajuda às medidas agro-ambientais e florestais e superfícies inelegíveis apresentadas no âmbito das medidas agro-ambientais. Verificaram-se igualmente erros de exactidão, como o cálculo incorrecto dos custos elegíveis e do montante a pagar; sobredeclarações das superfícies declaradas e desrespeito do montante mínimo por hectare previsto pela legislação comunitária. O Tribunal detectou ainda um erro relativo à realidade das operações¹ devido à realização incompleta das obras financiadas.

Exemplo - medidas agro-ambientais

Atribuiu-se ajuda a um projecto relativo à colocação de uma vedação numa superfície de pastagem e à limpeza de uma parte do terreno parcialmente coberta por arbustos. O objectivo da acção era aumentar as superfícies destinadas à pastagem extensiva, o que era necessário para evitar que a concentração de gado nas superfícies limpas existentes levasse à pastagem excessiva. Os auditores do Tribunal constataram que a superfície limpa não correspondia à superfície para a qual tinha sido pedida ajuda, sendo ligeiramente inferior ao total declarado.

SIGC – um sistema eficaz mediante determinadas condições

O SIGC reduz eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados exactos e fiáveis relativamente aos direitos. A correcção do cálculo dos direitos ao pagamento e da respectiva atribuição constitui um requisito prévio para que os pagamentos efectuados no primeiro ano e nos anos posteriores sejam correctos.

O SIGC abrange os principais regimes financiados pelo FEAGA e auditados ao nível dos Estados-Membros, nomeadamente o RPU e o RPUS. No caso do Desenvolvimento Rural, especialmente no que se refere às medidas agro-ambientais e às zonas desfavorecidas, alguns elementos básicos, como a superfície e o número de animais, estão cobertos pelo SIGC e outros por controlos específicos.

O Tribunal assinalou as seguintes insuficiências dos sistemas: procedimentos e controlos administrativos incorrectos para garantir um pagamento correcto, incluindo a qualidade das bases de dados dos direitos, controlos no local insuficientes e/ou inadequados não permitindo a detecção de superfícies inelegíveis e insuficiências relativas à definição, por parte dos Estados-Membros, dos requisitos para manter as terras em boas condições agrícolas e ambientais.

Em relação a todas as despesas agrícolas – no âmbito do SIGC e fora dele – o Tribunal constata que as decisões anuais de apuramento financeiro da Comissão se limitam a confirmar se as contas dos organismos pagadores são completas e exactas. A legalidade e a regularidade dos pagamentos são abordadas apenas nas decisões de conformidade plurianuais. Por conseguinte, as decisões de apuramento financeiro não garantem que as despesas “apuradas” estejam isentas de pagamentos irregulares. Além disso, o método utilizado pela Comissão para cálculo das correcções no âmbito das decisões de conformidade, em grande parte baseado na utilização de correcções forfetárias, não permite estabelecer uma relação válida entre os montantes desta forma recuperados e os montantes reais dos pagamentos irregulares.

¹ A despesa ou a acção declarada não existia.

Recomendações

O Tribunal recomenda que se corrijam as insuficiências dos sistemas que dão origem a erros, ou seja é necessário envidar esforços significativos para garantir que os beneficiários respeitam as suas obrigações no domínio do Desenvolvimento Rural. No âmbito do RPU e do RPUS em especial, o Tribunal recomenda que sejam levadas a cabo as seguintes acções:

- ultrapassar as insuficiências dos sistemas, que dão origem a erros relativos a sobredeclarações de terras ou a direitos atribuídos incorrectamente, nomeadamente garantindo a fiabilidade das bases de dados;
- tornar as regras mais rigorosas para que não se paguem ajudas directas da UE a requerentes que não utilizaram as terras para actividades agrícolas nem as mantiveram de forma activa em conformidade com as boas condições agrícolas e ambientais;
- reforçar os requisitos mínimos para as pastagens em matéria de ajudas directas da UE.

O Tribunal reitera ainda que são necessários mais esforços no domínio do Desenvolvimento Rural para garantir que os beneficiários cumprem as suas obrigações e para simplificar ainda mais as regras e condições.

COESÃO - 36,6 MIL MILHÕES DE EUROS

Promoção do ajustamento estrutural, da coesão económica e social, da cooperação inter-regional e das oportunidades de emprego

As despesas da UE no domínio da coesão são planeadas em 'períodos de programação' plurianuais, o que significa que os pagamentos relativos a cada período continuam durante pelo menos dois anos depois de este terminar. As constatações da auditoria 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 2008-2013 foram constituídas quase apenas por adiantamentos. Para o período 2000-2006, os dois maiores Fundos Estruturais são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que financia, por exemplo, infra-estruturas e actividades das pequenas e médias empresas, e o Fundo Social Europeu (FSE), cujos projectos incidem geralmente sobre o desemprego e a integração no mercado de trabalho. Existe ainda um Fundo de Coesão, que apoia as acções visando a melhoria do ambiente e das infra-estruturas no domínio dos transportes nos Estados-Membros com menor desenvolvimento económico.

O financiamento pela UE das políticas de coesão assume a forma de co-financiamento, contribuindo os Estados-Membros com uma parte dos fundos. A unidade de financiamento no domínio da coesão é um projecto, baseando-se o reembolso numa declaração de despesas apresentada pelo promotor do projecto. Os Estados-Membros têm a obrigação de aplicar sistemas de controlo, destinados a evitar ou detectar e corrigir o reembolso incorrecto de despesas relativas aos projectos e outras irregularidades.

Conclusão: nível significativo de erros

O Tribunal conclui que o reembolso das despesas dos projectos no domínio das políticas de coesão está afectado por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. Constatou igualmente que a maioria dos sistemas de supervisão e de controlo, tanto na Comissão como nos Estados-Membros, é apenas parcialmente eficaz para garantir a legalidade e regularidade dos reembolsos das despesas.

Erros de elegibilidade

Em 2008, verificaram-se mais uma vez erros num grande número de reembolsos relativos aos projectos no domínio da Coesão, ou seja um grande número de projectos foi objecto de reembolsos excessivos. O Tribunal definiu uma estimativa com base numa amostra, que lhe permitiu concluir que pelo menos 11% do montante total reembolsado não deveria ter sido pago. Nos casos auditados pelo Tribunal no corrente ano, as causas mais frequentes de reembolso de despesas incorrectas nos Fundos Estruturais são imputáveis a erros de elegibilidade dos financiamentos, por exemplo projectos ou beneficiários que não respeitaram as condições específicas de cada fundo, incumprimento grave das regras aplicáveis à adjudicação de contratos e inclusão de custos não reembolsáveis.

Exemplo - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Um projecto do FEDER subvencionou a construção de três torres destinadas a igualizar a pressão numa conduta de distribuição de água proveniente de uma barragem local. O projecto foi executado durante o período 2000-2004. Porém, a conduta nunca foi utilizada porque a barragem nunca chegou a encher. A autoridade de gestão sabia que o projecto não poderia atingir os objectivos específicos definidos e, portanto, era inelegível. No entanto, decidiu incluí-lo no programa operacional em substituição de um outro projecto recusado pela Comissão. O montante das despesas declaradas à Comissão relativamente a este projecto elevou-se a 5,7 milhões de euros.

Sistemas dos Estados-Membros e supervisão da Comissão parcialmente eficazes

O Tribunal detectou várias insuficiências nos sistemas de controlo ao nível dos Estados-Membros no período de programação 2000-2006 relacionadas com as recuperações e a comunicação das correcções financeiras à Comissão, que impedem que esta disponha de informações completas e fiáveis sobre essas correcções financeiras provenientes de todos os Estados-Membros.

As principais actividades de supervisão da Comissão incluem a realização das suas auditorias *ex post*, bem como a aplicação de procedimentos de suspensão dos pagamentos e de correcção financeira. Os Estados-Membros executaram 94% das correcções financeiras relativas ao período 2000-2006, retirando as despesas inelegíveis e substituindo-as por novas despesas elegíveis. O Tribunal salienta que, sem uma verificação *ex ante* eficaz por parte dos Estados-Membros, esta prática não garante que todas as despesas irregulares sejam excluídas do financiamento da UE antes do encerramento do programa.

Para o período de programação 2007-2013, o Tribunal é de opinião que a aprovação tardia das descrições dos sistemas, das avaliações de conformidade e das estratégias de auditoria dos Estados-Membros pode aumentar a probabilidade de esses novos elementos introduzidos nos sistemas de controlo não evitarem nem detectarem erros na fase de arranque.

Não é ainda possível avaliar o impacto do "Plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais", adoptado no início de 2008, já que os erros ocorridos em anos anteriores continuam a afectar as despesas reembolsadas pela Comissão.

Recomendações

O Tribunal recomenda que a Comissão:

- centre as orientações dadas aos Estados-Membros sobre os domínios mais susceptíveis de erro, a saber as questões relativas à elegibilidade e à adjudicação de contratos;
- procure garantir que os Estados-Membros são eficientes na detecção e correcção dos erros, bem como na aplicação dos procedimentos de recuperação e de comunicação à Comissão;
- continue a efectuar uma auditoria baseada na análise de risco dos programas operacionais, que incida sobre as questões e os programas mais susceptíveis de erro;
- garanta a aplicação rigorosa dos mecanismos de correcção aos programas operacionais que apresentam problemas, garantindo simultaneamente que esse processo não produz novos erros.

INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES - 7,5 MIL MILHÕES DE EUROS

Reforço da competitividade através da investigação e da tecnologia

O domínio da Investigação, Energia e Transportes abrange uma ampla gama de actividades, com o objectivo de reforçar a competitividade e o crescimento. O essencial das despesas destina-se à investigação e ao desenvolvimento tecnológico.

Os fundos para a investigação provêm de Programas-Quadro (PQ) plurianuais, que dispõem de uma multiplicidade de sistemas de financiamento destinados a apoiar vários tipos de projectos. Os projectos de investigação são realizados por institutos e universidades, bem como por particulares, empresas ou administrações públicas. Integram geralmente parceiros de investigação provenientes de vários Estados-Membros da UE e de países associados. Embora cada parceiro celebre uma convenção de subvenção com a Comissão, um dos parceiros é nomeado coordenador, ficando responsável pela supervisão dos aspectos financeiros e administrativos, bem como pelos contactos com a Comissão.

Desde 2008, a contribuição da UE para determinados projectos importantes no domínio da investigação é veiculada através de Empresas Comuns, ou seja organismos comunitários que gerem fundos concedidos pela Comissão e por outros parceiros públicos e privados. As subvenções concedidas pela UE aos projectos variam entre algumas centenas e dezenas de milhões de euros.

A outra grande categoria de despesas neste grupo de políticas é a do Programa das Redes Transeuropeias (RTE) de Energia e Transportes. Destinam-se ao apoio de grandes projectos nos domínios da energia e dos transportes, beneficiando os projectos de transportes de uma subvenção média superior a 16 milhões de euros e os projectos de energia de uma subvenção média de 1,3 milhões de euros. Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas podem ser igualmente empresas públicas ou privadas.

Conclusão: a Comissão reforçou os seus sistemas de controlo e simplificou as regras de financiamento, mas continua a verificar-se um nível significativo de erros

O Tribunal conclui que os pagamentos efectuados em 2008 no grupo de políticas "Investigação, Energia e Transportes" estão afectados por um nível significativo de erros, embora as medidas correctivas tomadas pela Comissão tenham contribuído para uma redução do nível de erro em comparação com os exercícios anteriores. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo neste grupo de políticas são parcialmente eficazes.

Erros principalmente devidos ao reembolso de custos inelegíveis

A maior parte dos erros verifica-se por a Comissão reembolsar custos inelegíveis declarados pelos beneficiários. Os erros referem-se sobretudo ao reembolso de despesas de pessoal e de custos indirectos inelegíveis relativos a projectos de investigação no âmbito do 6º PQ. Uma das razões para a ocorrência dos erros reside no quadro jurídico complexo, com um grande número de critérios de elegibilidade, incluindo a obrigação de provar que se trata de custos reais, elegíveis e necessários para a execução do projecto.

Exemplo - despesas de pessoal

Num projecto de investigação e desenvolvimento relativo a sistemas de transportes, um beneficiário calculou as despesas de pessoal a atribuir ao projecto na base das tarifas horárias das duas categorias de pessoal (engenheiro superior / gestor do projecto e engenheiro / técnico) que trabalharam no projecto. O Tribunal constatou que as tarifas adoptadas não reflectiram as despesas reais incorridas pelo beneficiário durante a execução das actividades do projecto definidas na convenção de subvenção.

Os auditores do Tribunal recalcularam as despesas de pessoal com base nas despesas reais com vencimentos registadas nas contas do beneficiário. Esse cálculo revelou que o beneficiário sobredeclarara as despesas de pessoal relativas a esse projecto em mais de 13 000 euros, o que exige igualmente uma redução proporcional dos custos indirectos elegíveis imputáveis ao projecto.

Sistemas de controlo parcialmente eficazes

As declarações de custos dos beneficiários apresentadas para reembolso têm de ser acompanhadas por um certificado de auditoria emitido por um auditor independente, certificando que os custos declarados cumprem os requisitos de elegibilidade. Contudo, em quase metade dos casos em que o Tribunal detectou erros nas declarações de custos, foram emitidos certificados de auditoria contendo opiniões sem reservas.

A Comissão introduziu uma nova forma de certificação *ex ante* no âmbito do 7º PQ, reduzindo a carga administrativa dos beneficiários e promovendo a utilização de métodos de cálculo dos custos correctos. Em 2008, esta medida encontrava-se ainda numa fase preliminar. Até ao final do ano, a Comissão ainda não definira claramente os critérios necessários para avaliar os métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários e a nova forma de certificação fora aprovada em apenas um caso.

O outro elemento importante do sistema de controlo da Comissão é o seu programa de auditorias financeiras *ex post* (ou seja após reembolso) aos beneficiários, com o objectivo de detectar e corrigir erros que não tenham sido evitados ou detectados por controlos anteriores. O Tribunal constatou que, apesar do considerável alargamento da cobertura das despesas pelas auditorias *ex post*, continua a ser necessário envidar esforços com vista a coordenar e aplicar a estratégia de auditoria no âmbito do 6º PQ, bem como a melhorar as orientações e aumentar o apoio aos beneficiários e aos auditores responsáveis pela certificação.

Embora a maior cobertura da auditoria *ex post* forneça uma base mais alargada para que a Comissão tome medidas correctivas, até ao final de 2008 apenas fora iniciado um número reduzido de recuperações, não tendo ainda sido aplicada qualquer sanção.

Recomendações

Nos últimos anos, a Comissão reforçou os seus sistemas de controlo e simplificou as regras de financiamento para projectos no domínio da investigação. Estas medidas contribuíram para uma redução do nível de erro neste grupo de políticas. Com vista a manter essa tendência positiva, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- garanta uma rigorosa aplicação dos controlos, em especial melhorando a fiabilidade dos certificados de auditoria, aplicando eficazmente a sua estratégia de auditoria *ex post*, aplicando sanções quando necessário e efectuando recuperações ou ajustamentos em tempo oportuno em casos de reembolso indevido de custos declarados;
- em consonância com o recente documento da Comissão sobre a racionalização das regras financeiras, continue a simplificar as regras de financiamento para o próximo Programa-Quadro de Investigação (8º PQ), mantendo embora o objectivo de um sistema de controlo com uma boa relação custo-eficácia, suficiente para fornecer uma garantia razoável sobre a regularidade das despesas.

AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO - 6,2 MIL MILHÕES DE EUROS

Relações externas, cooperação para o desenvolvimento, ajuda humanitária e apoio ao alargamento

As despesas em matéria de relações externas e de desenvolvimento, que representam cerca de dois terços das despesas deste grupo de políticas, incluem a assistência e a cooperação com outros países em geral, mas igualmente programas específicos como a segurança alimentar e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos. As restantes despesas destinam-se ao alargamento (27%), ou seja, ajuda à transição e ao reforço das instituições, bem como à ajuda humanitária. A maioria das despesas é gerida por uma de três Direcções-Gerais da Comissão: a Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (ECHO), a EuropeAid (relações externas e projectos de desenvolvimento) ou a Direcção-Geral do Alargamento. Para além das despesas abrangidas por esta secção, são igualmente significativas as canalizadas através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (ver secção "Opinião de auditoria relativa ao exercício de 2008 - os FED").

Uma grande parte das despesas é gerida pelas delegações da Comissão nos países em que a UE financia projectos. Os organismos que executam os projectos podem ser organizações internacionais, ONG locais e internacionais e instituições governamentais. Parte da ajuda ao desenvolvimento é concedida sob a forma de ajuda orçamental, sendo os fundos incorporados no orçamento do país parceiro, mediante determinadas condições.

Conclusão: nível significativo de erros

O Tribunal conclui que as operações subjacentes às despesas do grupo de políticas "Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento" estão afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou de regularidade. Segundo a sua avaliação, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.

Erros relativos à elegibilidade e irregularidades nos procedimentos de adjudicação de contratos

O Tribunal detectou erros de elegibilidade, como incumprimento das principais condições exigidas para as despesas e inclusão de IVA e outros impostos inelegíveis. Em outros casos, não existiam os documentos justificativos dos pagamentos (por exemplo, facturas, recibos e extractos bancários), os prazos não eram cumpridos e os procedimentos de adjudicação de contratos apresentavam irregularidades.

Os sistemas continuam a ser apenas parcialmente eficazes para todas as DG, mas por diferentes razões

EuropeAid: o sistema de controlos da Comissão a nível dos serviços centrais manteve-se geralmente eficaz. No entanto, os controlos a nível das delegações continuaram a revelar insuficiências, principalmente relativas aos controlos *ex ante* (controlos preventivos ineficazes e insuficientes, controlo e apoio insuficientes às organizações responsáveis pela execução dos projectos, insuficiências nos procedimentos para verificar se as condições de pagamento são respeitadas no caso dos pagamentos a título da ajuda orçamental).

DG RELEX: detectaram-se insuficiências importantes relativas aos controlos *ex post* e insuficiências em matéria de gestão financeira e de supervisão das informações financeiras relativas aos projectos.

DG ELARG: foram detectadas insuficiências na estrutura de auditoria interna (EAI) da DG e nos seus controlos *ex post*. Além disso, persistem insuficiências importantes relativas a potenciais irregularidades na gestão dos fundos do programa Phare na Bulgária.

DG ECHO: a estrutura de auditoria interna da DG apenas foi criada em 2008. Tratou-se, portanto, de um ano de transição, pelo que é previsível que se obtenham todos os benefícios da nova organização a partir de 2009.

Recomendações

O Tribunal recomenda que:

- se adoptem medidas para melhorar a eficácia do sistema de controlo *ex ante* da Comissão relativo aos pagamentos e aos contratos (EuropeAid e DG RELEX);
- se reforce o apoio às organizações responsáveis pela execução dos projectos financiados pela UE, que deverão ser objecto de um acompanhamento mais rigoroso;
- se programem as auditorias e os controlos *ex post* de forma mais realista, tendo em conta os recursos disponíveis para o efeito, para que se possam cumprir devidamente os planos daí resultantes;
- se acompanhe de perto a execução das auditorias e dos controlos *ex post* planeados, para que se possam detectar e corrigir prontamente quaisquer desvios;
- se registem devidamente e analisem sistematicamente os resultados das auditorias e dos controlos *ex post* realizados;
- se aprove e execute uma estratégia mais desenvolvida em matéria de auditorias *ex post* no âmbito da gestão centralizada (DG ELARG).

EDUCAÇÃO E CIDADANIA - 1,7 MIL MILHÕES DE EUROS

Fundos destinados à educação, cultura, solidariedade, justiça e segurança

A maior parte das despesas no domínio da "Educação e Cidadania" é gerida pela Comissão segundo o princípio da gestão centralizada ou através dos Estados-Membros. A ajuda concedida pela UE neste grupo de políticas caracteriza-se por uma grande diversidade de sistemas de financiamento para os vários domínios temáticos e tipos de projectos, como as subvenções concedidas a acções de apoio à cidadania ou à mobilidade nos sectores da educação e da formação. Os projectos são realizados não só por organizações vocacionadas para o ensino, mas igualmente por empresas privadas e administrações públicas. Os beneficiários finais são particulares, geralmente cidadãos da UE.

Conclusão

O Tribunal conclui que os pagamentos (na sua maior parte adiantamentos) subjacentes ao grupo de políticas "Educação e Cidadania" estão isentos de erros materiais de legalidade e/ou regularidade. Contudo, os testes efectuados pelo Tribunal sugerem que os pagamentos intermédios e finais estavam afectados por erros materiais. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes no conjunto do grupo de políticas.

Recomendações

O Tribunal recomenda que a Comissão:

- elabore um quadro mais normativo que indique as medidas específicas a adoptar pelas autoridades nacionais;
- assegure uma supervisão mais rigorosa do procedimento de declaração anual *ex post*, organizando visitas de acompanhamento mais aprofundadas e verificando directamente se os controlos descritos são adequados e aplicados plenamente.



ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS – 0,6 MIL MILHÕES DE EUROS

Promoção do desenvolvimento económico e empresarial, bem como da concorrência e das trocas comerciais

Este grupo de políticas abrange vários tipos de programas de investimento e de assistência no âmbito dos domínios de intervenção "Empresa" e "Assuntos Económicos e Financeiros", como apoio às pequenas e médias empresas, instrumentos financeiros visando apoiar a balança de pagamentos dos países terceiros, projectos relativos ao espaço europeu ou promoção da inovação tecnológica. O grupo de políticas abrange ainda o Fundo de Garantia relativo às Acções Externas e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em liquidação. Uma parte das despesas refere-se aos mesmos Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (PQ) abrangidos pelo grupo de políticas "Investigação, Energia e Transportes".

Conclusão

O Tribunal conclui que os pagamentos deste grupo de políticas estavam isentos de erros materiais, à excepção dos pagamentos efectuados no âmbito do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6º PQ). O Tribunal examinou três sistemas de supervisão e de controlo do grupo de políticas "Assuntos Económicos e Financeiros". Na sua avaliação, considerou dois eficazes e um apenas parcialmente eficaz¹ para garantir a legalidade e regularidade dos pagamentos.

Recomendações

O Tribunal recomenda que a Comissão reforce as suas acções a fim de reduzir o número de erros provenientes das declarações de custos ilegíveis efectuadas pelos beneficiários.

¹ Devido principalmente aos sistemas de supervisão e de controlo do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS – 8,5 MIL MILHÕES DE EUROS

Despesas para a administração da União Europeia

As despesas administrativas são especialmente constituídas pelas despesas com recursos humanos (como vencimentos, subsídios e pensões), bem como pelas despesas imobiliárias (como pagamentos relativos a rendas), de equipamento, de energia, de comunicações e de informática, e ainda por aquisições e despesas diversas do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, do Tribunal de Justiça, do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões, do Provedor de Justiça Europeu, da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados e do próprio Tribunal de Contas.

Conclusão

O Tribunal conclui que as operações deste domínio estão isentas de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo em vigor estão em conformidade com os requisitos do Regulamento Financeiro.

Recomendações

O Tribunal não formulou quaisquer recomendações.

SUPERVISÃO E CONTROLO¹

Evolução em 2008

O Tribunal examinou os progressos realizados pela Comissão em 2008 para dar resposta às insuficiências dos seus sistemas de supervisão e de controlo de forma a garantir a regularidade das operações financiadas pelo orçamento da UE.

O Tribunal verificou que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão continuaram a melhorar em 2008, em particular no que se refere à incidência das reservas na garantia fornecida pelas declarações dos Directores-Gerais.

O Tribunal constatou, em várias declarações e relatórios anuais de actividades, insuficiências recorrentes relativas ao âmbito e à amplitude das reservas, bem como à avaliação e ao funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo.

A Comissão realizou progressos na gestão das sínteses anuais², que dão assim uma garantia adicional e permitem trazer valor acrescentado às declarações dos Directores-Gerais. No entanto, nem todos os Estados-Membros observaram plenamente as disposições do Regulamento Financeiro.

O Tribunal constatou, além disso, que a Comissão conseguiu demonstrar a execução quase total das normas de controlo interno revistas aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2008.

A Comissão realizou uma série de sub-acções (identificadas pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2007) do seu plano de acção para um quadro integrado de controlo interno. Não conseguiu, porém, demonstrar um impacto quantificável do plano de acção nos sistemas de supervisão e de controlo e, em última análise, na regularidade das operações.

Por último, o Tribunal constata que a Comissão não conseguiu demonstrar que as suas acções para melhorar os sistemas de supervisão e de controlo permitiram atenuar eficazmente o risco de erro.

¹ Pode encontrar-se uma descrição sumária dos sistemas de supervisão e de controlo (controlo interno) na página 12.

² As sínteses anuais são elaboradas pelos Estados-Membros, contendo informações relativas a auditorias da gestão orçamental nos respectivos países. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, o Tribunal constatou que as sínteses anuais não forneciam uma avaliação fiável do funcionamento e da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo e recomendou que a Comissão tomasse medidas com o objectivo de melhorar as informações apresentadas.

Recomendações

A melhoria dos sistemas de supervisão e de controlo deve ser encarada como um processo contínuo, que exigirá tempo até as medidas correspondentes poderem ser consideradas eficazes, o que significa que muitas das anteriores recomendações do Tribunal continuam válidas.

Deverá prestar-se uma atenção especial e suplementar aos domínios de despesas em que o Tribunal continua a detectar um nível elevado de erros.

Esse processo deverá incluir:

- avaliar o custo e o valor dos controlos relativos às políticas;
- favorecer a simplificação da concepção de futuras propostas políticas;
- melhorar o mecanismo através do qual as correcções financeiras, as retiradas de financiamento ou as recuperações se destinam a corrigir os erros incorridos, bem como tomar as medidas necessárias para que se possa demonstrar este impacto na prática.

Nos domínios de intervenção em que existem requisitos legais referentes a apresentações anuais dos Estados-Membros, a Comissão deverá garantir que se beneficia ao máximo dessas apresentações. Deverá igualmente prestar-se a devida atenção às iniciativas voluntárias dos Estados-Membros (sob a forma de declarações nacionais) ou das Instituições Superiores de Controlo para obter informações suplementares que poderão revelar-se pertinentes para garantir a legalidade e regularidade das despesas do orçamento da UE.

Necessidade de simplificação

As normas que regulam a execução das despesas destinam-se a garantir que a ajuda alcança os objectivos pretendidos pela política aplicada – "fazer as despesas certas no momento certo". Determinadas regras são comuns a todos os tipos de pagamento, ao passo que outras dependem do tipo de despesa. Por conseguinte, o tipo e a complexidade das regras podem variar consoante a complexidade dos objectivos das políticas.

Quanto maior for o ónus e a complexidade das regras, maior é a probabilidade de não serem aplicadas, aumentando assim o risco de ocorrência de erros nas operações e de não se alcançarem os objectivos da política. Ao mesmo tempo, uma definição muito minuciosa dos objectivos específicos dos programas é susceptível de aumentar o custo de verificação do respectivo cumprimento. Por outras palavras, a existência de regras e regulamentos bem concebidos, de interpretação clara e aplicação simples, diminui o risco de erros.

A simplificação das regras com o mero objectivo de reduzir o risco de ocorrência de irregularidades pode ter certos inconvenientes caso a adopção de regras mais genéricas venha a resultar em despesas menos orientadas. Além disso, em diversos domínios, uma "simplificação" poderá implicar o abrandamento das condições exigidas para beneficiar dos adiantamentos e um aumento dos montantes que podem ser pagos a este título.

Apesar destas reservas, a simplificação deve continuar a ser um objectivo prioritário.

Benefícios e custos do controlo

A gestão do orçamento da UE evoluiu de forma descontínua ao longo do tempo em função do tipo de programas de despesas introduzidos em fases posteriores. As regras aplicáveis às despesas e as modalidades de gestão devem ter em consideração as especificidades dos diversos objectivos das despesas orçamentais. Estes, porém, não devem ser demasiado minuciosos, o que resultaria num ónus administrativo excessivo e em regulamentação difícil de cumprir. Para tal, é necessário que a Comissão proceda a uma análise judiciosa do quadro regulamentar e da estrutura de gestão subjacentes aos programas de despesas específicos.

Neste contexto, a primeira tarefa, que é essencial, terá de ser garantir a recolha de informações fiáveis e exaustivas que permitam uma avaliação credível do custo actual dos controlos.

Em conjunto com medidas necessárias para garantir a eficácia dos sistemas, o objectivo terá de ser determinar o equilíbrio adequado entre o custo dos controlos e os benefícios que conferem¹.

○○○○○○○○

O Tribunal destaca a importância de prosseguir a reflexão sobre a simplificação e os custos e benefícios dos controlos. Esta análise deverá ser efectuada oportunamente, antes da elaboração das propostas para o novo quadro plurianual das perspectivas financeiras.



¹ Ver a recomendação do Tribunal no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 1.52.

OPINIÃO DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2008 - OS FED¹

2,7 mil milhões de euros destinados à ajuda ao desenvolvimento pagos em 2008 pelos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)

Os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) resultam de convenções ou de acordos internacionais entre, por um lado, a Comunidade e os seus Estados-Membros e, por outro, alguns Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), bem como de decisões do Conselho relativas à associação de Países e Territórios Ultramarinos (PTU). Apesar de os FED não fazerem parte do orçamento geral da UE, a Comissão é responsável pela gestão da maior parte das despesas em associação com os países ACP através do EuropeAid (ver o grupo de domínios de intervenção "Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento") e das suas delegações nos países destinatários. O Banco Europeu de Investimento (BEI) gere o mecanismo de investimento dos FED, que não está incluído no mandato de auditoria do Tribunal.

Conclusão

O Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício de 2008 reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED. Embora não formule reservas, o Tribunal chama a atenção para o facto de o método utilizado na estimativa da provisão para os custos incorridos não ser válido para determinados tipos de contratos e para a decisão da Comissão de o ajustar a partir do exercício de 2009.

No que se refere à legalidade e regularidade das operações, o Tribunal formula uma opinião sem reservas quanto às receitas e às autorizações dos FED. Sem colocar em causa esta opinião, o Tribunal chama a atenção para o elevado nível de erros não quantificáveis que afectam as autorizações relativas ao apoio orçamental.

Quanto aos pagamentos dos FED, o Tribunal conclui que estão afectados por erros materiais.

Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo dos FED são parcialmente eficazes.

¹ Estes fundos não estão incluídos no orçamento da União Europeia e são, por consequência, objecto de uma Declaração de Fiabilidade (DAS) separada do Tribunal. As constatações de auditoria completas e pormenorizadas, bem como o texto exacto da Declaração de Fiabilidade, podem encontrar-se no Relatório Anual relativo aos Fundos Europeus de Desenvolvimento.

Recomendações

O Tribunal formula uma série de recomendações no sentido de continuar a melhorar a concepção e/ou aplicação dos sistemas de controlo do EuropeAid, incluindo um maior desenvolvimento da sua estratégia de controlo e a continuação dos esforços no sentido de garantir uma execução mais eficiente e eficaz dos controlos. Os controlos *ex ante* deverão ser melhorados incidindo mais nos riscos fundamentais.

Os programas de auditoria anuais deverão ser elaborados com base numa análise de risco mais estruturada e numa avaliação mais realista dos recursos disponíveis para o efeito. Deverão ser acompanhados de perto durante todo o exercício, para detectar desvios significativos e tomar medidas correctivas em tempo oportuno.

O EuropeAid deverá garantir que as delegações procedem ao registo oportuno e completo dos dados no sistema CRIS Audit (sistema de informação de gestão financeira do EuropeAid). O EuropeAid deverá efectuar igualmente uma revisão do sistema de controlo *ex post* das operações para avaliar a necessidade e a viabilidade de alargar o âmbito desses controlos.

Em relação ao apoio orçamental, o Tribunal recomenda que o EuropeAid prossiga os esforços para fundamentar as suas decisões sobre a elegibilidade do apoio orçamental com uma demonstração estruturada e formal de que o país destinatário dispõe de um programa de reformas pertinente. Esse programa deverá dar resposta a todas as insuficiências significativas nos prazos previsíveis, devendo existir um compromisso por parte do país no sentido de o pôr em prática.

O EuropeAid deverá ainda garantir que todas as convenções de financiamento futuras proporcionem uma base completa e clara para a avaliação da observância das condições de pagamento.

GRUPOS DE DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO
LISTAS DAS SECÇÕES (S) E TÍTULOS (T)
CORRESPONDENTES DO ORÇAMENTO DE 2008

QUADRO FINANCEIRO 2007-2013
QUE MELHOR CORRESPONDE AO GRUPO

AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS

T 05 – Agricultura e Desenvolvimento Rural	2 Preservação e Gestão dos Recursos Naturais
T 07 – Ambiente	
T 11 – Pescas e Assuntos Marítimos	
T 17 – Saúde e Defesa do Consumidor	

COESÃO

T 04 – Emprego e Assuntos Sociais	1 Crescimento Sustentável
T 13 – Política Regional	

Inclui igualmente parte dos domínios de intervenção dos
T 05 e T 11

INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES

T 08 – Investigação	1 Crescimento Sustentável
T 06 – Energia e Transportes	
T 09 – Sociedade da Informação e Meios de Comunicação	
T 10 – Investigação Directa	

AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO

T 19 – Relações Externas	4 A UE enquanto Agente Mundial
T 21 – Desenvolvimento e Relações com os Países ACP	
T 22 – Alargamento	
T 23 – Ajuda Humanitária	

EDUCAÇÃO E CIDADANIA

T 15 – Educação e Cultura	3 Cidadania, Liberdade, Segurança e Justiça
T 16 – Comunicação	
T 18 – Liberdade, Segurança e Justiça	

ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS

T 01 – Assuntos Económicos e Financeiros	1 Crescimento Sustentável
T 02 – Empresa	3 Cidadania, Liberdade, Segurança e Justiça
T 03 – Concorrência	
T 12 – Mercado Interno	
T 20 – Comércio	

DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS

SI – Parlamento	5 Administração
SII – Conselho	6 Compensações
SIII – Comissão	
SIV – Tribunal de Justiça	
SV – Tribunal de Contas	
SVI – Comité Económico e Social	
SVII – Comité das Regiões	
SVIII – Provedor de Justiça Europeu	
SIX – Autoridade Europeia para a Protecção de Dados	

O domínio de intervenção 14 (Fiscalidade e União Aduaneira) está integrado no grupo de políticas "Receitas".

O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU É A INSTITUIÇÃO DE AUDITORIA EXTERNA INDEPENDENTE DA UE

O Tribunal de Contas inclui todos os anos no seu Relatório Anual uma opinião – ou Declaração de Fiabilidade – sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes ao orçamento da UE. A presente Nota de Informação destina-se a completar o Relatório Anual, expondo as nossas principais conclusões e fornecendo informações e explicações complementares. Para informações mais pormenorizadas, o leitor deverá consultar o texto completo do Relatório Anual, bem como as respostas das instituições.



PARA MAIS INFORMAÇÕES:

European Court of Auditors
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
e-mail: euraud@eca.europa.eu
www.eca.europa.eu