

IV

(Informações)

INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos n.ºs 1 e 4 do artigo 287.º do TFUE, dos artigos 129.º e 143.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, e dos artigos 139.º e 156.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento

o Tribunal de Contas da União Europeia, na sua reunião de 6 de setembro de 2012, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS**relativos ao exercício de 2011.**

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Os Membros do Tribunal de Contas são:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), David BOSTOCK, Ioannis SARMAIS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIU, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2012/C 344/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Receitas	51
Capítulo 3 — Agricultura: Medidas de Mercado e Ajudas Diretas	71
Capítulo 4 — Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde	95
Capítulo 5 — Política Regional; Energia e Transportes	119
Capítulo 6 — Emprego e Assuntos Sociais	151
Capítulo 7 — Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento	167
Capítulo 8 — Investigação e Outras Políticas Internas	185
Capítulo 9 — Despesas Administrativas e Outras	205
Capítulo 10 — Orçamento da UE: obter resultados	223

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu é a instituição estabelecida pelo Tratado para realizar a auditoria das finanças da União Europeia (UE). Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal age como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União e contribui para melhorar a sua gestão financeira. Podem obter-se mais informações acerca do Tribunal no seu relatório anual de atividades, que está disponível no sítio Internet da instituição (www.eca.europa.eu), juntamente com os relatórios especiais sobre os programas de despesas e as receitas da UE, bem como os pareceres sobre legislação nova ou alterada.

0.2. O presente documento é o 35.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2011. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento são tratados num relatório anual separado.

0.3. O orçamento geral da UE é decidido anualmente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O Relatório Anual do Tribunal, juntamente com os seus relatórios especiais, constitui uma base para o procedimento de quitação, através do qual o Parlamento Europeu decide se a Comissão assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades pela execução do orçamento. O Tribunal envia o seu Relatório Anual aos Parlamentos nacionais ao mesmo tempo que ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

0.4. O elemento central do Relatório Anual é constituído pela declaração do Tribunal (a «DAS») sobre a fiabilidade das contas anuais da UE e a legalidade e regularidade das operações (referida no relatório como «regularidade das operações»). A declaração de fiabilidade encontra-se no início do relatório; os elementos que se lhe seguem referem-se principalmente aos trabalhos de auditoria subjacentes à declaração de fiabilidade.

0.5. O relatório está organizado do seguinte modo:

— o capítulo 1 apresenta a declaração de fiabilidade e um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações, bem como um relatório de síntese sobre a gestão do orçamento em 2011. O anexo 1.3 do capítulo 1 fornece informações provenientes das contas consolidadas relativas ao exercício de 2011. Em larga medida, esse anexo substitui o anexo constante dos relatórios anuais anteriores com a designação «Informações financeiras sobre o orçamento geral». São apresentadas informações financeiras mais alargadas relativas ao exercício de 2011 nas contas consolidadas publicadas e no relatório financeiro elaborado pela Comissão Europeia, ambos disponíveis em

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011;

— os capítulos 2 a 9 apresentam em pormenor as constatações de auditoria, sob a forma de «apreciações específicas» relati-

vas às receitas e às despesas da UE. O capítulo 2 refere-se à parte das receitas do orçamento da UE e os capítulos 3 a 9 aos sete grupos de domínios de intervenção nos quais as despesas do orçamento da UE são autorizadas e registadas. Estes grupos de domínios de intervenção correspondem de uma maneira geral às rubricas utilizadas no quadro financeiro de 2007-2013, que define os programas gerais de despesas plurianuais da UE;

— o capítulo 10 analisa a avaliação do desempenho incluída nos relatórios anuais de atividades apresentados por três dos Diretores-Gerais da Comissão, identifica temas comuns significativos nos relatórios especiais adotados pelo Tribunal em 2011 e analisa brevemente o relatório de avaliação da Comissão.

0.6. A estrutura das apreciações específicas foi alterada. No Relatório Anual deste ano, o capítulo relativo à Agricultura e Recursos Naturais, que tem sido um capítulo único nos últimos relatórios anuais, é substituído por duas apreciações específicas/capítulos:

— Agricultura: Medidas de Mercado e Ajudas Diretas;

— Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde.

0.7. Além disso, o capítulo relativo à Coesão, Energia e Transportes, que era igualmente único, é substituído por duas apreciações específicas/capítulos:

— Política Regional, Energia e Transportes;

— Emprego e Assuntos Sociais.

0.8. As apreciações específicas baseiam-se principalmente nos resultados dos testes efetuados pelo Tribunal à regularidade das operações, numa avaliação da eficácia dos principais sistemas de supervisão e de controlo que regem as receitas e as despesas em causa e num exame da fiabilidade das tomadas de posição da Comissão.

0.9. Tal como nos anos anteriores, o Relatório Anual tece comentários sobre o «relatório de síntese» da Comissão Europeia, no qual esta aceita a responsabilidade política pela gestão do orçamento da UE: ver pontos 1.24 a 1.30. A Comissão decidiu incluir no seu relatório de síntese relativo ao exercício de 2011 comentários críticos sobre o possível impacto nas estimativas de erro dos atuais métodos de auditoria do Tribunal e da evolução que deles se prevê para os exercícios de 2012 e seguintes.

0.10. O Tribunal considera esses comentários inexatos e prematuros. Além disso, salienta que tal evolução da abordagem e metodologia de auditoria reflete a evolução do seu ambiente de auditoria, incluindo o modo como as despesas são geridas pelas entidades auditadas. Tal como sempre faz, o Tribunal explicará adequadamente qualquer evolução da sua metodologia e respectivos efeitos de modo transparente e em tempo oportuno.

0.11. As respostas da Comissão às observações do Tribunal — ou as das outras instituições e organismos da UE, se for o caso — fazem parte do relatório. Ao apresentar as suas constatações e conclusões, o Tribunal tem em conta os comentários da entidade auditada. No entanto, enquanto auditor externo, compete-lhe comunicar as suas constatações de auditoria, retirar conclusões a partir das mesmas e, deste modo, fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações.

CAPÍTULO 1

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente	I-XI
Introdução	1.1-1.5
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2011	1.6-1.30
Fiabilidade das contas	1.6-1.8
Regularidade das operações	1.9-1.15
Síntese das apreciações específicas no âmbito da DAS	1.9-1.13
Comparação com os resultados do(s) ano(s) anterior(es)	1.14-1.15
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	1.16-1.30
Introdução	1.16-1.18
Relatórios anuais de atividades e declarações dos Diretores-Gerais	1.19-1.23
Relatório de síntese da Comissão	1.24-1.30
Gestão orçamental	1.31-1.38
Dotações orçamentais para autorizações e para pagamentos	1.32-1.34
Utilização das dotações de pagamento no final do exercício	1.35
Autorizações orçamentais por liquidar	1.36-1.38

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL ENVIADA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO — RELATÓRIO DO AUDITOR INDEPENDENTE

I. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal auditou:

- a) as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁾ e pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

II. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a gestão é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas da União Europeia e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às contas consolidadas da União Europeia consiste em conceber, executar e manter um controlo interno relevante para a elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, selecionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão ⁽³⁾ e elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. Nos termos do artigo 129.º do Regulamento Financeiro, a Comissão aprova as contas consolidadas da União Europeia após o contabilista da Comissão as ter consolidado com base nas informações apresentadas pelas outras instituições e organismos e elaborado uma nota, que acompanha as contas consolidadas, na qual declara, entre outros aspetos, ter obtido uma garantia razoável de que essas contas dão uma imagem fiel da situação financeira da União Europeia em todos os aspetos materialmente relevantes;
- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução do orçamento previsto pelo Regulamento Financeiro. As tarefas de execução devem respeitar o princípio da boa gestão financeira, o que implica conceber, executar e manter um controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão adequada e medidas apropriadas para evitar irregularidades e fraudes e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317.º do TFUE).

Responsabilidade do auditor

III. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as normas internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. Essas normas exigem que o Tribunal planeie e execute a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da União Europeia estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

⁽¹⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos, pelo mapa dos fluxos de caixa, pela demonstração de variações do ativo líquido e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas (incluindo informações por setores).

⁽²⁾ Os mapas consolidados sobre a execução do orçamento são constituídos pelos mapas em si e por uma síntese de princípios orçamentais e outras notas explicativas.

⁽³⁾ As regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade. Nos termos do Regulamento Financeiro, as demonstrações financeiras consolidadas relativas ao exercício de 2011 foram elaboradas (como acontece desde o exercício de 2005) com base nas regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão, que adaptam os princípios da contabilidade de exercício ao ambiente específico da União Europeia, ao passo que os mapas consolidados sobre a execução do orçamento continuam a basear-se essencialmente nos movimentos de caixa.

IV. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas consolidadas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A escolha dos procedimentos depende do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação do risco de as contas consolidadas conterem distorções materiais e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da União Europeia, devidas a fraudes ou erros. Ao efetuar essas avaliações de riscos, o auditor examina o controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas, bem como os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e se as estimativas contabilísticas efetuadas são razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas consolidadas no seu conjunto e os relatórios anuais de atividades.

V. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios calculados com base no Imposto sobre o Valor Acrescentado e no Rendimento Nacional Bruto parte dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros que a Comissão recebe e avalia em seguida o sistema que esta utiliza para processar esses dados, até à sua integração nas contas consolidadas e ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao registo dos montantes nas contas e ao seu recebimento pela Comissão.

VI. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base da sua declaração de fiabilidade.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VII. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

VIII. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Autorizações

Opinião sobre a legalidade e regularidade das autorizações subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as autorizações subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

X. O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo examinados são parcialmente eficazes para garantir a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas. Os grupos de políticas da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas, desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde, política regional, energia e transportes, emprego e assuntos sociais, bem como investigação e outras políticas internas estão materialmente afetados por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável dos pagamentos subjacentes às contas se situe em 3,9 %.

Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

XI. Na opinião do Tribunal, devido à importância das questões descritas no ponto «Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas», os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 estão materialmente afetados por erros.

6 de setembro de 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1.1. No presente capítulo do Relatório Anual, o Tribunal:

- estabelece o contexto da sua declaração de fiabilidade (DAS) ⁽⁴⁾ e apresenta um resumo e uma análise das constatações e conclusões de auditoria que lhe estão subjacentes (ver pontos 1.2-1.30);
- analisa os dados fundamentais da gestão orçamental do exercício de 2011 (ver pontos 1.31-1.38);
- explica de que forma realiza as suas auditorias no âmbito da DAS (ver **anexo 1.1**);
- apresenta as medidas adotadas pela Comissão na sequência das observações de exercícios anteriores sobre a fiabilidade das contas. Este capítulo inclui igualmente a resposta da Comissão às recomendações relativas, em especial, às recuperações e correções financeiras, bem como ao maior recurso aos pré-financiamentos formuladas pelo Tribunal nos seus relatórios anuais anteriores (ver **anexo 1.2**).

1.2. O Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. O Tribunal pode completar esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal da atividade da UE ⁽⁵⁾.

1.3. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas da União Europeia têm como objetivo obter elementos suficientes e adequados que permitam concluir em que medida as receitas, as despesas, os ativos e os passivos foram contabilizados corretamente e que as contas consolidadas refletem fielmente a situação financeira em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício (ver pontos 1.6-1.8).

⁽⁴⁾ Acrónimo derivado do francês: *Déclaration d'assurance* (declaração de fiabilidade).

⁽⁵⁾ Ver o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.4. Os trabalhos relativos à regularidade das operações subjacentes às contas de 2011 têm como objetivo obter elementos suficientes e adequados que permitam concluir se essas operações estão em conformidade com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e foram calculadas corretamente (ver pontos 1.9-1.15 para uma síntese dos resultados e capítulos 2 a 9 para informações pormenorizadas).

1.5. O trabalho desenvolvido sobre a fiabilidade das tomadas de posição da Comissão, ou seja, as declarações dos Diretores-Gerais e os relatórios anuais de atividades dos seus serviços e respetivo relatório de síntese, tem por objetivo verificar em que medida efetuam uma avaliação correta da qualidade da gestão financeira (incluindo os níveis de erro residual) e contribuem para a garantia global do Tribunal (ver pontos 1.16-1.30, bem como as observações das secções «Eficácia dos sistemas» dos capítulos 2 a 9).

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011

Fiabilidade das contas

1.6. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2011, elaboradas pelo contabilista da Comissão e aprovadas por esta em conformidade com o Regulamento Financeiro ⁽⁶⁾ e recebidas pelo Tribunal em 31 de julho de 2012. As contas consolidadas incluem:

- a) as demonstrações financeiras consolidadas, que abrangem o balanço (onde são expostos o ativo e o passivo no final do exercício), a conta de resultados económicos (que abrange as receitas e as despesas do exercício), o mapa dos fluxos de caixa (que indica como as alterações das contas afetam a caixa e os equivalentes de caixa) e a demonstração de variações do ativo líquido, bem como as notas anexas;
- b) os mapas consolidados sobre a execução do orçamento, que abrangem as receitas e as despesas do exercício, bem como as notas anexas.

⁽⁶⁾ O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 311 de 26.11.2010, p. 9), prevê que as contas definitivas consolidadas sejam enviadas até 31 de julho do exercício seguinte (ver artigo 129.º).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.7. O contabilista da Comissão apresentou ao Tribunal uma declaração confirmando que as contas consolidadas são completas e fiáveis em todos os aspetos materialmente relevantes.

1.8. A auditoria do Tribunal às contas consolidadas relativas ao exercício de 2011 permitiu constatar que estavam isentas de distorções materiais (ver igualmente o **anexo 1.2**).

Regularidade das operações*Síntese das apreciações específicas no âmbito da DAS*

1.9. O Tribunal apresenta apreciações específicas relativas às receitas no capítulo 2 e aos diferentes grupos de políticas de despesas correspondentes aos domínios de intervenção da orçamentação por atividades (OPA) nos capítulos 3 a 9 (ver **quadro 1.1**).

Quadro 1.1 — Pagamentos em 2011 por capítulo do Relatório Anual

(milhões de euros)

Secções (S), títulos (T) e capítulos (C) ⁽¹⁾ correspondentes à nomenclatura orçamental de 2011 discriminados por capítulo do Relatório Anual do Tribunal	Pagamentos efetuados em 2011 ⁽²⁾	Em % do total
Capítulos do Relatório Anual		
Capítulo 3: Agricultura — medidas de mercado e ajudas diretas	43 809	33,9 %
Fundo Europeu Agrícola de Garantia (T.05 C01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
Capítulo 4: Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	13 876	10,7 %
Desenvolvimento rural (T.05 C04-05)	12 399	9,6 %
Ambiente e ação climática (T.07)	240	0,2 %
Assuntos marítimos e pescas (T.11)	731	0,6 %
Saúde e defesa do consumidor (T.17)	506	0,4 %
Capítulo 5: Política regional, energia e transportes	34 842	26,9 %
Mobilidade e transportes (T.06)	1 042	0,8 %
Política regional (T.13)	32 911	25,4 %
Energia (T.32)	889	0,7 %
Capítulo 6: Emprego e assuntos sociais	10 299	8,0 %
Emprego e assuntos sociais (T.04)	10 299	8,0 %
Capítulo 7: Relações externas, ajuda externa e alargamento	6 201	4,8 %
Relações externas (T.19)	3 156	2,4 %
Desenvolvimento e relações com os países ACP (T.21)	1 175	0,9 %
Alargamento (T.22)	835	0,6 %
Ajuda humanitária (T.23)	1 035	0,8 %
Capítulo 8: Investigação e outras políticas internas	10 591	8,2 %
Assuntos económicos e financeiros (T.01)	319	0,2 %
Empresa (T.02)	1 213	0,9 %
Concorrência (T.03)	0	0,0 %
Investigação (T.08)	4 283	3,3 %
Sociedade da informação e meios de comunicação (T.09)	1 357	1,0 %
Investigação direta (T.10)	89	0,1 %
Mercado interno (T.12)	34	0,0 %
Educação e cultura (T.15)	2 283	1,8 %
Comunicação (T.16)	134	0,1 %
Espaço de liberdade, de segurança e de justiça (T.18)	868	0,7 %
Comércio (T.20)	11	0,0 %
Capítulo 9: Despesas administrativas e outras	9 777	7,6 %
Parlamento (S. I)	1 580	1,2 %
Conselho (S. II)	547	0,4 %
Comissão (S. III)	6 264	4,8 %
Tribunal de Justiça (S. IV)	334	0,3 %
Tribunal de Contas (S. V)	137	0,1 %
Comité Económico e Social Europeu (S. VI)	126	0,1 %
Comité das Regiões (S. VII)	91	0,1 %
Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	9	0,0 %
Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (S. IX)	7	0,0 %
Serviço Europeu de Ação Externa (S.X)	682	0,5 %
Total geral	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ Os títulos orçamentais 14 e 24 a 31 da secção III do orçamento geral, que se referem primordialmente às despesas administrativas, são mencionados na secção dedicada à Comissão Europeia no capítulo 9.

⁽²⁾ As despesas administrativas foram retiradas dos grupos de políticas e são indicadas separadamente na sua rubrica própria, o que causa diferenças em comparação com os capítulos 3 a 9.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.10. O Tribunal conclui que as receitas (130 000 milhões de euros) ⁽⁷⁾ e os pagamentos do grupo de políticas Despesas Administrativas e outras (9 777 milhões de euros) estavam isentos de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram eficazes (ver **quadro 1.2** e pontos 2.35-2.36 e 9.30-9.32). As autorizações em todos os grupos de políticas estavam igualmente isentas de erros materiais.

1.11. O Tribunal conclui que o grupo de políticas Relações Externas, Ajuda e Alargamento (6 201 milhões de euros) estava isento de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram parcialmente eficazes. Contudo, os pagamentos intermédios e finais estavam afetados por erros materiais (ver **quadro 1.2** e pontos 7.26-7.27).

1.12. O Tribunal conclui que os seguintes grupos de políticas estavam afetados por erros materiais: agricultura — medidas de mercado e ajudas diretas (43 801 milhões de euros de despesas reembolsadas ⁽⁸⁾), desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde (13 310 milhões de euros de despesas reembolsadas ⁽⁸⁾), política regional, energia e transportes (33 373 milhões de euros de despesas reembolsadas ⁽⁸⁾), emprego e assuntos sociais (10 171 milhões de euros de despesas reembolsadas ⁽⁸⁾) e investigação e outras políticas internas (10 591 milhões de euros). Além disso, o Tribunal conclui que, nestes grupos de políticas, os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram parcialmente eficazes (ver **quadro 1.2** e pontos 3.42-3.43, 4.51-4.52, 5.70-5.71, 6.27-6.28 e 8.37-8.38).

1.13. O Tribunal conclui que, de forma global, os pagamentos estavam materialmente afetados por erros e que os sistemas de supervisão e de controlo dos pagamentos examinados foram, em geral, parcialmente eficazes (ver **quadro 1.2**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.11. *A Comissão concebeu os seus controlos de forma a abranger todo o ciclo de vida dos projetos plurianuais. Assim, considera que os sistemas de supervisão e de controlo são eficazes e têm melhorado significativamente de ano para ano.*

1.12.-1.13. *No que diz respeito à agricultura: Medidas de mercado e ajudas diretas. A Comissão considera que a taxa de erro mais provável determinada pelo Tribunal para o exercício de 2011 representa um ligeiro aumento em comparação com o ano transato, mas está ainda dentro do intervalo normal de variação estatística de um ano para o outro e não aponta para uma deterioração da qualidade global da gestão e controlo das despesas pelos Estados-Membros. A Comissão considera que as taxas de erro estabelecidas pelo Tribunal nos últimos anos, no seu conjunto, fornecem provas fiáveis de que a taxa de erro mais provável para o FEAGA está relativamente próxima do limiar de materialidade de 2 %. Em relação ao desenvolvimento rural, a apreciação da Comissão relativa ao nível de pagamentos indevidos, com base nas estatísticas de controlo fornecidas pelos Estados-Membros em 2011, revela uma deterioração da situação. Esta situação levou o Diretor-Geral da DG AGRI a emitir uma reserva no seu relatório de atividade anual de 2011. Estão a ser identificadas uma série de medidas corretivas a fim de resolver a situação. No que diz respeito aos sistemas de supervisão e de controlo existentes na agricultura, a Comissão é do parecer que o SIGC a que corresponderam 91 % do total das despesas do FEAGA, é, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares, e recorda que os restantes riscos para o orçamento da UE são adequadamente cobertos pelo procedimento de apuramento da conformidade. Ver respostas aos pontos 3.10, 3.14-3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 e 4.52.*

⁽⁷⁾ Para o âmbito da auditoria às Receitas, ver os pontos 2.9 e 2.13.

⁽⁸⁾ Pagamentos intermédios e finais baseados nas declarações de despesas incorridas ao nível dos destinatários finais (ver pontos 3.9, 4.9, 5.27 e 6.12).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como indicado no quadro 1.3, o erro combinado mais provável no caso da política regional, dos transportes, da energia e do emprego e assuntos sociais registou também uma redução considerável relativamente a 2010, passando de 7,7 % para 5,1 %. Além disso, pelo terceiro ano consecutivo, o nível de erro para cada parte do antigo grupo de políticas de coesão, energia e transportes [o erro mais provável (EMP) de 6,0 % para os domínios da política regional, da energia e dos transportes, e de 2,2 % para o emprego] permanece muito abaixo dos níveis declarados pelo Tribunal durante o período de 2006-2008. Esta evolução positiva resulta do reforço das disposições de controlo no período de programação 2007-2013, da estrita política de interrupções e de suspensões que a Comissão aplica quando são detetadas deficiências, em conformidade com o seu Plano de Ação de 2008, e do impacto positivo das medidas de simplificação previstas nos regulamentos para o atual período de programação. A Comissão continuará a focalizar a sua atenção nos programas e/ou nos Estados-Membros com maior risco.

No que toca à investigação e a outras políticas internas, a Comissão considera que numa perspetiva de gestão ou seja, ao apreciar os objetivos em termos de legalidade e de regularidade com considerações sobre proporcionalidade dos riscos e a relação custo-eficácia dos controlos os seus sistemas de gestão e de controlo oferecem garantias razoáveis sujeitas às reservas emitidas pelos gestores orçamentais delegados.

Por último, com especial referência às disposições do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento da União Europeia (artigo 22.º-A, n.º 2, alínea f) do regulamento relativo às normas de execução do Regulamento Financeiro e artigo 28.º, n.º 2B, alínea g) do novo Regulamento Financeiro), e tendo em conta a redução proposta dos seus recursos disponíveis e das atuais medidas tomadas pelos Estados-Membros, a Comissão irá ponderar os custos e benefícios das recomendações do Tribunal antes de tomar e/ou propor medidas adequadas.

Quadro 1.2 — Síntese dos resultados de 2011 sobre a regularidade das operações

Grupo de políticas	Pagamentos (milhões de euros)	Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽²⁾	Taxa de erro mais provável (MLE) (%)	Intervalo de confiança (%)		Frequência dos erros ⁽³⁾ (%)	Conclusões de auditoria
				Limite inferior de erro (LEL)	Limite superior de erro (UEL)		
Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Parcialmente eficazes	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Afetado por erros materiais
Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Parcialmente eficazes	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Afetado por erros materiais
Política regional, energia e transportes ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Parcialmente eficazes	6,0	3,0	9,0	59	Afetado por erros materiais
Emprego e assuntos sociais ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Parcialmente eficazes	2,2	0,9	3,4	40	Afetado por erros materiais
Relações externas, ajuda externa e alargamento	6 201	Parcialmente eficazes	1,1	0,0	2,4	33	Isento de erros materiais
Investigação e outras políticas internas	10 591	Parcialmente eficazes	3,0	1,1	4,9	49	Afetado por erros materiais
Despesas administrativas e outras	9 777	Eficazes	0,1	0,0	0,3	7	Isento de erros materiais
Conjunto da população auditada	127 224 ⁽⁸⁾	Parcialmente eficazes	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Afetado por erros materiais
Receitas	130 000 ⁽¹²⁾	Eficazes	0,8	0,0	2,4	2	Isento de erros materiais

⁽¹⁾ No relatório anual relativo ao exercício de 2010, os grupos de políticas da agricultura — apoio aos mercados e ajudas diretas e desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde, bem como os grupos de políticas da política regional, energia e transportes, e emprego e assuntos sociais eram grupos de políticas separados. Os resultados agregados para 2011, baseados na estrutura anterior, são apresentados no **quadro 1.3**.

⁽²⁾ 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 restringir os erros das operações subjacentes a um nível aceitável. Para informações mais pormenorizadas, consultar a secção «Âmbito e método de auditoria» dos capítulos 2 a 9.

⁽³⁾ A frequência dos erros representa a proporção da amostra afectada por erros quantificáveis e não quantificáveis. As percentagens foram arredondadas.

⁽⁴⁾ Despesas reembolsadas (ver ponto 3.9).

⁽⁵⁾ Despesas reembolsadas (ver ponto 4.9).

⁽⁶⁾ Despesas reembolsadas (ver ponto 5.27).

⁽⁷⁾ Despesas reembolsadas (ver ponto 6.12).

⁽⁸⁾ A diferença entre os pagamentos de 2011 (129 395 milhões de euros — ver **quadro 1.1**) e o montante total do conjunto da população auditada no âmbito da regularidade das operações corresponde aos adiantamentos pagos no grupo de políticas da agricultura — apoio aos mercados e ajudas diretas (8 milhões de euros), desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde (565 milhões de euros), política regional, energias e transportes (1 469 milhões de euros) e emprego e assuntos sociais (128 milhões de euros) (ver pontos 3.9, 4.9, 5.27 e 6.12).

⁽⁹⁾ Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade por parte dos destinatários dos pagamentos no âmbito da PAC foi incluído no cálculo do erro mais provável. Os erros encontrados representam cerca de 0,2 pontos percentuais do erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto (ver ponto 3.9, segundo travessão e ponto 3.13).

⁽¹⁰⁾ Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade foi incluído no cálculo do erro mais provável. Os erros encontrados representam cerca de 0,2 pontos percentuais do erro total mais provável (ver ponto 4.9, segundo travessão e pontos 4.16-4.18).

⁽¹¹⁾ Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade por parte dos destinatários dos pagamentos no âmbito da PAC foi incluído no cálculo do erro mais provável. Os erros encontrados representam cerca de 0,1 pontos percentuais do erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto (ver igualmente notas de rodapé 9 e 10).

⁽¹²⁾ A auditoria implicou a análise, ao nível da Comissão, de uma amostra de ordens de cobrança abrangendo todo o tipo de receitas (ver pontos 2.8, 2.9 e 2.13).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Comparação com os resultados do(s) ano(s) anterior(es)

1.14. A estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal para os pagamentos de 2011 é superior à de 2010 nos seguintes domínios:

— agricultura — medidas de mercado e ajudas diretas; e desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde (em comparação com o anterior grupo de políticas da agricultura e recursos naturais);

— investigação e outras políticas internas.

1.14.

— *Em relação à agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas. A Comissão considera que o ligeiro aumento em comparação com o ano transato ainda está dentro do intervalo normal de variação estatística de um ano para o outro e não aponta para uma deterioração da qualidade global da gestão e controlo das despesas pelos Estados-Membros.*

No que respeita ao desenvolvimento rural, a Comissão concorda que existe uma deterioração da situação, embora de amplitude mais limitada do que a comunicada pelo Tribunal.

A Comissão observa que as conclusões do Tribunal se referem a um grupo de políticas no seu conjunto, não a subgrupos.

A Comissão considera que numa perspectiva de gestão ou seja, ao apreciar os objetivos em termos de legalidade e de regularidade com considerações sobre proporcionalidade dos riscos e a relação custo-eficácia dos controlos os seus sistemas de gestão e de controlo aplicáveis à investigação e a outras políticas internas oferecem garantias razoáveis sujeitas às reservas emitidas pelos gestores orçamentais delegados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Nos grupos de políticas da política regional, energia e transportes; e do emprego e assuntos sociais (em comparação com o anterior grupo de políticas da coesão, energia e transportes), a estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal diminuiu.

Nos outros grupos de políticas (relações externas, ajuda e alargamento; e despesas administrativas e outras), a estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal permaneceu estável (ver **quadro 1.3**).

1.15. Na globalidade, o erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto permaneceu estável em comparação com 2010 (3,9 % em 2011 e 3,7 % em 2010, ver igualmente **quadro 1.3** e **gráfico 1.1**)⁽⁹⁾. O Tribunal constatou que cerca de dois quintos das operações testadas estavam afetadas por erros (2010: cerca de um terço das operações). A frequência dos erros detetados pelo Tribunal aumentou em todos os grupos de políticas, exceto no anterior grupo de políticas da coesão, energia e transportes e nas despesas administrativas e outras, onde permaneceu estável (ver **quadro 1.3**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão constata que, pelo terceiro ano consecutivo, o nível de erro continua a ser substancialmente inferior aos níveis apurados pelo Tribunal no período de 2006-2008. Esta evolução positiva decorre do reforço das disposições de controlo no período de programação de 2007-2013 e da política estrita de interrupções/suspensões ao serem identificadas deficiências, em conformidade com o Plano de Ação de 2008. Como indicado no quadro 1.3, o erro combinado mais provável no caso da política regional, dos transportes, da energia e do emprego e assuntos sociais registou também uma redução considerável relativamente a 2010, passando de 7,7 % para 5,1 %.

1.15. Depois de ter em conta a nova avaliação de erros em matéria de condicionalidade no domínio da agricultura, a Comissão salienta que o erro mais provável estimado pelo Tribunal é muito próximo do de 2010, apesar de um certo número de fatores técnicos e estruturais adversos (programas plurianuais da UE a entrar numa fase crítica com um número crescente de pagamentos complexos mais necessariamente propensos a erros).

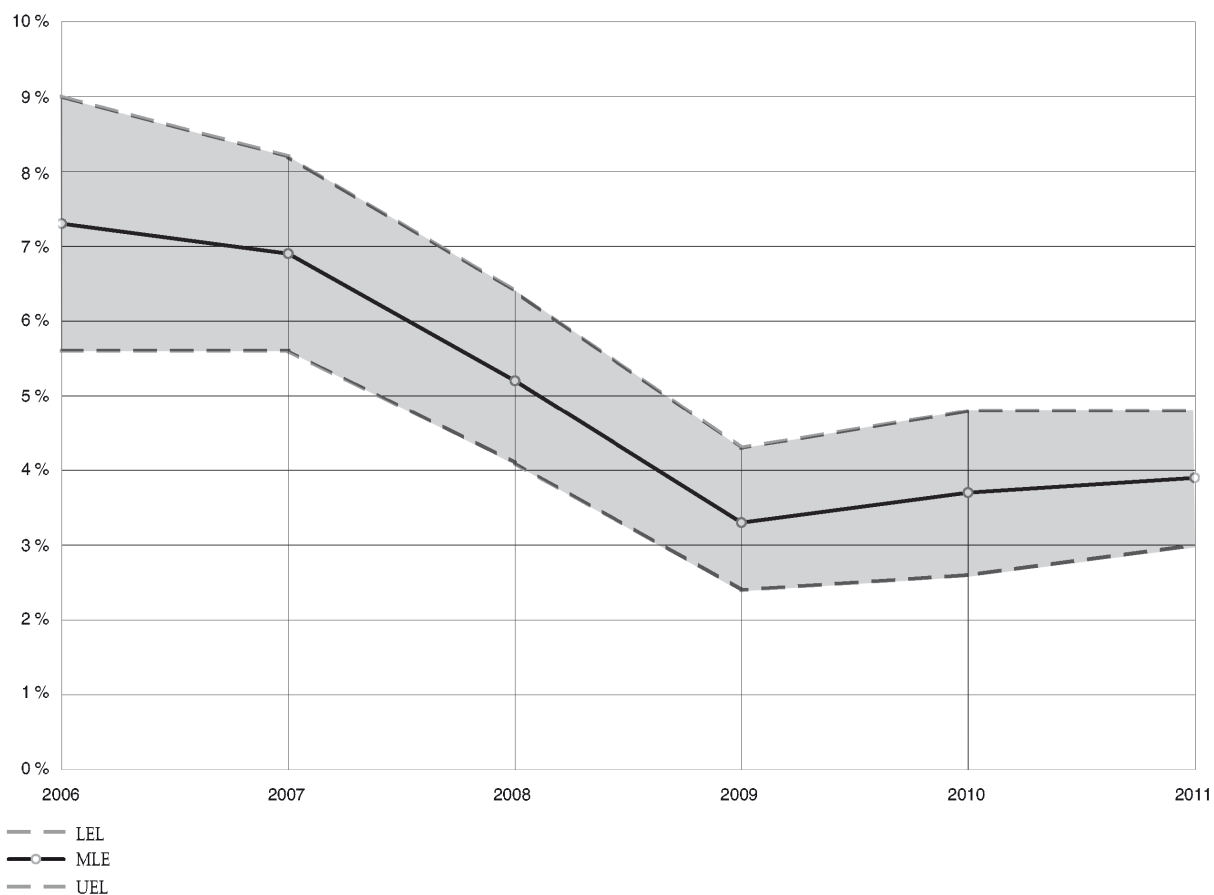
⁽⁹⁾ Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade por parte dos destinatários dos pagamentos no âmbito da PAC foi incluído no cálculo do erro mais provável. Os erros encontrados representam cerca de 0,1 pontos percentuais do erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto (ver ponto 3.9, segundo travessão, ponto 3.13, ponto 4.9, segundo travessão, e pontos 4.16-4.18).

Quadro 1.3 — Comparação entre os resultados de auditoria de 2010 e 2011

Grupo de políticas	Taxa de erro mais provável (MLE) (%)		Intervalo de confiança (%)						Frequência de erros (%)		Conclusões de auditoria			
			Limite inferior de erro (LEL)			Limite superior de erro (UEL)								
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011				
Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Afetado por erros materiais	Afetado por erros materiais
Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde		7,7	7,7		4,5	10,9		57	Afetado por erros materiais					
Política regional, energia e transportes	7,7	5,1 ⁽¹⁾	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Afetado por erros materiais	Afetado por erros materiais
Emprego e assuntos sociais		2,2	2,2		0,9	3,4		40	Afetado por erros materiais					
Relações externas, ajuda externa e alargamento	1,7	1,1	0,1	0,0	3,3	2,4	23	33	Isto de erros materiais	Isto de erros materiais				
Investigação e outras políticas internas	1,4	3,0	0,6	1,1	2,1	4,9	39	49	Isto de erros materiais	Afetado por erros materiais				
Despesas administrativas e outras	0,4	0,1	0,0	0,0	1,1	0,3	7	7	Isto de erros materiais	Isto de erros materiais				
Conjunto da população auditada	3,7	3,9 ⁽²⁾	2,6	3,0	4,8	4,8	36	44	Afetado por erros materiais	Afetado por erros materiais				
Receitas	0,0	0,8	N/A	0,0	N/A	2,4	N/A	2	Isto de erros materiais	Isto de erros materiais				

⁽¹⁾ Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade foi incluído no cálculo do erro mais provável (ver pontos 3.9, 3.13, 4.9 e 4.16-4.18). Os erros encontrados representam cerca de 0,2 pontos percentuais do erro total mais provável.

⁽²⁾ Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade por parte dos destinatários dos pagamentos no âmbito da PAC foi incluído no cálculo do erro mais provável. Os erros encontrados representam cerca de 0,1 ponto percentual do erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto (ver igualmente nota de rodapé 1).

Gráfico 1.1 — Taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal (2006-2011) ⁽¹⁾

(1) Ao contrário dos exercícios anteriores, o incumprimento das obrigações relativas à condicionalidade por parte dos destinatários dos pagamentos no âmbito da PAC foi incluído no cálculo do erro mais provável para 2011. Os erros encontrados representam cerca de 0,1 ponto percentual do erro mais provável estimado pelo Tribunal para os pagamentos no seu conjunto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão*Introdução*

1.16. Em conformidade com o artigo 317.º do TFUE, a Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE. Um elemento fundamental do atual sistema da Comissão para a gestão dos fundos da UE (que foi profundamente revisto com base numa reforma iniciada em abril de 2000⁽¹⁰⁾ em resposta a uma resolução adotada pelo Parlamento Europeu⁽¹¹⁾) é a responsabilidade dos Diretores-Gerais. Estes devem aplicar sistemas de supervisão e de controlo eficazes que satisfaçam normas pré-definidas⁽¹²⁾.

1.17. Os Diretores-Gerais da Comissão comunicam anualmente informações sobre o desempenho das suas funções em relatórios de atividades (RAA)⁽¹³⁾, acompanhados de declarações sobre, designadamente, o grau de utilização dos recursos para os fins previstos e os procedimentos de controlo destinados a garantir a legalidade e a regularidade das operações. Quando detetam problemas significativos nestas matérias, os Diretores-Gerais podem incluir reservas nas suas declarações.

1.18. A Comissão assume a responsabilidade política pela gestão dos seus Diretores-Gerais através do relatório de síntese. Este relatório baseia-se nas tomadas de posição dos Diretores-Gerais nos seus RAA, bem como em outras fontes, como o parecer global do auditor interno. O relatório descreve igualmente as medidas adotadas pela Comissão para dar resposta às deficiências de gestão e de controlo.

⁽¹⁰⁾ Livro Branco «Reforma da Comissão» — COM(2000) 200 final de 5.4.2000.

⁽¹¹⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2000, sobre as medidas a adotar na sequência do segundo relatório do Comité de Peritos Independentes sobre a reforma da Comissão (JO C 304 de 24.10.2000, p. 135).

⁽¹²⁾ As normas de controlo interno da Comissão inspiram-se em larga medida nos princípios do COSO. O COSO é uma organização voluntária do setor privado que se dedica à melhoria da qualidade da gestão e do relato financeiros através da ética empresarial, de controlos internos eficazes e da governação das empresas.

⁽¹³⁾ O termo «Diretor-Geral» é empregado no sentido lato de pessoas responsáveis. Na verdade, as 48 declarações foram assinadas por 1 secretário-geral, 36 diretores-gerais, 7 diretores e 4 chefes de serviço.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Relatórios anuais de atividades e declarações dos Diretores-Gerais ⁽¹⁴⁾**Aumento do montante de pagamentos objeto de reservas**

1.19. Embora todos os Diretores-Gerais tenham garantido que os procedimentos do controlo aplicados dão as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações, o número de Direções-Gerais ou serviços que emitiram uma ou mais reservas aumentou para 16 em 2011 (2010: 13). O número total de reservas aumentou para 27 em 2011 (2010: 17), referindo-se a maioria, tal como em exercícios anteriores, a insuficiências relativas à regularidade das operações. O impacto financeiro total estimado das reservas aumentou para 1 959 milhões de euros, ou seja, 1,5 % dos pagamentos efetuados em 2011 (2010: 423 milhões de euros, ou 3 %) (ver **quadro 1.4** e capítulos 2 a 9).

⁽¹⁴⁾ Os aspetos relativos ao desempenho dos relatórios anuais de atividades são tratados no capítulo 10.

Quadro 1.4 — Reservas formuladas pelas Direções-Gerais da Comissão para 2011

(milhões de euros)

DG/Serviços ⁽¹⁾	Reservas	Total dos pagamentos para as atividades de OPA relevantes ⁽²⁾	Impacto financeiro das reservas ⁽³⁾
AGRI	1 — Deficiências graves do SIGC na BG e em PT		Risco de reputação
	2 — Despesas no âmbito do desenvolvimento rural	12 292,02	278,00
	3 — Deficiências da supervisão e controlo de produtos biológicos certificados		Risco de reputação
BUDG	1 — Dúvidas sobre a fiabilidade dos procedimentos e do sistema de contabilidade e de apuramento belgas, bem como sobre a correção dos montantes de recursos próprios tradicionais transferidos para o orçamento da UE		Não estimado
CLIMA	1 — Insuficiência de segurança significativa observada nos registos nacionais do sistema de comércio de emissões da UE (ETS) na sequência de ciberataques em vários Estados-Membros em 2010 e 2011		Risco de reputação
COMM	1 — Eventual incumprimento da legislação aplicável em matéria de direitos de propriedade intelectual		Não estimado
EACEA	Materialidade do valor em risco em 2011 resultante das taxas de erros dos pagamentos de subvenções do orçamento de 2011 do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013)	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Deficiências dos sistemas de gestão e de controlo (período de 2007-2013) de determinados PO do FSE na BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK e UK e do programa IPA-Componente IV na antiga República jugoslava da Macedónia	9 557,19	58,70
	2 — Deficiências dos sistemas de gestão e de controlo (período de 2000-2006) de determinados PO do FSE na DE, FR, IT e ES que não foram submetidos a medidas corretivas e de controlo suficientes pelas autoridades nacionais	437,04	0,00
ENER	1 — Taxa de erro residual relativamente à exatidão das declarações de custos em contratos do 6.º PQ	25,79	1,15
	2 — Taxa de erro residual relativamente à exatidão das declarações de custos em contratos do 7.º PQ	133,43	5,26
ENTR	1 — Exatidão das declarações de custos do 6.º PQ	4,17	0,16
	2 — Exatidão das declarações de custos do 7.º PQ	419,65	0,93
	3 — Fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela ESA quanto à execução conjunta da vertente espacial da iniciativa de Vigilância Global do Ambiente e da Segurança e à execução dos programas EGNOS e Galileo		Não estimado
HOME	1 — Taxa de erro residual na população não auditada de subvenções dos programas no âmbito da atividade de OPA Segurança e proteção das liberdades	132,90	3,09
	2 — Risco continuado de atraso do projeto SIS II		Risco de reputação
INFSO	1 — Exatidão das declarações de custos das convenções de subvenções no âmbito do 7.º PQ	1 217,06	22,60
MARE	1 — Sistemas de gestão e de controlo dos PO do IFOP na DE (Objetivo 1)		Risco de reputação
	2a — Sistemas de gestão e de controlo dos programas do FEP na CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI e SE	444,42	9,11
	2b — Elegibilidade das despesas para investimentos a bordo		10,71
MOVE	1 — Exatidão das declarações de custos dos contratos do 6.º PQ	19,29	0,86
	2 — Exatidão das declarações de custos dos contratos do 7.º PQ	39,68	1,23
REA	Exatidão das declarações de custos com incidência no financiamento concedido pela UE para a investigação no âmbito dos temas Espaço e Segurança do Programa Específico «Cooperação» do 7.º PQ	423,82	3,63
REGIO	1 — Sistemas de gestão e de controlo do FEDER/Fundo de Coesão/IPA (período de 2007-2013) na BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK e UK e Programas de Cooperação Territorial	30 044,46	1 427,00
	2 — Sistemas de gestão e de controlo do FEDER/Fundo de Coesão/IPA (período de 2000-2006) na DE, IE, ES, IT, HU e Programas Transfronteiriços		Risco de reputação
RTD	1 — Exatidão das declarações de custos das subvenções do 6.º PQ	517,11	20,56
	2 — Exatidão das declarações de custos das subvenções do 7.º PQ	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Exatidão das declarações de custos dos Estados-Membros ao abrigo dos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais no domínio de intervenção dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais	256,23	10,70
Total		60 919,10	1 958,75

(1) Para a lista completa das DG/Serviços da Comissão, queira consultar <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>

(2) Fonte: Contas consolidadas relativas a 2011.

(3) Fonte: Relatórios anuais de atividades relativos a 2011. A DG REGIO e a Agência de Execução para a Investigação indicaram montantes mínimos e máximos. Apenas foram tidos em consideração estes últimos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.20. Os aumentos do número de reservas, de Diretores-Gerais implicados e do impacto financeiro estimado refletem um reconhecimento, por parte dos Diretores-Gerais, do elevado risco de ocorrência de erros em determinados domínios, como o desenvolvimento rural, a coesão e o 7.º programa-quadro (7.º PQ). Corrobora igualmente os resultados de auditoria do Tribunal relativos a 2011 (ver pontos 1.10-1.15).

Estimativas de uma «taxa de erro residual» efetuadas pela Comissão

1.21. Cada Direção-Geral deve avaliar em que medida as operações permanecem afetadas pelo erro após a intervenção dos sistemas de supervisão e de controlo, podendo efetuá-lo calculando a taxa de erro residual (TER). Em termos simples, a TER é a taxa de erro obtida a partir do exame de uma amostra representativa de operações à qual se deduziram eventuais correções resultantes dos sistemas de supervisão e de controlo. Se a TER exceder 2 %, o Diretor-Geral deve incluir uma reserva na declaração que consta do relatório anual de atividades.

1.22. A Comissão facultou pela primeira vez aos Diretores-Gerais orientações sobre a forma de calcular a TER nas instruções de elaboração dos RAA relativos a 2011. Estas orientações resultaram numa melhoria de algumas declarações, em especial no que respeita às Direções-Gerais do domínio da coesão (ver pontos 5.66 e 6.25), bem como à Direção-Geral da Investigação e Inovação e à Direção-Geral da Sociedade da Informação e dos Meios de Comunicação (ver pontos 8.35-8.36). Porém, o Tribunal detetou insuficiências nestas instruções e na sua aplicação. Algumas Direções-Gerais forneceram informações pouco claras e/ou subestimaram as TER, com o resultado de não terem sido formuladas reservas ou a sua gravidade não ter sido completamente exposta⁽¹⁵⁾. Por exemplo:

- as orientações não explicavam de forma suficiente como proceder quando não era possível calcular uma TER fiável;
- o cálculo incluía determinados montantes embora, devido a grandes atrasos, esses montantes não tivessem sido recebidos ou recuperados de outra forma;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.20. A Comissão comunicou a sua análise das diversas razões subjacentes a este aumento no Relatório de síntese de 2011. Essas razões são descritas no ponto 1.27. O aumento do número de reservas relativo à política regional deve-se principalmente à aplicação de uma metodologia mais estrita que prevê, nomeadamente, a avaliação dos riscos residuais cumulativos, a fim de tomar em consideração as observações formuladas pelo Tribunal nos seus relatórios anuais anteriores. Pelo primeiro ano, os programas são postos sob reserva quando o valor residual acumulado dos riscos é superior a 2 %.

1.21. O exame de uma amostra representativa de operações exige normalmente um esforço de auditoria que ultrapassa os meios das Direções-Gerais e dos serviços fora das quatro principais áreas de despesas (agricultura, fundos estruturais, ajuda externa e investigação). As instruções permanentes dos relatórios anuais de atividades proporcionam orientações pormenorizadas sobre a forma de fornecer garantias quando os indicadores de controlo disponíveis não são estatisticamente representativos do conjunto das operações. Relativamente à política de coesão, a regulamentação prevê que os Estados-Membros procedam anualmente à auditoria de amostras representativas de operações por programas ou grupos de programas. As taxas de erro resultantes são depois analisadas e confirmadas pelos serviços da Comissão e utilizadas para o seu processo de garantia.

1.22. A Comissão congratula-se com o reconhecimento da melhoria das suas orientações em resposta às recomendações do Tribunal formuladas no seu relatório anual de 2010.

Considera que as DG referidas pelo Tribunal de Contas seguiram as instruções e fizeram as reservas adequadas.

- As instruções dos relatórios anuais de atividades incluem orientações específicas por etapas sobre como proceder no caso de essas informações não estarem disponíveis.
- De acordo com as instruções da Comissão, só as correções financeiras que foram oficialmente aprovadas pelas autoridades nacionais e registadas pela autoridade de certificação nas respetivas contas foram tidas em consideração no cálculo da taxa de erro residual. Desde que esses requisitos sejam satisfeitos, a Comissão garante que todas as correções financeiras são deduzidas do seguinte pedido de pagamento apresentado pelas autoridades competentes.

⁽¹⁵⁾ Ver pontos 3.40-3.41, 4.48-4.50, 5.67-5.69, 6.24-6.26 e 7.25.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— foram abrangidos no cálculo da TER diversos tipos de medidas corretivas (correções financeiras/retiradas e recuperações) apesar das suas diferenças intrínsecas⁽¹⁶⁾. Além disso, as instruções previam igualmente a inclusão de suspensões.

1.23. O Tribunal concluiu que a TER não é ainda um indicador fiável da medida em que as operações permanecem afetadas por erros.

Relatório de síntese da Comissão

1.24. Na introdução do relatório de síntese⁽¹⁷⁾, a Comissão assume a responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE com base essencialmente nas garantias e nas reservas expressas pelos Diretores-Gerais e chefes de serviço nos RAA.

1.25. As principais fontes do relatório de síntese são os RAA. A Comissão observa que lhe conferem uma garantia razoável quanto à regularidade das operações subjacentes. O Tribunal notou melhorias em alguns RAA que reconhecem a existência de um elevado risco de erro e apresentam indicadores quantitativos para medir a regularidade das operações (ver pontos 1.20 e 1.22). Contudo, o Tribunal salienta que algumas questões anteriormente mencionadas permanecem por resolver (ver ponto 1.22 e **anexo 1.2**, ponto 2).

1.26. O relatório de síntese fundamenta-se igualmente no segundo parecer global formulado pelo auditor interno da Comissão. Este parecer baseia-se nos trabalhos realizados entre 2009 e 2011 pelo Serviço de Auditoria Interna e pelas Estruturas de Auditoria Interna, bem como na garantia dada nos RAA pelos responsáveis relativamente a 2011. Em comparação com o ano passado, o parecer global melhorou por fornecer mais pormenores sobre as questões levantadas. O parecer permanece positivo, tomando como base, na maioria dos casos, as mesmas reservas constantes dos RAA. O Tribunal considera que as questões assinaladas pelo auditor interno como requerendo uma atenção suplementar — por exemplo, as insuficiências do domínio da ajuda externa⁽¹⁸⁾ — devem merecer uma resposta adequada por parte das Direções-Gerais em questão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— A Comissão concorda que as suspensões não devem ser incluídas no cálculo da taxa de erro residual e nenhuma Direção-Geral o fez.

1.23. A Comissão reconhece que é desejável a utilização mais ampla e coerente da taxa de erro residual (TER). No entanto, a Comissão recorda que esta não se destina a ser utilizada de forma exclusiva ou universal. A maioria das DG e serviços continuará a recorrer a outros indicadores para avaliar o montante em risco. As Direções-Gerais de média dimensão estariam particularmente expostas a coeficientes desfavoráveis de custo-eficácia dos controlos.

1.25. Ver resposta da Comissão ao ponto 1.22 e Anexo 1.2, n.º 2.

1.26. O auditor interno assegura a coerência entre as reservas no seu parecer global e as reservas dos Diretores-Gerais e dos chefes de serviço através de um diálogo mantido entre a conclusão das auditorias e a assinatura das declarações de fiabilidade. O parecer tem por base os trabalhos de auditoria efetuados ao longo de três anos, em todos os domínios.

Todos os riscos levados ao conhecimento dos gestores orçamentais delegados pelo auditor interno são adequadamente tratados pelas Direções-Gerais em causa, através da elaboração e execução de planos de ação que são rigorosamente monitorizados pelos diretores-gerais e pelo comité de acompanhamento das auditorias da Comissão.

⁽¹⁶⁾ Ver pontos 1.32-1.50 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009.

⁽¹⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas — Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2011, COM(2012) 281 final de 6.6.2012.

⁽¹⁸⁾ As Direções-Gerais responsáveis pela ajuda externa não dispõem de informações sobre a qualidade global da gestão financeira, mas não foi formulada qualquer reserva a este respeito (ver ponto 7.25 e pontos 52-53 do Relatório Anual sobre os FED relativo ao exercício de 2011).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.27. A Comissão reconhece o elevado risco de erro aumentando o montante dos pagamentos objeto de reservas (ver ponto 1.20). Declara que este efeito pode ser atribuído a uma série de fatores, entre os quais se encontram os seguintes:

- o ciclo de execução plurianual alcançou a sua velocidade plena relativamente à maioria dos programas de 2007-2013;
- em muitos domínios de despesas, existem atualmente indicadores mais fiáveis sobre a qualidade da gestão financeira;
- as novas orientações fornecidas para estes indicadores evitaram que os pré-financiamentos causassem uma descida da média das taxas de erro detetadas nos pagamentos intermédios e finais.

1.28. Nesta matéria, a Comissão reconhece igualmente que são necessárias melhorias suplementares para apresentar informações transparentes sobre a qualidade da gestão financeira e propõe medidas para resolver estas questões, nomeadamente:

- comunicação nos RAA em causa de informações sobre a execução, os resultados e as auditorias das atividades relativas a instrumentos financeiros;
- para os RAA em questão, divulgação dos indicadores que são pertinentes para as estratégias de controlo plurianual, como se efetua para o domínio da coesão, e uma maior harmonização dos critérios de materialidade nos RAA entre as Direções-Gerais responsáveis pela coesão e outras Direções-Gerais responsáveis por fundos em gestão partilhada;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.27. Ver resposta da Comissão ao n.º 1.20.

1.28.

- A alteração do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, iniciada pela Comissão em julho de 2011, introduziu o requisito formal de as autoridades de gestão prestarem informações relativas aos instrumentos financeiros (IF) nos relatórios anuais e finais sobre a execução dos programas operacionais. A Comissão apresentará um resumo desses dados no relatório anual de atividades, sobre os progressos realizados no quadro do financiamento e da aplicação dos instrumentos financeiros. O relatório de síntese da Comissão será apresentado até 1 de outubro de 2012.

Além disso, na sequência das observações do Tribunal relativas às atividades no âmbito dos instrumentos financeiros no seu relatório anual de 2010, a Comissão procedeu em 2011 a auditorias específicas centradas nesta área e apresentou os seus resultados nos relatórios anuais de atividades da DG REGIO (p. 73) e da DG EMPL (p. 45-46). A Comissão propõe-se prosseguir com o seu trabalho de auditoria neste domínio em 2012 e nos anos seguintes.

- Nos relatórios anuais de atividades procurar-se-á, na medida do possível, uma maior harmonização com as outras Direções-Gerais responsáveis pelas ações estruturais dos indicadores, como o risco residual cumulativo, relevantes para estratégias plurianuais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— as alterações que propôs ao Regulamento Financeiro e aos regulamentos setoriais para o período de 2014-2020 (que estão atualmente a ser debatidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho) com o objetivo de melhorar a conceção dos regimes de financiamento, reduzir o risco de ocorrência de erros, a carga administrativa para os beneficiários e outras partes interessadas e ainda os custos operacionais dos controlos, bem como obter declarações de garantia anuais dos gestores para todos os programas na modalidade de gestão partilhada.

1.29. O Tribunal considera que as iniciativas da Comissão para reforçar a prestação de contas e melhorar a transparência das informações sobre a qualidade da gestão financeira constituem passos na direção certa. No entanto, o Tribunal salientou recentemente que embora estas propostas possam contribuir para aumentar a garantia de que as despesas são legais e regulares, a Comissão não revelou como pretende utilizar estas informações para chegar a uma situação em que as operações estão isentas de erros materiais ⁽¹⁹⁾.

1.30. A interrupção e a suspensão dos pagamentos podem ser um instrumento útil para evitar deficiências resultantes de despesas irregulares, mas estes instrumentos necessitam de ser complementados por ações que corrijam os erros (ou seja, correções financeiras e recuperações). O Tribunal considera que, ao apresentar os valores relativos às correções financeiras e às recuperações, a Comissão precisa de colocá-los no devido contexto — os respetivos dados fornecidos pelos Estados-Membros ainda estão incompletos ou não foram completamente auditados e/ou validados, além de que a diferença inerente entre os dois instrumentos corretivos e o seu impacto ainda não foram devidamente tidos em consideração.

GESTÃO ORÇAMENTAL

1.31. A presente secção analisa alguns dados fundamentais da gestão orçamental relativa ao exercício de 2011, nomeadamente a execução das dotações orçamentais para autorizações e para pagamentos, a utilização das dotações de pagamento no final do exercício e o nível de autorizações orçamentais por liquidar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— O objetivo da Comissão consiste em melhorar os mecanismos criados para 2007-2013, assegurando, ao mesmo tempo, uma continuidade suficiente, evitando a revisão geral dos sistemas. Um dos grandes objetivos da Comissão consiste em reforçar a abordagem baseada nos resultados. O planeamento, a execução, o acompanhamento, o controlo e a avaliação, bem como os mecanismos de auditoria foram ajustados ou atualizados por forma a incentivar e facilitar a obtenção, bem como a avaliação, dos resultados.

1.29. A proposta da Comissão de uma única cadeia lógica em matéria de garantia para apoiar as declarações de gestão dos serviços da Comissão — no caso de ser adotada pela autoridade legislativa — constitui um importante progresso, pois oferecerá garantias de fiabilidade a todos os níveis de gestão do conjunto de fundos da UE.

Os gestores competentes da Comissão terão na devida conta as declarações de fiabilidade subjacentes na elaboração das suas próprias declarações de gestão, proporcionando desta forma uma base sólida para a fiabilidade e para as medidas destinadas, sempre que necessário, a corrigir as deficiências dos sistemas de gestão e de controlo.

1.30. A Comissão concorda que uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões constitui um instrumento eficaz para prevenir deficiências que conduzam a despesas irregulares, tal como demonstrado no documento de trabalho dos serviços da Comissão [SEC (2011) 1179]. A Comissão complementa estes mecanismos preventivos com correções financeiras estritas, quando necessário. Nos relatórios anuais de atividades correspondentes, a Comissão informou sobre os primeiros resultados da sua auditoria baseada nos riscos, relativa à capacidade corretiva dos Estados-Membros, tendo-lhes fornecido orientações pormenorizadas para melhorarem a transmissão de dados. Os resultados das auditorias em curso sobre os dados dos Estados-Membros serão utilizados para continuar a melhorar as orientações, se necessário, e partilhar as boas práticas com os Estados-Membros.

⁽¹⁹⁾ Ver Parecer n.º 6/2010 do Tribunal de Contas Europeu sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia (JO C 334 de 10.12.2010, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Dotações orçamentais para autorizações e para pagamentos

1.32. O orçamento da UE para 2011 incluía dotações orçamentais para autorizações ⁽²⁰⁾ no montante de 142,5 mil milhões de euros ⁽²¹⁾ e dotações para pagamentos ⁽²²⁾ no montante de 128,3 mil milhões de euros ⁽²³⁾. As instituições responsáveis pela execução alcançaram taxas de execução elevadas: 99,3 % de dotações para autorizações (a mesma que em 2010) e 98,6 % de dotações para pagamentos (2010: 96,6 %) ⁽²⁴⁾. As dotações, excluindo as transitadas, situavam-se abaixo dos limites do quadro financeiro num montante de 0,1 mil milhões de euros para as autorizações e de 7,0 mil milhões de euros para os pagamentos, considerando as reservas.

1.33. A execução do orçamento na globalidade resultou num excedente orçamental ⁽²⁵⁾ no final de 2011 de 1,5 mil milhões de euros (2010: 4,5 mil milhões de euros). Este excedente, em princípio, irá permitir uma dedução das contribuições dos Estados-Membros para o(s) exercício(s) seguinte(s).

⁽²⁰⁾ Montantes disponíveis para autorizações no exercício presente e em exercícios futuros.

⁽²¹⁾ Inclui dotações para autorizações transitadas de 2010 no valor de 259 milhões de euros e um aumento global de 284 milhões de euros das dotações para autorizações decorrente dos sete orçamentos rectificativos aprovados em 2011. Exclui receitas afetadas que, em 2011, se elevam a 6,2 mil milhões de euros para as autorizações e 6,7 mil milhões de euros para os pagamentos. As receitas afetadas são utilizadas para financiar despesas específicas [ver artigo 18.º do Regulamento Financeiro — Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002]. Incluem, nomeadamente, os reembolsos provenientes da recuperação de montantes pagos indevidamente, que são reafetados à sua rubrica orçamental de origem, contribuições dos membros da EFTA em reforço de certas rubricas orçamentais e receitas provenientes de terceiros, nos casos em que foram celebradas convenções que impliquem uma contribuição financeira para as atividades da UE.

⁽²²⁾ Montantes disponíveis para os pagamentos do exercício.

⁽²³⁾ Inclui dotações para pagamentos transitadas de 2010 no valor de 1 582 milhões de euros e um aumento global de 200 milhões de euros das dotações para pagamentos decorrente dos sete orçamentos rectificativos aprovados em 2011.

⁽²⁴⁾ Em 2011 as dotações para autorizações foram superiores em 0,6 mil milhões de euros às de 2010 (0,4 %) e as dotações para pagamentos em 3,6 mil milhões de euros (2,9 %).

⁽²⁵⁾ O excedente orçamental (resultado orçamental) deriva da execução do orçamento. Contudo, não é uma reserva e não pode ser acumulado e utilizado em exercícios futuros para financiar despesas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.34. No entanto, nos três principais fundos da rubrica 1b do quadro financeiro plurianual «Coesão para o crescimento e o emprego», ou seja, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), registou-se uma aceleração dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros no final do exercício. Na realidade, os pagamentos poderiam ter chegado a ser 5 mil milhões de euros mais elevados se tivesse sido adequadamente antecipada a maior necessidade de fundos e disponibilizadas as necessárias dotações de pagamento, por exemplo, transferindo verbas por utilizar de outros domínios ⁽²⁶⁾.

Utilização das dotações de pagamento no final do exercício

1.35. O Tribunal observa que, em determinados títulos do orçamento, foram efetuados pagamentos de um montante desproporcionadamente elevado no mês de dezembro em comparação com o total dos pagamentos no resto do exercício ⁽²⁷⁾. Esta concentração de uma proporção significativa de pagamentos num período limitado pode afetar negativamente a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo e aumentar o risco de ocorrência de erros.

⁽²⁶⁾ No caso do FSE, uma subutilização em 2010 (ver o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010, ponto 1.41) deu origem a pagamentos suplementares em 2011. Esta situação, acrescida da aceleração dos pedidos de pagamento no final do exercício, levou a um aumento dos pagamentos efetivos, que chegaram a 114 % do orçamento inicial. Os pedidos de pagamento suplementares no âmbito do FSE foram principalmente cobertos por transferências provenientes do FEDER e do FC. Porém, um afluxo de pedidos de pagamento do FEDER e do FC no final do exercício alterou as previsões e aumentou os pagamentos efetivos para um tal nível que poderiam ter sido efetuados pagamentos suplementares a partir destes fundos se estivessem disponíveis as dotações — ver igualmente «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira que acompanha as contas da UE — exercício de 2011», p. 42-45.

⁽²⁷⁾ Percentagens elevadas de pagamentos em dezembro em comparação com os pagamentos efetivos efetuados durante o exercício: título 06 — Mobilidade e Transportes 26 % (295 milhões), título 17 — Saúde e Defesa dos Consumidores 44 % (266 milhões), título 19 — Relações Externas 31 % (1 016 milhões), título 21 — Desenvolvimento e Relações com os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico 27 % (403 milhões), título 22 — Alargamento 28 % (264 milhões) e título 32 — Energia 23 % (219 milhões).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.34. Como regra geral, a base jurídica prevê que os pedidos de pagamento sejam apresentados três vezes por ano com uma última apresentação até ao final de outubro. Todavia, esta disposição não é obrigatória e os Estados-Membros podem enviar os seus pedidos até ao final do ano para evitar anulações automáticas, o que explica o grande número de pedidos apresentados no final do ano.

Além disso, as decisões de interrupção e de suspensão são elementos que dificilmente podem ser tidos em conta aquando da previsão das dotações necessárias. De acordo com o regulamento, as interrupções podem prolongar-se por seis meses. Após correção da deficiência pelos Estados Membros e aplicação de correções financeiras, se necessário, a Comissão levanta a interrupção e, como consequência, os pagamentos poderão ser retomados.

A Comissão escreveu aos Estados-Membros no início de 2012, a fim de sublinhar a necessidade de apresentarem a maioria dos pedidos até 31 de outubro. Isto permitirá à Comissão, para além do exercício de transferência global, solicitar à autoridade orçamental um orçamento retificativo de aumento das dotações de pagamento para pagar os pedidos recebidos, com base em pedidos de pagamento efetivamente recebidos e não com base em previsões.

1.35. A concentração dos pagamentos depende do ritmo a que os pedidos de pagamento são enviados à Comissão por parte dos Estados-Membros e dos outros beneficiários. A Comissão é também de parecer de que nem todos os títulos orçamentais referidos na nota de pé de página apresentam uma elevada percentagem de pagamentos no final do exercício.

Autorizações orçamentais por liquidar

1.36. O volume das autorizações orçamentais por liquidar (RAL) ⁽²⁸⁾ que ainda não deram origem a pagamentos nem foram anuladas ⁽²⁹⁾ aumentou 13 mil milhões de euros (6,7 %), passando a perfazer 207 mil milhões de euros, principalmente nos domínios de intervenção financiados através de dotações diferenciadas ⁽³⁰⁾ e representam o equivalente a 2,3 anos de autorizações diferenciadas ou 2,7 anos de pagamentos diferenciados à taxa de execução de 2011.

1.37. A maioria das autorizações por liquidar diz respeito à coesão ⁽³¹⁾ (ver **gráfico 1.2**). Neste domínio, as autorizações por liquidar ascenderam a 136 mil milhões de euros ⁽³²⁾ (65,5 % do montante total), o que representa 2,7 anos de autorizações ou 3,2 anos de pagamentos à taxa de execução de 2011. A grande maioria destas autorizações por liquidar (124,6 mil milhões de euros, ou 92 % do montante total) diz respeito ao período atual de 2007-2013 ⁽³³⁾.

1.36-1.37. As autorizações por liquidar decorrem da gestão normal dos programas plurianuais e do aumento do nível global das novas autorizações. No que diz respeito aos fundos estruturais, o nível das APL é controlado pela regra $n + 2/n + 3$ definida nos regulamentos aplicáveis. De acordo com esta regra, o nível previsto de APL deve ser equivalente a dois ou três anos de autorizações. Por conseguinte, a situação das APL é normal, como se indica no gráfico 1.2, comparando a situação das APL para o período 2000-2006 com a dos primeiros anos de execução do período 2007-2013.

A validade do indicador «taxa de execução de 2011» é relativa no que se refere aos pagamentos, devido à falta de dotações disponíveis no final do exercício (ver a última frase do ponto 1.34).

⁽²⁸⁾ Acrónimo derivado do francês: *Reste à liquider* (resto por liquidar).

⁽²⁹⁾ As autorizações orçamentais por liquidar são uma consequência direta das dotações diferenciadas (ver nota de rodapé 30), uma vez que são necessários vários anos para concluir os programas de despesas e que as autorizações concedidas em anos anteriores permanecem por liquidar até serem efetuados os pagamentos correspondentes.

⁽³⁰⁾ O orçamento distingue dois tipos de dotações: não diferenciadas e diferenciadas. As dotações não diferenciadas servem para financiar as operações que têm um carácter anual, por exemplo, as despesas administrativas. As dotações diferenciadas foram introduzidas para gerir as operações plurianuais, podendo os pagamentos correspondentes ser efetuados durante o ano da autorização e os anos seguintes. As dotações diferenciadas são principalmente utilizadas para os Fundos Estruturais e para o Fundo de Coesão.

⁽³¹⁾ Para a Coesão foram previstas autorizações totais no montante de 261 mil milhões de euros no Quadro Financeiro para 2000-2006 (ver contas de 2006) e no montante de 348 mil milhões de euros no Quadro Financeiro para 2007-2013 (ver contas de 2011), ou seja, um aumento de 33 %.

⁽³²⁾ Relativamente à Coesão, ver o «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — exercício de 2011», p. 28 e 42-45.

⁽³³⁾ A regra de anulação automática das autorizações (regra $n + 2$ /regra $n + 3$) contribuiu para o apuramento das autorizações por liquidar. Esta regra exige a anulação automática da autorização de todos os fundos não desembolsados ou não cobertos por um pedido de pagamento nos dois/três anos seguintes ao ano de afetação. No âmbito do terceiro pacote de «medidas de simplificação», a regra $n + 2/n + 3$ foi alterada pela última vez para as autorizações de 2007 relativas à Coesão [ver Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 26), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 158 de 24.6.2010, p. 1)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.38. O nível substancialmente mais elevado de autorizações por liquidar acumuladas indicadas para o período de programação de 2007-2013 pode explicar-se em grande medida pela tardia execução dos programas⁽³⁴⁾. Os pagamentos apenas podiam ser efetuados depois de os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros terem sido aprovados pela Comissão, conforme previsto na regulamentação aplicável aos Fundos Estruturais. Nos termos do Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira⁽³⁵⁾, é necessário assegurar-se de que foram disponibilizadas dotações de pagamento autorização suficientes nos exercícios seguintes para cobrir o desfasamento crescente entre as autorizações por liquidar e as dotações para pagamentos (ver igualmente ponto 1.34).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.38. O mecanismo de aprovação prévia dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros antes de ser efetuado qualquer pagamento intermédio, introduzido pela primeira vez para o período de 2007-2013, constitui uma melhoria importante para garantir os pagamentos da UE no âmbito da coesão. Durante o período de programação, foram modificados os requisitos para a apresentação dos pedidos de pagamento para autorizações de 2007 e foi introduzida maior flexibilidade no que respeita aos grandes projetos. Estas medidas permitiram reduzir os níveis de despesas.

A execução integral das dotações disponíveis a título dos fundos estruturais em 2010 e 2011 revela que o aumento das APL também pode dever-se a uma falta de dotações orçamentais disponíveis no final do exercício (ver também ponto 1.34).

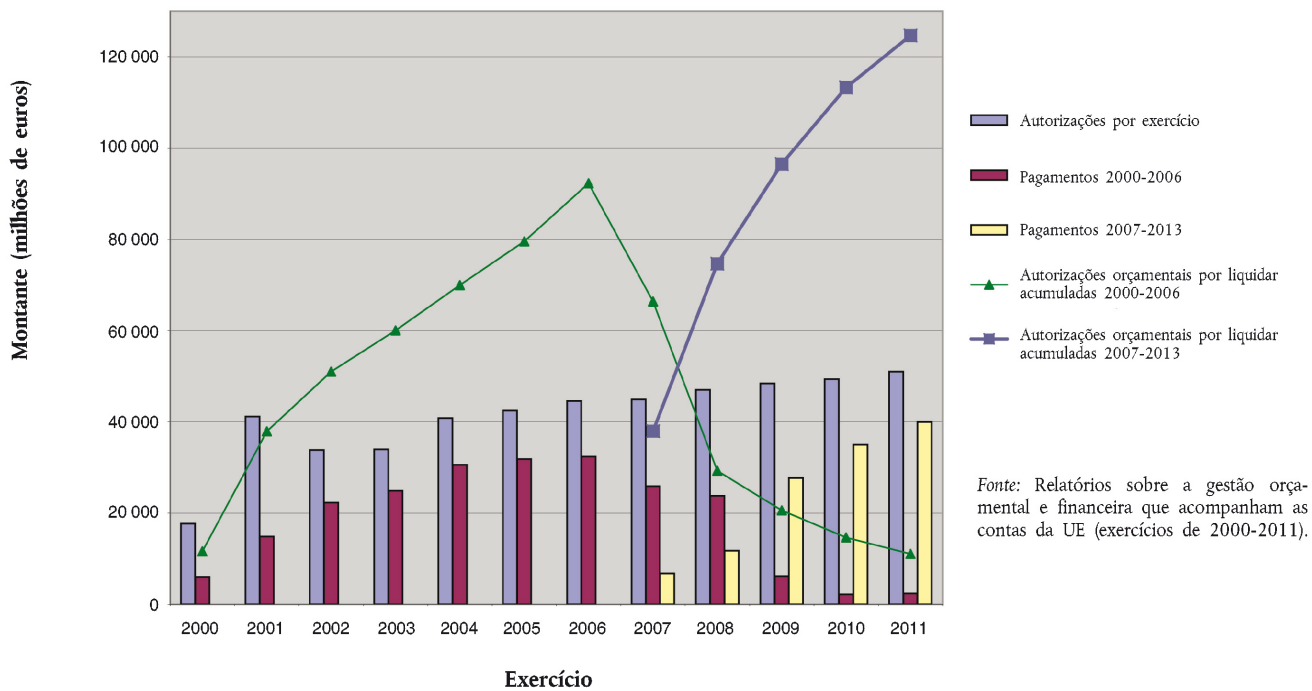
O gráfico 1.2 em anexo demonstra a provável absorção das autorizações por liquidar acumuladas no decurso do período de programação do quadro financeiro.

Por último, a Comissão concorda com o facto de nos próximos anos deverem ser disponibilizadas suficientes dotações de pagamento. A Comissão está firmemente empenhada em apresentar projetos de orçamento que cubram a crescente disparidade entre as autorizações por liquidar e as dotações de pagamentos.

⁽³⁴⁾ Ver o relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2008, pontos 6.8 e 6.26-6.28. Encontram-se mais pormenores no Relatório da Comissão sobre a gestão orçamental e financeira que acompanha as contas da Comunidade — exercício de 2008, p. 42, bem como no Relatório da Comissão sobre a Análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e de Coesão em 2008, p. 5 e p. 13-17.

⁽³⁵⁾ JO C 139 de 14.6.2006, p. 1. Ver igualmente o artigo 3.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho, de 7 de junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17).

Gráfico 1.2 — Evolução das autorizações por liquidar acumuladas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão 2000-2006, bem como do domínio da Coesão 2007-2011



ANEXO 1.1

ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA

PARTE 1 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas (auditoria financeira)

1. Para avaliar se as contas consolidadas, constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas e pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento ⁽¹⁾, refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira da União Europeia, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa no final do exercício, os principais critérios de avaliação são:

- a) *legalidade e regularidade*: as contas são elaboradas em conformidade com as normas e estão disponíveis dotações orçamentais;
- b) *exaustividade*: todas as operações referentes às receitas e às despesas e todos os elementos do ativo e do passivo (incluindo os elementos extra-patrimoniais) referentes ao período são contabilizados;
- c) *realidade das operações e existência dos ativos e dos passivos*: cada operação referente às receitas e às despesas é justificada por um acontecimento que diga respeito à entidade e ao período em questão; os elementos do ativo e do passivo existem à data da elaboração do balanço e pertencem à entidade auditada;
- d) *medição e valorização*: as operações referentes às receitas e às despesas e os ativos e passivos são contabilizados por um valor adequado, tendo em conta o princípio da prudência;
- e) *apresentação das informações*: as operações referentes às receitas e às despesas e os ativos e passivos são divulgados e descritos em conformidade com as normas e convenções contabilísticas aplicáveis e o princípio da transparência.

2. A auditoria consiste nos seguintes elementos de base:

- a) atualização da avaliação do ambiente de controlo contabilístico;
- b) verificação do bom funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;
- c) controlos analíticos (coerência e razoabilidade) dos principais dados contabilísticos;
- d) análises e reconciliações das contas e/ou dos saldos;
- e) testes substantivos relativos a autorizações, pagamentos e determinados elementos do balanço com base em amostras representativas.

PARTE 2 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à regularidade das operações (auditoria de conformidade)

3. O método adotado pelo Tribunal para a auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas consiste em:

- testes diretos das operações das receitas e de cada domínio de despesas (ver **quadro 1.1**), de modo a determinar o seu grau de regularidade;
- avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo para garantir a regularidade das operações.

4. Estes procedimentos são completados por provas provenientes dos trabalhos de outros auditores (quando pertinentes) e por um exame das tomadas de posição da Comissão.

Testes das operações efetuados pelo Tribunal

5. Os testes diretos das operações em cada apreciação específica (capítulos 2 a 9) baseiam-se numa **amostra representativa** das ordens de cobrança (no caso das receitas) e dos pagamentos retirada do grupo de políticas em questão ⁽²⁾. Estes testes permitem obter uma estimativa estatística do grau de irregularidade das operações na referida população.

⁽¹⁾ Incluindo as notas explicativas.

⁽²⁾ Complementarmente, é retirada uma amostra horizontal representativa das autorizações, que é submetida a testes de conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis.

6. Para determinar o tamanho das amostras necessário para obter um resultado fiável, o Tribunal recorre a um **modelo de garantia de auditoria**, o que implica uma apreciação do risco de ocorrência de erros nas operações (risco inerente) e do risco de que os sistemas de supervisão e de controlo não evitem ou não detetem e corrijam esses erros (risco de controlo).

7. Os testes das operações implicam um **exame pormenorizado** de cada operação selecionada pelas amostras, incluindo verificar se o pedido ou o pagamento foi corretamente calculado e cumpre as regras e a regulamentação aplicáveis. O Tribunal retira uma amostra das operações registadas nas contas orçamentais, segue o percurso do pagamento até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma ação de formação ou o promotor de um projeto de ajuda ao desenvolvimento) e testa em cada nível a conformidade com as condições aplicáveis. Quando a operação (em qualquer um dos níveis) não é corretamente calculada ou não cumpre uma disposição regulamentar ou contratual, considera-se que está afetada por um **erro**.

Avaliação e apresentação dos resultados dos testes das operações pelo Tribunal

8. A ocorrência de **erros** nas operações depende de uma variedade de fatores e reveste-se de formas diferentes consoante a natureza da infração e da regra ou obrigação contratual específica objeto do incumprimento. Os erros registados em cada operação nem sempre afetam o montante total pago.

9. O Tribunal **classifica os erros** em função:

- de serem *quantificáveis* ou *não quantificáveis*, dependendo da possibilidade de aferir a parte afetada por erros do montante recebido ou financiado pelo orçamento da UE;
- da sua *natureza*, especialmente a *elegibilidade* (o pagamento não cumpre as regras de elegibilidade), a *realidade das operações* (reembolso de um custo que não se prova ter sido efetuado) ou a *exatidão* (pagamento incorretamente calculado).

10. A adjudicação de contratos públicos constitui um domínio em que o Tribunal frequentemente encontra erros significativos. A legislação nacional e da UE nesta matéria consiste essencialmente numa série de requisitos processuais. Para respeitar o princípio fundamental da concorrência previsto no Tratado, os contratos têm de ser publicitados, as propostas avaliadas segundo critérios definidos, os contratos não podem ser artificialmente divididos para não ultrapassarem os limiares, etc.

11. Para efeitos da sua auditoria, o Tribunal atribui um valor ao incumprimento dos requisitos processuais. Assim sendo, o Tribunal:

- a) considera «graves» os erros que impedem a realização dos objetivos das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos: concorrência leal e atribuição do contrato ao proponente mais qualificado ⁽³⁾;
- b) quantifica o impacto das infrações «graves» às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, considerando que afeta o valor total do pagamento relativo ao contrato — erro quantificável de 100 % ⁽⁴⁾;
- c) trata os erros menos graves que não afetam o resultado do concurso como erros não quantificáveis ⁽⁵⁾.

A quantificação atribuída pelo Tribunal pode diferir da utilizada pela Comissão ou pelos Estados-Membros na sua resposta à má aplicação das regras em matéria de adjudicação de contratos públicos.

12. O Tribunal indica a **frequência** de ocorrência dos erros apresentando a proporção da amostra afetada por erros quantificáveis e não quantificáveis. Essa proporção indica a provável disseminação dos erros no grupo de políticas. Estas informações são fornecidas nos anexos X.1 dos capítulos 2 a 9 quando existem erros materiais.

13. Com base nos erros que quantificou e recorrendo a técnicas estatísticas correntes, o Tribunal estima a **taxa de erro mais provável** (*Most Likely Error* — MLE) em cada apreciação específica e para as despesas do orçamento no seu conjunto. O erro mais provável é a média ponderada das taxas de erro em percentagem encontradas na amostra ⁽⁶⁾. O Tribunal estima igualmente, de novo recorrendo a técnicas estatísticas correntes, o intervalo dentro do qual se situa, com um grau de confiança de 95 %, a taxa de erro que afeta a população em cada apreciação específica (bem como em relação às despesas no seu conjunto). Este é o intervalo entre o limite inferior de erro (*Lower Error Limit* — LEL) e o limite superior de erro (*Upper Error Limit* — UEL) ⁽⁷⁾ (ver ilustração em seguida).

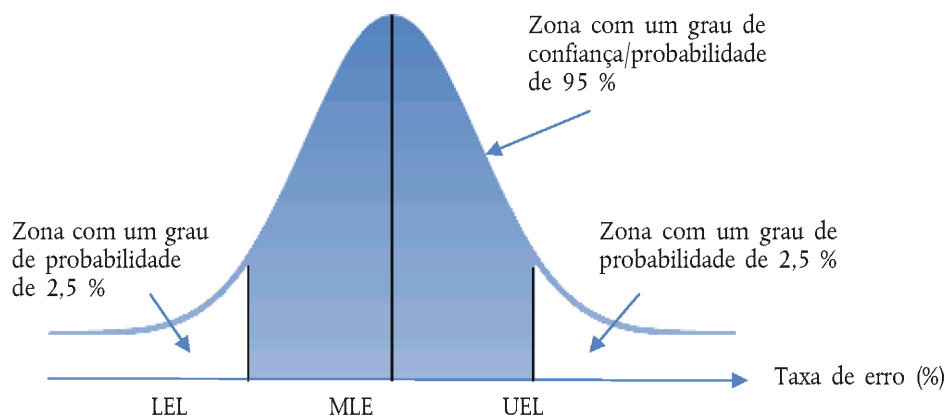
⁽³⁾ Existem essencialmente dois sistemas de adjudicação: à proposta mais baixa ou à proposta mais vantajosa.

⁽⁴⁾ Exemplos de erros quantificáveis: inexistência ou restrição da concorrência (exceto nos casos em que o quadro legal explicitamente o permita) para o contrato principal ou um contrato adicional, avaliação incorreta das propostas com incidência no resultado do concurso, alteração substancial do âmbito do contrato e repartição dos contratos por diferentes obras com a mesma função económica. O Tribunal utiliza globalmente uma abordagem diferente no caso de má aplicação das regras em matéria de adjudicação de contratos públicos pelas instituições da UE, em virtude de os contratos em questão geralmente permanecerem válidos. Esses erros não são quantificados na declaração de fiabilidade.

⁽⁵⁾ Exemplos de erros não quantificáveis: avaliação incorreta das propostas sem consequência no resultado do concurso, insuficiências formais do procedimento de concurso ou do caderno de encargos e incumprimento de aspetos formais dos requisitos de transparência.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i (ASI_i * \frac{\text{montante do erro}_i}{\text{montante auditado}_i})$, em que ASI (*average sampling interval*) é o intervalo médio de amostragem e *i* a numeração das operações na amostra.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$ e $UEL = MLE + t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$, em que *t* é o fator de distribuição *t*, *n* o tamanho da amostra e *s* o desvio padrão dos erros em percentagem.



14. A percentagem da zona sombreada por baixo da curva indica a probabilidade de a taxa de erro real se situar entre o limite inferior e o limite superior de erro.

15. Quando planeia os seus trabalhos de auditoria, o Tribunal procura aplicar procedimentos que lhe permitam comparar a taxa de erro estimada na população com um **nível de materialidade** de 2 % definido para a fase de planificação. O Tribunal aprecia os seus resultados de auditoria em função deste nível de materialidade e tem em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros para formular a sua opinião de auditoria.

Avaliação dos sistemas e apresentação dos resultados pelo Tribunal

16. Os **sistemas de supervisão e de controlo** são estabelecidos pela Comissão, e pelos Estados-Membros e Estados beneficiários no caso da gestão partilhada ou descentralizada, para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a regularidade das operações. Por conseguinte, a avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade é um procedimento de auditoria fundamental e particularmente útil para formular recomendações de melhorias.

17. Os grupos de políticas e as receitas estão sujeitos a uma multiplicidade de sistemas diferentes. Por isso, o Tribunal seleciona geralmente uma amostra de sistemas a examinar em cada ano. Os resultados das **avaliações dos sistemas** são apresentados sob a forma de um quadro intitulado «*Resultados da avaliação dos sistemas*» que figura nos anexos X.2 dos capítulos 2 a 9. Os sistemas são classificados como sendo *eficazes* para atenuar o risco de ocorrência de erros nas operações, *parcialmente eficazes* (quando algumas insuficiências afetam a eficácia operacional) ou *ineficazes* (quando as insuficiências são generalizadas, comprometendo assim totalmente a eficácia operacional).

18. Além disso, quando dispõe de provas para a fundamentar, o Tribunal efetua uma **avaliação global** dos sistemas do grupo de políticas (igualmente apresentada nos anexos X.2 dos capítulos 2 a 9), que tem em consideração quer a avaliação dos sistemas selecionados quer os resultados dos testes das operações.

Avaliação das tomadas de posição da Comissão pelo Tribunal e comunicação dos resultados

19. Como exigido pelas normas internacionais de auditoria, a Comissão apresenta ao Tribunal uma declaração confirmando que assumiu as suas responsabilidades e divulgou todas as informações que podem ser pertinentes para o auditor. A Comissão confirma designadamente ter comunicado todas as informações relativas à avaliação do risco de fraude, todos os casos de fraude ou fraude presumida de que tem conhecimento e todos os casos substanciais de incumprimento das leis e regulamentos.

20. Além disso, nos capítulos 2 a 9 são avaliados os RAA das Direções-Gerais em questão. Estes relatórios comunicam a realização dos objetivos das políticas e a forma como os sistemas de supervisão e de controlo em vigor garantem a regularidade das operações e a boa utilização dos recursos. Cada relatório anual de atividades é acompanhado por uma declaração do Diretor-Geral indicando, entre outros elementos, em que medida os recursos foram utilizados para os fins previstos e os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das operações⁽⁸⁾.

21. O Tribunal avalia os relatórios anuais de atividades e as declarações correspondentes para determinar em que medida dão uma imagem correta da gestão financeira no que respeita à regularidade das operações e definir as medidas necessárias para dar resposta a eventuais deficiências graves de controlo. O Tribunal comunica os resultados desta avaliação na secção «Eficácia dos sistemas» dos capítulos 2 a 9⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Estão disponíveis mais informações sobre estes processos, bem como ligações para os relatórios mais recentes em http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

⁽⁹⁾ Nos anos anteriores, os resultados desta avaliação eram apresentados numa secção específica «Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão».

De que modo chega o Tribunal às suas opiniões na declaração de fiabilidade?

22. O Tribunal chega às suas opiniões sobre a regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia, que figuram na declaração de fiabilidade, com base no conjunto dos trabalhos de auditoria que relata nos capítulos 2 a 9 do presente relatório e que incluem uma avaliação da extensão dos erros. O exame dos resultados dos testes das operações de despesas é fundamental. No conjunto, segundo a melhor estimativa do Tribunal, o montante global das despesas de 2011 está afetado por uma taxa de erro de 3,9 %. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,0 % e 4,8 %. A taxa de erro estimada nos diferentes domínios de intervenção varia, conforme descrito nos capítulos 3 a 9. O Tribunal avaliou o erro como sendo generalizado — extensivo à maioria dos domínios de despesas. O Tribunal formula uma opinião global sobre a regularidade das autorizações com base numa amostra horizontal suplementar.

Irregularidade ou fraude

23. Na sua grande maioria, os erros decorrem da má aplicação ou compreensão das regras frequentemente complexas dos regimes de despesas da UE. Se o Tribunal tiver razões para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, comunica-o ao OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), que é responsável pela realização dos devidos inquéritos. De facto, o Tribunal comunica cerca de quatro casos por ano ao OLAF, com base nos seus trabalhos de auditoria.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES RELATIVAS À FIABILIDADE DAS CONTAS

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
1. Pré-financiamento, credores e corte de operações	1. Pré-financiamento, credores e corte de operações	1. Pré-financiamento, credores e corte de operações
<p>No que respeita aos pré-financiamentos, aos credores e ao respetivo corte de operações, desde o exercício de 2007 o Tribunal detetou erros contabilísticos cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante mas cuja frequência é elevada. Esta situação sublinha a necessidade de novas melhorias dos dados contabilísticos de base ao nível de determinadas Direções-Gerais.</p> <p>No que respeita à contabilização dos pré-financiamentos, o Tribunal observou igualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> — que o apuramento dos pré-financiamentos por liquidar nem sempre é corretamente efetuado. Uma série de apuramentos não foi realizada ou foi contabilizada por montantes incorretos; — que algumas Direções-Gerais não processam as informações disponíveis sobre os progressos realizados e respetivos custos, nem apuram os pré-financiamentos correspondentes de acordo com este processo, utilizando antes aproximações quando determinam o corte de operações; 	<p>A Comissão prosseguiu os seus esforços para melhorar a exatidão dos seus dados contabilísticos por meio de ações em curso, como o projeto sobre a qualidade contabilística e a validação dos sistemas locais.</p> <p>A auditoria efetuada pelo Tribunal a amostras representativas dos pré-financiamentos e das faturas/declarações de custos revelou novamente erros cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante mas cuja frequência é elevada. Por isso, a Comissão deve prosseguir os esforços no sentido de melhorar os dados contabilísticos de base ao nível de determinadas Direções-Gerais.</p> <p>Apesar dos esforços dos serviços do Contabilista para melhorar a situação, o Tribunal constatou que várias Direções-Gerais continuam a registar estimativas nas contas, mesmo quando dispõem de uma base adequada para apurar os pré-financiamentos correspondentes.</p>	<p><i>A Comissão prosseguirá os seus esforços para melhorar a qualidade dos dados contabilísticos, sendo os sistemas locais constantemente atualizados para satisfazer as exigências em matéria de contabilidade.</i></p> <p><i>Os serviços de contabilidade prepararam um conjunto de orientações sobre o apuramento dos pré-financiamentos que será distribuído uma vez concluída a revisão do Regulamento Financeiro.</i></p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
<p>— pela primeira vez no Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, que, num número crescente de casos, a Comissão não registou devidamente os pagamentos como um ativo no balanço, em especial no que respeita a instrumentos de engenharia financeira e a adiantamentos no âmbito de outros regimes de ajuda.</p> <p>Além disso, como já mencionado no Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009, algumas Direções-Gerais não cumprem a obrigação de registar as faturas e declarações de custos no prazo de cinco dias úteis após a sua receção.</p> <p>O Tribunal mencionou no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 que devido ao maior recurso aos pré-financiamentos no orçamento da UE e aos novos tipos de instrumentos financeiros, a Comissão deve rever sem demora a regra contabilística aplicável para fornecer orientações adequadas sobre a contabilização e o apuramento dos pré-financiamentos.</p>	<p>A questão dos instrumentos de engenharia financeira tinha já sido corrigida nas contas de 2010 depois de recebidas informações enviadas pelos Estados-Membros a título voluntário. A Comissão propôs igualmente alterar o quadro jurídico atual e apresentou propostas adequadas para o período que se segue a 2013 com o objetivo de tornar obrigatório o envio das informações necessárias.</p> <p>Em relação aos adiantamentos pagos aos Estados-Membros no âmbito de outros regimes de ajuda, bem como às contribuições para o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, foi pela primeira vez inscrito nas contas consolidadas relativas ao exercício de 2011 um ativo correspondente de 2 512 milhões de euros.</p> <p>Antes de 2011, os Estados-Membros não forneciam à Comissão dados que permitissem chegar a uma estimativa fiável. As informações atualmente disponíveis revelam que esses montantes não teriam sido significativos.</p> <p>À exceção dos adiantamentos para os regimes de ajuda no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, os montantes por utilizar inscritos relativamente aos instrumentos de engenharia financeira e a outros regimes de ajuda anteriormente mencionados, foram determinados com base nos montantes disponibilizados pela Comissão, tendo em consideração uma estimativa linear dos montantes por utilizar. A falta de informação sobre os montantes efetivamente utilizados reduz significativamente a utilidade destas informações para efeitos de gestão.</p> <p>Apesar das melhorias verificadas no tempo necessário para registar as novas declarações de custos, algumas Direções-Gerais ainda não cumprem cabalmente a obrigação de o fazer prontamente.</p> <p>A regra contabilística aplicável foi atualizada em 2012 para ter em consideração a necessidade de inscrever como ativos os montantes por utilizar das contribuições para instrumentos de engenharia financeira e os adiantamentos pagos no âmbito de outros regimes de ajuda.</p>	<p><i>Foi aplicada a base jurídica para os instrumentos de engenharia financeira, bem como para os pagamentos antecipados dos auxílios estatais, incluindo um anexo à declaração de despesas [alteração ao Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho de 13 de dezembro de 2011]. Na sequência desta alteração, a Comissão Europeia dispõe de uma base jurídica para solicitar aos Estados-Membros as informações de que precisa.</i></p> <p><i>As informações acima referidas serão utilizadas para efeitos contabilísticos no encerramento das contas de 2012. Os montantes não pagos aos beneficiários finais baseiam-se em estimativas pro rata temporis.</i></p> <p><i>Uma vez que a DG REGIO se encontra atualmente no 6.º e 7.º anos do período de programação, não é aconselhável alterar a metodologia. No entanto, está prevista a alteração desta abordagem para o próximo período de programação, desde que seja aceite pelos Estados-Membros com o novo Regulamento Financeiro.</i></p> <p><i>Uma vez que entre em vigor a base jurídica dos fundos estruturais para o novo período de programação, a Comissão terá o direito de receber informações sobre os montantes efetivamente utilizados, que deverão ser utilizadas para a elaboração das contas anuais. Estas novas disposições deverão melhorar igualmente as informações em matéria de gestão.</i></p> <p><i>O método utilizado pela Comissão para as contas de 2011 é o mais eficaz em termos de custo/benefício e já foi utilizado nas contas de 2010.</i></p> <p><i>Os serviços da Comissão prosseguirão os seus esforços neste sentido. Para esse efeito, os sistemas locais estão constantemente a ser atualizados. Por exemplo, as declarações de despesas recebidas pela DG AGRI e pela DG REGIO são tratadas dentro dos prazos.</i></p> <p><i>Os serviços estão a aplicar estas regras à luz dos instrumentos financeiros e dos pagamentos correspondentes aos auxílios estatais (ver a resposta anterior).</i></p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p>	<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p>	<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p>
<p>No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, o Tribunal afirmou já que, embora a Comissão tenha tomado medidas para aumentar a quantidade e a qualidade das informações que fornece sobre os mecanismos corretivos aplicados ao orçamento da UE, estas ainda não são completamente fiáveis porque a Comissão nem sempre recebe informações fiáveis dos Estados-Membros.</p> <p>Deverá, além disso, considerar-se a necessidade de aperfeiçoar as orientações relativas às informações financeiras no sentido de especificar os dados a incluir e a forma de os apresentar.</p> <p>O Tribunal criticou, pela primeira vez no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, o facto de, em determinados domínios de despesas, a Comissão não fornecer sistematicamente informações que reconciliem o ano em que o pagamento em causa é efetuado, o ano em que o erro a ele relativo é detetado e o ano em que a resultante correção financeira é publicada nas notas anexas às contas.</p>	<p>Apesar das insuficiências que ainda afetam a fiabilidade e a exaustividade dos dados apresentados pelos Estados-Membros, em especial no domínio da Coesão, verificaram-se certas melhorias ao longo dos anos. No princípio de 2011, a Comissão deu início a uma auditoria dos sistemas aplicados pelos Estados-Membros para proceder a recuperações no domínio da Coesão. Os controlos efetuados pela Comissão no local revelaram que os sistemas de registo e de comunicação dos dados ainda não são completamente fiáveis em todos os Estados-Membros visitados. Por conseguinte, os dados provenientes dos Estados-Membros no domínio da coesão não são apresentados nas contas às demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2011.</p> <p>As instruções do contabilista dão orientações aos gestores orçamentais delegados sobre os dados a fornecer. A auditoria efetuada pelo Tribunal detetou melhorias na aplicação destas orientações. No entanto, são necessários esforços suplementares para melhorar a qualidade dos dados apresentados.</p> <p>Ainda não são apresentadas informações reconciliando os pagamentos, os erros, as recuperações e as correções financeiras. O Tribunal mantém a sua posição de que, sempre que possível, essa reconciliação deve ser fornecida. Além disso, deve ser estabelecida uma ligação clara entre os montantes incluídos nos relatórios anuais de atividades, em especial os utilizados para determinar a taxa de erro residual, e as informações sobre as recuperações/correções financeiras apresentadas nas contas.</p>	<p><i>No que se refere à agricultura, a Comissão registou nas contas de 2011 as dívidas pendentes a nível dos Estados-Membros e a redução de valor correspondente, bem como os montantes recuperados pelos Estados-Membros.</i></p> <p><i>No que se refere à coesão, a fiabilidade dos dados sobre recuperações enviados pelos Estados Membros melhorou em comparação com o período anterior, mas a Comissão reconhece que ainda pode ser aperfeiçoada. Para o efeito, a Comissão lançou no início de 2011 uma auditoria, baseada nos riscos, dos sistemas dos Estados-Membros em matéria de recuperações, com base nos relatórios elaborados anualmente até 31 de março, no intuito de melhorar a comunicação das correções financeiras nacionais à Comissão e de garantir a exaustividade, exatidão e atualidade das informações comunicadas. Os primeiros resultados foram comunicados nos relatórios anuais de atividade de 2011 das Direções-Gerais responsáveis pelas ações estruturais.</i></p> <p><i>A Comissão prosseguirá os seus esforços para continuar a melhorar a qualidade dos dados apresentados.</i></p> <p><i>A Comissão toma nota dos pedidos do Tribunal, sublinhando que tal é raramente possível.</i></p> <p><i>No âmbito da gestão partilhada, as correções financeiras não se destinam a recuperar despesas irregulares (que continua a ser da responsabilidade dos Estados-Membros) mas sim a proteger o orçamento da UE de tais irregularidades. Por conseguinte, não é correto estabelecer um vínculo entre as taxas de erro de um determinado ano com as correções financeiras e as recuperações divulgadas nas contas anuais do mesmo ano.</i></p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
		<p>Além disso, as diferenças de calendário das correções financeiras e das recuperações, por um lado, e das taxas de erro, por outro, também não permitem essa conciliação. Esta última observação não só é relevante para a gestão partilhada, mas também para a gestão direta, em que as ordens de cobrança são emitidas após o termo do período de subvenção (plurianual), ou não são emitidas, se o beneficiário apresentar uma declaração de despesas corrigida.</p> <p>A Comissão reitera a sua observação de que todas as despesas são controladas vários anos após o ano efetivo de um determinado pagamento, sobretudo aquando do encerramento do programa. Além disso, a correção financeira pode resultar da deteção de deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, não havendo neste caso qualquer relação com os pagamentos. Consequentemente, não é possível nem pertinente conciliar o ano em que o pagamento em causa é efetuado com o ano em que a correção financeira é publicada nas notas anexas às contas. Além disso, os Estados Membros são os principais responsáveis pela prevenção, deteção e correção dos erros e irregularidades no domínio da gestão partilhada.</p> <p>No que se refere à agricultura, todos os montantes que figuram nos diferentes quadros na nota 6 podem ser conciliados com os dados disponíveis a nível da Comissão ou com as declarações dos Estados-Membros.</p> <p>No que diz respeito à política regional, a ligação entre os montantes utilizados para determinar a taxa de erro residual no relatório anual de atividades e as informações constantes das contas provisórias é possível no que se refere às informações do ano precedente e para as informações fornecidas pelos Estados-Membros antes do prazo regulamentar de 31 de março, sendo esta também a data-limite para estabelecer as contas provisórias. A Comissão incentivou os Estados-Membros a comunicar as correções o mais cedo possível, antes de 31 de março, a fim de evitar este problema de calendário.</p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
<p>No final do exercício de 2010, no domínio da Coesão, continuava por executar um montante total de 2,5 mil milhões de euros (o montante é executado quando a Comissão recebe um reembolso ou quando paga um pedido ao qual o Estado-Membro deduziu despesas não elegíveis). A reduzida taxa de execução de 71 % pode explicar-se pelo processo em curso de encerramento do período de programação de 2000-2006. Os pedidos de pagamento recebidos no final de 2010 ainda não tinham sido autorizados, o que significava que as respetivas correções financeiras não podiam ser tidas em consideração nos valores relativos à execução de 2010.</p> <p>As notas explicativas anexas às contas consolidadas contêm informações de que alguns pagamentos poderão ser corrigidos posteriormente pelos serviços da Comissão ou pelos Estados-Membros. Contudo, apesar de o Tribunal o ter solicitado várias vezes desde 2005, os montantes e domínios de despesas que podem ser sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento das contas continuam por assinalar nas notas.</p>	<p>No final de 2011, continuava por executar um montante de 2,5 mil milhões de euros (taxa de execução de 72 %). O montante e a taxa de execução mantiveram-se a um nível semelhante ao do ano passado porque os pedidos de pagamento recebidos no final de 2010 ainda não podiam ser autorizados.</p> <p>Os montantes sujeitos a procedimentos suplementares de verificação e de apuramento ainda não são apresentados nas contas consolidadas (ao contrário dos montantes quantificáveis de possíveis recuperações).</p>	<p><i>O encerramento dos programas é um procedimento complexo em que são controlados numerosos documentos apresentados pelo Estado-Membro e em que a Comissão pode solicitar informações adicionais para obter provas de que o Estado-Membro em causa deduziu efetivamente as correções financeiras decididas, em especial no que se refere aos programas operacionais complexos, atrasando assim ainda mais o cálculo do saldo final a pagar. Além disso, a Comissão apenas reconhece a aplicação de uma correção financeira quando o pagamento final é devidamente autorizado pelo gestor orçamental, o que só ocorre no final do ciclo de verificação.</i></p> <p><i>No que se refere à política de coesão, o volume das correções aceites pelos Estados-Membros, mas ainda por executar, diz respeito aos programas de 2000-2006 e reflete-se nos pedidos de pagamento finais recebidos pela Comissão, mas ainda não autorizados devido ao processo de encerramento em que a Comissão tem de avaliar se todas as informações facultadas são coerentes e estão completas. O Tribunal recomendou que a Comissão adote esta abordagem prudente de não considerar aplicadas essas correções, até serem autorizados os pagamentos finais.</i></p> <p><i>O Regulamento Financeiro autoriza a Comissão a efetuar controlos ex post a todas as despesas durante vários anos após o exercício da despesa em questão. As contas não devem implicar que, na expectativa de eventuais verificações em anos futuros, todas as despesas em questão permanecem pendentes. Caso contrário, todas as despesas orçamentais seriam consideradas provisórias até à realização de um controlo ex post ou até à expiração do prazo em questão. Quando os montantes das potenciais recuperações são quantificáveis, estes são divulgados na nota 6 às contas consolidadas.</i></p> <p><i>Na agricultura, a decisão de apuramento financeiro é tomada aproximadamente seis meses após o final do exercício financeiro em questão e é através desta que a Comissão define o valor da despesa considerado como imputável ao orçamento da UE para esse exercício. Esta função, que é assegurada pela decisão de apuramento financeiro, não é posta em causa pelo facto de ser possível impor correções financeiras subsequentes aos Estados-Membros através de decisões de conformidade. O montante de despesa com probabilidade de vir a ser excluído do financiamento da UE em virtude das futuras decisões de conformidade é divulgado numa nota às demonstrações financeiras.</i></p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p>	<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p>	<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p>
<p>Os acordos de transferência para a União da propriedade de todos os ativos criados, desenvolvidos ou adquiridos pelo programa Galileo ainda não foram completamente aplicados. Como todas as despesas incorridas desde 2003 foram tratadas como despesas de investigação, não houve incidência no balanço em 31 de dezembro de 2010. No entanto, a Comissão deverá garantir que todas as informações necessárias estão disponíveis quando a transferência for realizada, de modo a salvaguardar os ativos com eficácia.</p> <p>No Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, o Tribunal chamou a atenção para a reserva formulada pelo Diretor-Geral responsável no seu relatório anual de atividades relativo a 2010 sobre a fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela Agência Espacial Europeia.</p>	<p>A Comissão está a trabalhar com a Agência Espacial Europeia para garantir que no momento da transferência estarão disponíveis todas as informações contabilísticas e técnicas necessárias para uma boa transição. Esta transferência está prevista para o final da fase de validação em órbita (não antes do final de 2012). Entretanto, a Comissão inscreveu em 2011 um montante de 219 milhões de euros como ativos em curso relacionados com o projeto Galileo. Este valor reflete os custos suportados pela Comissão desde 22 de outubro de 2011, data em que foram lançados com êxito os primeiros dois satélites do sistema. Antes desta data, a Comissão considerava que o projeto ainda estava em fase de investigação e todos os custos incorridos eram despesas.</p> <p>Porém, o exame do Tribunal revelou a existência de insuficiências que não são materialmente relevantes no procedimento do corte de operações que determina o valor dos ativos em curso.</p> <p>O Diretor-Geral responsável manteve a sua reserva no relatório anual de atividades relativo a 2011, tendo alargado o seu âmbito.</p>	<p><i>A Comissão considera as quantias inscritas no balanço como razoavelmente exatas e fiáveis.</i></p> <p><i>A metodologia contabilística e os procedimentos de avaliação dos ativos Galileo estão plenamente conformes com as regras contabilísticas da UE e as normas IPSAS.</i></p> <p><i>A avaliação dos ativos foi determinada com o apoio de contabilistas externos independentes com base nos dados fornecidos pela Agência Espacial Europeia (AEE). A Comissão realizou os controlos necessários para garantir, de forma razoável, a fiabilidade dos resultados.</i></p> <p><i>A Comissão prosseguirá a auditoria dos relatórios financeiros apresentados pela AEE, incentivando a e apoiando-a a aplicar as medidas adotadas com vista a melhorar a qualidade da informação financeira comunicada à Comissão. Em 2012 foi concluída uma avaliação externa dos sistemas de controlo da AEE, com resultados satisfatórios. Tendo em conta as ações atualmente em curso, a Comissão espera a correção para breve de certas questões, o que permitirá reduzir e, posteriormente, eliminar esta reserva.</i></p>

ANEXO 1.3

EXTRATOS DAS CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011 ⁽¹⁾

Quadro 1 — Balanço (*)

(milhões de euros)

	31.12.2011	31.12.2010
Ativo não corrente:		
Ativos intangíveis	149	108
Ativos fixos tangíveis	5 071	4 813
Investimentos a longo prazo:		
<i>Investimentos contabilizados usando o método da equivalência patrimonial</i>	374	492
<i>Ativos financeiros: ativos disponíveis para venda</i>	2 272	2 063
Ativos financeiros: empréstimos a longo prazo	41 400	11 640
Contas a receber a longo prazo	289	40
Pré-financiamentos a longo prazo	44 723	44 118
	94 278	63 274
Ativo corrente:		
Existências	94	91
Investimentos a curto prazo:		
<i>Ativos financeiros: ativos disponíveis para venda</i>	3 619	2 331
Contas a receber a curto prazo:		
<i>Ativos financeiros: empréstimos a curto prazo</i>	102	2 170
<i>Outras contas a receber</i>	9 477	11 331
Pré-financiamentos a curto prazo	11 007	10 078
Caixa e equivalentes de caixa	18 935	22 063
	43 234	48 064
Ativo total	137 512	111 338
Passivo não corrente:		
Pensões e outros benefícios dos empregados	(34 835)	(37 172)
Provisões a longo prazo	(1 495)	(1 317)
Passivo financeiro a longo prazo	(41 179)	(11 445)
Outros passivos a longo prazo	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Passivo corrente:		
Provisões a curto prazo	(270)	(214)
Passivo financeiro a curto prazo	(51)	(2 004)
Contas a pagar	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Passivo total	(171 362)	(138 785)
Ativo líquido	(33 850)	(27 447)
Reservas	3 608	3 484
Montantes a reclamar aos Estados-Membros	(37 458)	(30 931)
Ativo líquido	(33 850)	(27 447)

(*) A apresentação do balanço é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

⁽¹⁾ Aconselha-se o leitor a consultar a versão integral das contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2011, que incluem as demonstrações financeiras consolidadas e suas notas explicativas, bem como os mapas consolidados sobre a execução do orçamento e suas notas explicativas.

Quadro 2 — Conta de resultados económicos (*)

(milhões de euros)

	2011	2010
Receitas de exploração		
Receitas de recursos próprios e contribuições	124 677	122 328
Outras receitas de exploração	5 376	8 188
	130 053	130 516
Despesas de exploração		
Despesas administrativas	(8 976)	(8 614)
Despesas de exploração	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Défice)/Excedente das atividades de exploração	(2 701)	18 138
Receitas financeiras	1 491	1 178
Despesas financeiras	(1 355)	(661)
Varição das responsabilidades relativas às pensões e outros benefícios dos empregados	1 212	(1 003)
Parte do défice líquido de empresas comuns e entidades associadas	(436)	(420)
Resultado económico do exercício	(1 789)	17 232

(*) A apresentação da conta dos resultados económicos é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 3 — Mapa dos fluxos de caixa (*)

(milhões de euros)

	2011	2010
Resultado económico do exercício	(1 789)	17 232
Atividades de exploração		
Amortizações	33	28
Depreciações	361	358
(Aumento)/diminuição de valor dos empréstimos a longo prazo	(29 760)	(876)
(Aumento)/diminuição de valor dos pré-financiamentos a longo prazo	(605)	(2 574)
(Aumento)/diminuição de valor das contas a receber a longo prazo	(249)	15
(Aumento)/diminuição de valor das existências	(3)	(14)
(Aumento)/diminuição de valor dos pré-financiamentos a curto prazo	(929)	(642)
(Aumento)/diminuição de valor das contas a receber a curto prazo	3 922	(4 543)
Aumento/(diminuição) de valor das provisões a longo prazo	178	(152)
Aumento/(diminuição) de valor do passivo financeiro a longo prazo	29 734	886
Aumento/(diminuição) de valor de outros passivos a longo prazo	(45)	(74)
Aumento/(diminuição) de valor das provisões a curto prazo	56	1
Aumento/(diminuição) de valor do passivo financeiro a curto prazo	(1 953)	1 964
Aumento/(diminuição) do saldo das contas a pagar	6 944	(9 355)
Excedente orçamental do exercício anterior transitado como receita não caixa	(4 539)	(2 254)
Outros movimentos não caixa	(75)	(149)
Aumento/(diminuição) das responsabilidades relativas às pensões e outros benefícios dos empregados	(2 337)	(70)
Atividades de investimento		
(Aumento)/diminuição dos ativos intangíveis e dos ativos fixos tangíveis	(693)	(374)
(Aumento)/diminuição de valor dos investimentos a longo prazo	(91)	(176)
(Aumento)/diminuição de valor dos investimentos a curto prazo	(1 288)	(540)
Fluxos de caixa líquidos	(3 128)	(1 309)
Aumento/(redução) líquido de caixa e equivalentes de caixa	(3 128)	(1 309)
Caixa e equivalentes de caixa no início do exercício	22 063	23 372
Caixa e equivalentes de caixa no final do exercício	18 935	22 063

(*) A apresentação do mapa dos fluxos de caixa é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 4 — Demonstração de variações do ativo líquido (*)

(milhões de euros)

	Reservas (A)		Quantias a reclamar aos Estados-Membros (B)		Ativo líquido = (A) + (B)
	Reserva de justo valor	Outras reservas	Excedente/(défice) acumulado	Resultado económico do exercício	
Saldo em 31 de dezembro de 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Movimento na reserva do Fundo de Garantia		273	(273)		0
Movimentos pelo justo valor	(130)				(130)
Outros		4	(21)		(17)
Afetação do resultado económico de 2009		14	6 873	(6 887)	0
Resultado orçamental de 2009 creditado aos Estados-Membros			(2 254)		(2 254)
Resultado económico do exercício				17 232	17 232
Saldo em 31 de dezembro de 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Movimento na reserva do Fundo de Garantia		165	(165)		0
Movimentos pelo justo valor	(47)				(47)
Outros		2	(30)		(28)
Afetação do resultado económico de 2010		4	17 228	(17 232)	0
Resultado orçamental de 2010 creditado aos Estados-Membros			(4 539)		(4 539)
Resultado económico do exercício				(1 789)	(1 789)
Saldo em 31 de dezembro de 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) A apresentação da demonstração de variações do ativo líquido é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 5 — Resultado da execução orçamental da UE (*)

(milhões de euros)

União Europeia	2011	2010
Receitas do exercício	130 000	127 795
Pagamentos com base em dotações do exercício	(128 043)	(121 213)
Dotações de pagamento transitadas para o exercício n + 1	(1 019)	(2 797)
Anulação de dotações de pagamento não utilizadas transitadas do exercício N-1	457	741
Diferenças cambiais do exercício	97	23
Resultado da execução orçamental (**)	1 492	4 549

(*) A apresentação do resultado da execução orçamental da UE é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

(**) Dos quais os montantes provenientes da EFTA representaram 5 milhões de euros em 2011 e 9 milhões de euros em 2010.

CAPÍTULO 2

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.14
Características específicas das receitas	2.2-2.7
Âmbito e método da auditoria	2.8-2.14
Recursos próprios tradicionais	2.9-2.12
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	2.13-2.14
Regularidade das operações	2.15-2.18
Recursos próprios tradicionais	2.16
Recursos próprios baseados no IVA e no RNB	2.17
Receitas diversas	2.18
Eficácia dos sistemas	2.19-2.34
Recursos próprios tradicionais	2.20-2.22
Recursos próprios baseados no IVA	2.23-2.25
Recursos próprios baseados no RNB	2.26-2.28
Reservas gerais e específicas	2.26-2.27
Verificação dos inventários do RNB	2.28
Receitas diversas: multas e sanções	2.29-2.34
Cobrança coerciva	2.29-2.31
Notações de risco mínimas das instituições financeiras que emitem garantias	2.32-2.34
Conclusões e recomendações	2.35-2.38
Conclusões	2.35-2.36
Recomendações	2.37-2.38

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. O **quadro 2.1** dá as informações principais sobre as receitas em 2011. Os recursos próprios constituem, de longe, a fonte de financiamento mais importante das despesas orçamentais (91 %).

Quadro 2.1 — Receitas — Informações principais 2011

Título do orçamento	Tipo de receita	Designação	Receitas 2011	
			milhões de euros	%
1	Recursos próprios tradicionais (RPT)	Quotizações no setor do açúcar	132	0,1
		Direitos aduaneiros	16 646	12,8
	Recursos próprios baseados no IVA	Recursos baseados no IVA (imposto sobre o valor acrescentado) do exercício corrente	14 077	10,8
		Recursos baseados no RNB (rendimento nacional bruto) do exercício corrente	87 258	67,1
	Correção dos desequilíbrios orçamentais	Correção a favor do Reino Unido	52	0,0
Redução da contribuição baseada no RNB	Concedida aos Países Baixos e à Suécia	- 1	0,0	
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS			118 164	90,9
3		Excedentes, saldos e ajustamentos	6 370	4,9
4		Receitas provenientes de pessoas ligadas às Instituições e outros organismos da União	1 207	0,9
5		Receitas provenientes do funcionamento administrativo das Instituições	587	0,5
6		Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas da União/Comunidade	2 454	1,9
7		Juros de mora e multas	1 183	0,9
8		Concessão e contração de empréstimos	1	0,0
9		Receitas diversas	34	0,0
TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS			11 836	9,1
TOTAL DAS RECEITAS DO EXERCÍCIO			130 000	100,0

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas das receitas

2.2. Os recursos próprios dividem-se em três categorias ⁽¹⁾: recursos próprios tradicionais (RPT) (direitos aduaneiros cobrados às importações e encargos de produção sobre o açúcar), recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado pelos Estados-Membros e recursos próprios derivados do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-Membros.

2.3. Os recursos próprios tradicionais são apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos ao orçamento da União (16 778 milhões de euros, 12,9 % das receitas), sendo os 25 % restantes retidos para cobrir as despesas de cobrança. Cada Estado-Membro envia à Comissão uma declaração mensal dos direitos apurados (contabilidade «A») e uma declaração trimestral dos direitos apurados que não estão incluídos nesta (contabilidade «B») ⁽²⁾. Os principais riscos que se colocam relativamente aos RPT dizem respeito à exaustividade, exatidão e oportunidade dos direitos colocados à disposição da União.

2.4. Os recursos próprios baseados no IVA são contribuições que resultam da aplicação de uma taxa uniforme à matéria coletável harmonizada do IVA dos Estados-Membros (14 077 milhões de euros, 10,8 % das receitas). Os recursos próprios baseados no RNB resultam da aplicação de uma taxa uniforme ao RNB dos Estados-Membros (87 258 milhões de euros, 67,1 % das receitas). No caso destes recursos próprios, o principal risco para a regularidade consiste no facto de as estatísticas subjacentes não serem compiladas de acordo com as regras da União Europeia ou não serem processadas de acordo com essas regras, dando origem a que sejam pagos montantes incorretos de recursos próprios IVA e/ou RNB por todos os Estados-Membros.

⁽¹⁾ Decisão 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17) e Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 (JO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ 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 nestas contabilidades separadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.5. É concedida ao Reino Unido uma correção dos desequilíbrios orçamentais («correção a favor do Reino Unido») que implica uma redução da sua contribuição para os recursos próprios baseados no RNB ⁽³⁾. Além disso, a Alemanha, os Países Baixos, a Áustria e a Suécia beneficiam de uma redução das taxas de mobilização do IVA e os Países Baixos e a Suécia beneficiam de reduções brutas das suas contribuições anuais baseadas no RNB durante o período 2007-2013 ⁽⁴⁾. O principal risco é que a Comissão cometa erros ao efetuar estes cálculos, especialmente no caso dos complexos cálculos da correção a favor do Reino Unido.

2.6. Após ser tido em conta o total dos recursos próprios tradicionais, dos recursos próprios baseados no IVA e de outras receitas, os recursos próprios baseados no RNB são utilizados para equilibrar o orçamento. Qualquer subdeclaração (ou sobredeclaração) do RNB por parte de um determinado Estado-Membro – embora não afete os recursos próprios globais baseados no RNB – provoca um aumento (ou diminuição) das contribuições dos outros Estados-Membros até o problema ser corrigido.

2.7. Nas receitas diversas, o principal risco inclui a gestão das multas por parte da Comissão e a determinação das correções financeiras que a Comissão aplica às despesas das políticas agrícola e de coesão.

Âmbito e método da auditoria

2.8. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. Na auditoria do domínio das receitas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) A auditoria analisou, ao nível da Comissão, uma amostra de 55 ordens de cobrança ⁽⁵⁾ abrangendo todo o tipo de receitas (ver **anexo 2.1**);

⁽³⁾ Artigo 4.º da Decisão 2007/436/CE. Em 2011, esta correção elevou-se a aproximadamente 4 000 milhões de euros. Os 52 milhões de euros referidos no **quadro 2.1** representam os efeitos de diferenças nas taxas de câmbio.

⁽⁴⁾ N.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Decisão 2007/436/CE. A redução no valor de um milhão de euros da contribuição baseada no RNB indicada no **quadro 2.1** resulta de diferenças nas taxas de câmbio.

⁽⁵⁾ Uma ordem de cobrança é o procedimento segundo o qual o gestor orçamental regista um direito da Comissão, a fim de recuperar o montante devido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) A avaliação dos sistemas incidiu sobre:
- i) os sistemas de contabilização dos recursos próprios tradicionais, bem como dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB,
 - ii) os sistemas da Comissão subjacentes ao cálculo da correção a favor do Reino Unido (incluindo um exame do cálculo do montante definitivo para 2007) ⁽⁶⁾,
 - iii) a gestão, pela Comissão, de multas e sanções,
 - iv) as tomadas de posição da Comissão, em particular o relatório anual de atividades da Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG).

Recursos próprios tradicionais

2.9. A auditoria realizada pelo Tribunal às operações subjacentes às contas não pode abranger as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

2.10. O Tribunal efetuou uma avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo na Alemanha, em Espanha e em França, que conjuntamente contribuem com mais de um terço do total dos RPT. Analisou os seus sistemas contabilísticos e os fluxos de recursos próprios tradicionais, desde o apuramento dos direitos até à declaração à Comissão, a fim de obter uma garantia razoável da exatidão e integralidade dos montantes registados. A auditoria incluiu a realização de testes dos principais controlos relativos à aplicação das taxas de direitos preferenciais em França, ao procedimento de domiciliação na Alemanha e em Espanha, bem como ao regime de entreposto aduaneiro e ao tratamento dos custos relativos aos fretes e aos seguros na Alemanha, em Espanha e em França.

2.11. Além disso, o Tribunal reconciliou as sete ordens de cobrança relativas aos recursos próprios tradicionais incluídas na amostra referida na alínea a) do ponto 2.8 com a declaração mensal correspondente dos Estados-Membros em questão ⁽⁷⁾.

2.12. Finalmente, o Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, incluindo os controlos que esta efetuou nos Estados-Membros, o procedimento de dispensa de colocação à disposição de montantes irrecuperáveis e o procedimento de acompanhamento tanto das suas observações como das observações anteriores do Tribunal.

⁽⁶⁾ Ver ponto 2.16 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010.

⁽⁷⁾ Bélgica, Alemanha, Espanha e Países Baixos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

2.13. Os recursos próprios baseados no IVA e no RNB assentam em dados estatísticos cujas operações subjacentes não se podem controlar diretamente. Por essa razão, a auditoria partiu dos agregados macroeconómicos elaborados pelos Estados-Membros e enviados à Comissão, tendo posteriormente avaliado os sistemas que a Comissão utiliza para processar esses dados, de forma a determinar os montantes a integrar nas contas orçamentais definitivas. O Tribunal examinou assim a elaboração do orçamento da UE e a correção das contribuições dos Estados-Membros.

2.14. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão destinados a garantir que estes recursos são corretamente calculados e cobrados. A auditoria incidiu igualmente sobre a gestão das reservas relativas ao IVA e ao RNB efetuada pela Comissão e sobre a sua verificação dos inventários do RNB nos Estados-Membros. A auditoria do Tribunal não pode formular um juízo sobre a qualidade dos dados relativos ao IVA e ao RNB que a Comissão recebeu dos Estados-Membros.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

2.15. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 2.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 1,8 % estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que o erro mais provável se situe em 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Ver resposta ao ponto 2.18.

Recursos próprios tradicionais

2.16. O Tribunal verificou que, de uma maneira geral, as ordens de cobrança emitidas pela Comissão refletem as declarações da contabilidade A enviadas pelos Estados-Membros.

Recursos próprios baseados no IVA e no RNB

2.17. A auditoria do Tribunal não detetou quaisquer erros no cálculo das contribuições dos Estados-Membros e no respetivo pagamento.

⁽⁸⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a estimativa mais precisa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro nesta população se situe entre 0,0 % e 2,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Receitas diversas

2.18. O Tribunal constatou que uma das seis operações testadas relativas a receitas diversas apresentava um erro. O Tribunal reviu o cálculo de uma correção financeira aplicada pela Comissão a um Estado-Membro no domínio das despesas agrícolas (Título 6 no **quadro 2.1**). Embora não pondo em causa a metodologia utilizada pela Comissão, o Tribunal constatou um erro na sua aplicação que levou a que a Comissão tenha subavaliado o prejuízo para o orçamento da UE. Assim, a correção financeira deveria ter sido de 30 milhões de euros, em vez dos 21 milhões de euros calculados ⁽⁹⁾.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

2.19. Os resultados do exame efetuado pelo Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 2.2**. Constataram-se algumas deficiências nos sistemas, indicadas em seguida.

Recursos próprios tradicionais

2.20. Nos Estados-Membros visitados, a auditoria do Tribunal (ver ponto 2.10) revelou deficiências ao nível da supervisão aduaneira nacional:

- a) Na aplicação de taxas aduaneiras preferenciais ⁽¹⁰⁾;
- b) No controlo e na auditoria *ex post* do procedimento de domiciliação ⁽¹¹⁾;

2.18. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal não pôr em causa a sua metodologia para avaliar a perda para o orçamento da UE. Tal foi feito em conformidade com a recomendação do Tribunal para calcular a perda em vez de utilizar uma correção forfetária.

Relativamente ao caso referido pelo Tribunal, o cálculo da taxa de erro foi feito pelo Estado-Membro, com base numa metodologia aceite pela Comissão e utilizando as melhores informações disponíveis nessa altura. O Estado-Membro posteriormente prestou informações adicionais e mais precisas sobre a população em risco e a Comissão considerou que se justificava ter em conta essas informações, sem, nessa fase muito tardia, reabrir todo o procedimento de apuramento da conformidade, a fim de calcular novamente a taxa de erro.

2.20. A Comissão dará um seguimento exaustivo às constatações do Tribunal, tendo em conta que os controlos aduaneiros dos Estados-Membros devem ser baseados no risco.

- a) No caso de duas declarações de importação, relativamente a um total de 50, o Tribunal não encontrou nos processos examinados qualquer documento que demonstre a existência de um transporte direto das mercadorias para a UE.

Os dois casos em que estão em falta os elementos de prova do transporte direto serão objeto de um acompanhamento pela Comissão, a fim de determinar se existem quaisquer consequências financeiras;

- b) A análise do risco efetuada pelos Estados-Membros deve ter em devida conta o período de prescrição e, em alguns casos, não pode exigir que uma auditoria do procedimento de domiciliação seja efetuada de três em três anos;

⁽⁹⁾ Em 2006, a Comissão constatou que um Estado-Membro tinha estado a utilizar ortofotos desatualizadas. A Comissão calculou uma taxa de erro de 1,34 % ao incluir erradamente regiões não afetadas pelo problema das ortofotos desatualizadas. Segundo o Tribunal, a taxa de erro correta a utilizar deveria ter sido de 1,91 %, dando origem a uma diferença de 9 milhões de euros.

⁽¹⁰⁾ França.

⁽¹¹⁾ Alemanha e Espanha. Além disso, os próprios controlos efetuados pela Comissão ao procedimento de domiciliação revelaram insuficiências do sistema em 11 dos 21 Estados-Membros controlados em 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) Na auditoria *ex post* do regime de entreposto aduaneiro ⁽¹²⁾;
- d) Na análise de riscos aplicada na fase de importação ⁽¹³⁾;
- e) No tratamento dos custos relativos aos fretes e aos seguros ⁽¹⁴⁾.

Uma supervisão aduaneira nacional parcialmente eficaz aumenta o risco de cobrança de montantes incorretos de recursos próprios tradicionais.

2.21. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, o Tribunal referiu que, no caso de uma declaração A relativa a um Estado-Membro ⁽¹⁵⁾, não foi possível reconciliar o montante dos recursos próprios tradicionais declarados com os registos contabilísticos subjacentes. O relatório anual de atividades da DG BUDG relativo ao exercício de 2011 formula agora uma reserva sobre a fiabilidade dos dados contabilísticos deste Estado-Membro.

2.22. O Tribunal concluiu que diversas constatações comunicadas por si ou pela Comissão em anos anteriores continuam a ser apresentadas pelas duas instituições sem que os Estados-Membros em questão tenham tomado medidas corretivas (por exemplo, as constatações referidas no Relatório Especial n.º 1/2010 do Tribunal ⁽¹⁶⁾): «Os procedimentos aduaneiros simplificados aplicados às importações são controlados de forma eficaz?».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) A análise do risco efetuada pelos Estados-Membros deve ter em devida conta o período de prescrição e, em alguns casos, não pode exigir que uma auditoria do entreposto seja efetuada de três em três anos;
- d) A Comissão acompanhará esta constatação com o Estado-Membro em causa;
- e) A Comissão acompanhará os casos individuais com os Estados-Membros em causa, a fim de determinar se existem consequências financeiras.

2.21. A DG Orçamento manifestou uma reserva sobre a fiabilidade deste Estado-Membro no que se refere aos procedimentos e sistemas de apuramento e contabilidade dos RPT, com base em três inspeções consecutivas da Comissão e nas constatações do Tribunal.

Estão em curso medidas corretivas. O Estado-Membro apresentou um plano de ação no final de novembro de 2011, que estabelece as medidas corretivas que serão tomadas. O plano contém objetivos de curto prazo (2012), médio prazo (2012-2013) e longo prazo (2013-2014 e anos subsequentes). A Comissão está a acompanhar a execução do plano. A primeira fase consiste em realizar uma auditoria externa do sistema contabilístico.

2.22. As constatações do Tribunal e da Comissão são acompanhadas de uma forma exaustiva. Os Estados-Membros podem necessitar de um certo tempo para melhorarem os seus sistemas, em especial quando existem desacordos ou são necessárias alterações sistémicas e estruturadas. Os serviços da Comissão utilizam todos os meios à sua disposição para garantir que os Estados-Membros abordam satisfatoriamente as constatações e, caso se justifique, os recursos próprios tradicionais não integralmente pagos serão exigidos. Tal pode incluir processos por infração, sempre que exista infração clara e continuada da legislação aduaneira da UE. Nos últimos anos, a Comissão realizou inspeções aos procedimentos simplificados, à estratégia de controlo aduaneiro e ao procedimento de domiciliação. Em 2011, foi transmitido ao Comité Consultivo dos Recursos Próprios um relatório temático sobre a estratégia de controlo aduaneiro, e o relatório temático sobre domiciliação será apresentado em 2012.

⁽¹²⁾ Espanha e França.

⁽¹³⁾ Alemanha e França.

⁽¹⁴⁾ Espanha e França.

⁽¹⁵⁾ Ponto 2.15: Bélgica.

⁽¹⁶⁾ Ver o sítio Internet do TCE: <http://eca.europa.eu>

Recursos próprios baseados no IVA

2.23. Uma reserva constitui um meio de manter um elemento duvidoso das declarações de IVA apresentadas por um Estado-Membro aberto a uma eventual correção para além do prazo regulamentar de quatro anos. A utilização das reservas faz, assim, parte do processo de controlo interno. No entanto, a Comissão e os Estados-Membros deverão procurar resolver os elementos duvidosos o mais rapidamente possível.

2.24. Em 2011, a Comissão emitiu 46 reservas e levantou 42. Segundo a Comissão, o efeito líquido foi a diminuição dos recursos próprios baseados no IVA em cerca de 88 milhões de euros ⁽¹⁷⁾. No final do ano existia um total de 156 reservas (ver **quadro 2.2**). Das reservas emitidas pela Comissão, 51 dizem respeito a infrações à legislação do IVA. Estas reservas só podem ser levantadas após o encerramento do processo de infração e de o seu efeito sobre a base de tributação do IVA para os anos em questão ter sido determinado.

2.25. A Comissão prossegue os seus esforços para levantar as reservas de IVA há muito pendentes. O Tribunal define essas reservas como reservas que dizem respeito a um exercício que remonta a pelo menos 10 anos, ou seja reservas ainda pendentes no final de 2011 relativas a 2002 e anos anteriores. Existiam 15 dessas reservas no final do ano, algumas datadas de 1995, comparativamente a 16 no final de 2010 (ponto 2.23 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010).

2.24. Os dados utilizados no presente relatório diferem ligeiramente dos que a Comissão apresenta no anexo pertinente sobre as suas contas anuais. Tal deve-se ao facto de o Tribunal e a Comissão utilizarem métodos ligeiramente diferentes para a contabilização das reservas. O Tribunal utiliza a data da notificação e a Comissão a data dos procedimentos administrativos internos conexos.

2.25. Tem-se registado uma melhoria na frequência das consultas com os Estados-Membros, bem como um reforço dos níveis de cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, que prosseguirá. A proporção de reservas que o Tribunal define como há muito pendentes continua a diminuir – atualmente é inferior a 10 % do total. Mesmo com uma cooperação reforçada, existem sempre algumas reservas há muito pendentes, dado que algumas delas têm muitas ramificações para explorar, incluindo questões de princípio, e podem implicar mais do que uma tentativa para se chegar a uma solução. A definição de há muito pendentes, adotada pelo Tribunal, corre o risco de evidenciar demasiado o tempo aparentemente gasto para resolver reservas. Das novas reservas estabelecidas pela Comissão em 2011, 75 % referiam-se a 2007, pelo que, de acordo com a metodologia do Tribunal, já quase a meio caminho de ser consideradas há muito pendentes.

⁽¹⁷⁾ Saldo entre um acréscimo de 8 milhões de euros e uma diminuição de 96 milhões de euros.

Quadro 2.2 — Reservas relativas ao IVA em 31 de dezembro de 2011

Estado-Membro	Reservas pendentes em 31.12.2010	Reservas emitidas em 2011	Reserva levantadas em 2011	Reservas pendentes em 31.12.2011	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	0	1	0	1	2007
Bulgária	2	5	1	6	2007
República Checa	8	9	4	13	2004
Dinamarca	9	2	3	8	2005
Alemanha	1	5	0	6	2003
Estónia	9	1	0	10	2004
Irlanda	10	2	7	5	1998
Grécia	7	0	0	7	1999
Espanha	1	2	0	3	2003
França	6	1	0	7	2001
Itália	8	2	3	7	1995
Chipre	6	0	2	4	2004
Letónia	6	0	1	5	2004
Lituânia	2	0	0	2	2005
Luxemburgo	2	0	2	0	
Hungria	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Países Baixos	8	6	5	9	2004
Áustria	6	0	0	6	2002
Polónia	6	0	1	5	2004
Portugal	14	0	9	5	2003
Roménia	0	5	1	4	2007
Eslovénia	0	0	0	0	
Eslováquia	0	0	0	0	
Finlândia	8	3	1	10	1995
Suécia	10	2	1	11	1995
Reino Unido	9	0	1	8	1998
TOTAL	152	46	42	156	

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Recursos próprios baseados no RNB

Reservas gerais e específicas

2.26. No final de 2011, existiam reservas gerais ⁽¹⁸⁾ relativas aos dados RNB dos Estados-Membros da UE-15 para o período 2002-2007 e dos Estados-Membros da UE-10 para o período 2004-2007, bem como da Bulgária e da Roménia para 2007.

2.27. No início de 2011, havia quatro reservas específicas pendentes ⁽¹⁹⁾ relativas ao PNB para o período 1995-2001. Posteriormente, a Comissão levantou duas reservas referentes ao Reino Unido, restando duas ⁽²⁰⁾ no final de 2011.

Verificação dos inventários do RNB

2.28. Com base na verificação dos inventários do RNB efetuada pelo Eurostat, o Comité RNB adotou os relatórios de avaliação dos Estados-Membros da UE-25 em julho e outubro de 2011. Não foram levantadas reservas gerais nem emitidas reservas específicas relativamente aos dados do RNB para o período a partir de 2002 até ao final de janeiro de 2012 (ver ponto 2.29 e quarto travessão do ponto 2.41 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010).

2.26. Tal como o Tribunal reconhece no ponto 2.28, a situação mudou consideravelmente até janeiro de 2012, quando as reservas gerais continuaram em vigor apenas para a Bulgária e a Roménia.

2.27. A Comissão está a realizar progressos graças à sua cooperação com os dois países que ainda têm reservas relativas ao PNB para o período de 1995-2001 (uma para a Grécia e uma para o Reino Unido, no final de 2011), pelo que essas reservas podem ser levantadas.

2.28. Como resultado das conclusões estabelecidas nas duas reuniões do Comité RNB no segundo semestre de 2011, os trabalhos continuaram até ao final do ano, identificando e definindo com precisão as reservas específicas necessárias para substituir as reservas gerais existentes. No início de 2012 foram concluídos os procedimentos administrativos necessários para transmitir a cada um dos 25 Estados-Membros, em simultâneo, a notificação oficial de confirmação do levantamento das reservas gerais e das reservas específicas para eles estabelecidas.

⁽¹⁸⁾ O n.º 7 do artigo 10.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, com a sua última redação, prevê que, depois de 30 de setembro do quarto ano seguinte a um dado exercício, as eventuais modificações do PNB/RNB deixam de ser consideradas, exceto em relação aos pontos notificados antes dessa data, quer pela Comissão quer pelos Estados-Membros. Estes pontos são designados por reservas. Uma reserva geral abrange a totalidade dos dados de um determinado Estado-Membro.

⁽¹⁹⁾ Uma reserva específica incide em elementos diferenciados do RNB (PNB até 2011, RNB depois dessa data), tal como o valor acrescentado bruto de atividades selecionadas, o total das despesas de consumo final ou o excedente bruto de exploração e o rendimento misto.

⁽²⁰⁾ Estas reservas aplicam-se à Grécia e ao Reino Unido e dizem respeito a aspetos de metodologia e compilação.

Receitas diversas: multas e sanções

Cobrança coerciva

2.29. As normas de execução do Regulamento Financeiro ⁽²¹⁾ dispõem que a Comissão deve executar a recuperação por qualquer via sempre que não tenham sido efetuados pagamentos provisórios nem constituídas garantias pelos devedores na data prevista para cobrir o montante total. No final de 2011, cerca de 2 % ⁽²²⁾ das multas pendentes não estavam cobertos nem por um pagamento provisório nem por uma garantia após a data prevista.

2.30. O Tribunal examinou uma amostra de 14 dessas multas, tendo verificado que em oito casos a Comissão não tinha utilizado todos os meios disponíveis para executar a cobrança.

2.31. Todos estes casos diziam respeito a devedores que, segundo a Comissão, se encontravam numa situação financeira difícil. A DG BUDG declara no seu relatório anual de atividades relativo ao exercício de 2011 que procurará não efetuar cobranças se concluir que a negociação de um plano de pagamento protege melhor os interesses financeiros da União. A Comissão propõe alterar as normas de execução do Regulamento Financeiro, a fim de possibilitar a adoção desta medida «em circunstâncias excecionais».

2.29. *A execução do reembolso a qualquer preço pode ter consequências irreparáveis e destruir ou levar à falência empresas que sejam objeto de coimas. A Comissão pretende obter cobertura das suas coimas através da negociação com as empresas, a fim de salvaguardar a coima, quer através de pagamentos regulares quer de garantias.*

É graças a essas negociações que uma parte das coimas não garantidas (incluindo juros de mora) impostas a empresas numa situação financeira precária podem ser cobradas ou cobertas por uma garantia, podendo um plano de pagamento coberto por uma garantia financeira ser acordado nos termos das regras vigentes (ver ponto 2.32). Algumas coimas não podem, no entanto, ser cobradas devido ao facto de serem impostas a empresas em situação de falência, em situação financeira precária ou estabelecidas fora da União.

2.30. *No que se refere aos oito casos mencionados pelo Tribunal, a Comissão considera que as coimas se referem a casos em que existiam medidas provisórias ou a casos de pedidos pendentes de incapacidade de pagamento (ao abrigo do ponto 35 das Orientações de 2006 sobre o cálculo das coimas); além disso, existiam casos em que a execução teria causado a insolvência imediata da empresa em causa, daí resultando que a Comissão teria perdido a coima, dado não ser um credor preferencial.*

Estes exemplos demonstram que a Comissão procura sempre, no que se refere aos devedores em situação financeira precária, obter cobertura das coimas através da negociação com as empresas, a fim de garantir a cobrança da mesma.

⁽²¹⁾ Artigos 84.º, 85.º e 85.º-A do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 357 de 31.12.2002, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 478/2007 (JO L 111 de 28.4.2007, p. 13).

⁽²²⁾ Cerca de 240 milhões de euros, de um total de 13 mil milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Notações de risco mínimas das instituições financeiras que emitem garantias

2.32. Nos termos do artigo 28.º-A do Regulamento Financeiro ⁽²³⁾, a salvaguarda dos bens constitui um objetivo de gestão da Comissão. A fim de assegurar a salvaguarda das garantias relativas às multas, a Comissão define requisitos mínimos em matéria de notações de risco para as instituições financeiras que fornecem as garantias. O Tribunal detetou casos em que esses requisitos não foram respeitados.

2.33. Em 13 de maio de 2011, a Comissão definiu condições menos rigorosas para essas garantias, a fim de refletir a deterioração das condições do mercado. O Tribunal constatou casos em que mesmo essas novas condições não foram respeitadas.

2.34. Tendo em conta a situação atual do setor bancário, a Comissão declara, no relatório anual de atividades da DG BUDG, que está novamente a rever a sua política de gestão de riscos.

2.32-2.35. A Comissão considera que, num número muito limitado de casos, foi impossível obter garantias de cumprimento dos requisitos fixados, tendo em conta a deterioração do ambiente financeiro.

2.33-2.34. Dado o estado atual do setor financeiro europeu, é inevitável que a Comissão reveja regularmente a sua política de gestão do risco relativa às garantias que cobrem coimas pendentes. Com efeito, a maioria dos grandes bancos perdeu a sua notação aceitável de todas as três principais agências de notação de crédito e numa grande maioria de Estados-Membros é impossível encontrar um banco com uma notação aceitável, o que torna muito difícil para uma pequena ou média empresa, por exemplo, obter uma tal garantia. Devido às condições de mercado, a Comissão foi obrigada a rever, em 13 de maio de 2011, os requisitos em matéria de garantias.

Nos exemplos referidos pelo Tribunal, as garantias diziam respeito à política de risco em vigor, quando aceite pela Comissão. Posteriormente, os fiadores viram a sua notação reduzida, o que, tendo em conta o número reduzido de bancos ainda no mercado que preenchem os critérios, levou a Comissão a reconsiderar, em junho de 2012, a sua política de risco em matéria de garantias bancárias. Sem deixar de ter em conta a evolução dos mercados financeiros, a nova decisão garante igualmente um grau suficiente de diversificação quanto à exposição global da Comissão em relação aos fiadores individuais.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

2.35. Com base nos seus trabalhos de auditoria ⁽²⁴⁾, o Tribunal conclui que, em relação ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011:

- a) As declarações dos Estados-Membros e os pagamentos de recursos próprios tradicionais;

⁽²³⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidade Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 311 de 26.11.2010, p. 9).

⁽²⁴⁾ Pelas razões apresentadas nos pontos 2.13 e 2.14, esta conclusão não constitui uma avaliação da qualidade dos dados relativos ao IVA ou ao RNB que a Comissão recebeu dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Os cálculos que a Comissão efetuou das contribuições dos Estados-Membros com base nos dados IVA e RNB por eles comunicados;
 - c) O cálculo da correção do Reino Unido; e
 - d) As receitas diversas
- estavam isentos de erros materiais.

2.36. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo examinados em relação às receitas foram eficazes. No entanto, o Tribunal chama a atenção para os aspetos a seguir descritos:

- a) As auditorias do Tribunal revelaram insuficiências ao nível da supervisão aduaneira nacional (ponto 2.20). O Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros auditados são apenas parcialmente eficazes para garantir a exaustividade e a correção dos recursos próprios tradicionais registados;
- b) Continuam a existir reservas há muito pendentes relativas aos recursos próprios baseados no IVA (ponto 2.25);
- c) No final de 2011, a Comissão ainda não tinha levantado reservas gerais nem emitido reservas específicas relativas ao RNB aplicáveis aos Estados-Membros da EU-25 para o período posterior a 2002 (ponto 2.28);
- d) No final de 2011, a Comissão ainda não tinha levantado as duas reservas específicas restantes relativas ao RNB para o período 1995-2001 (ponto 2.27);
- e) O Tribunal regista os motivos que levaram a não efetuar a cobrança em todos os casos (ponto 2.31). A Comissão propõe alterar as normas de execução do Regulamento Financeiro, a fim de possibilitar a adoção desta medida «em circunstâncias excecionais»;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.36.

- a) *A Comissão acompanhará as constatações do Tribunal de Contas com os Estados-Membros em causa.*
- b) *O número e a percentagem de reservas há muito pendentes, de acordo com a definição do Tribunal, continuam a diminuir – é atualmente inferior a 10 % do total. Haverá sempre reservas pendentes há muito tempo, dado que podem existir muitas ramificações para os Estados-Membros explorarem e corrigirem.*

Tem-se registado uma melhoria na frequência das consultas com os Estados-Membros, bem como um reforço dos níveis de cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, que prosseguirá.

- c) *No início de 2012 foram concluídos os processos administrativos necessários para transmitir a cada um dos 25 Estados-Membros, em simultâneo, a notificação oficial de confirmação do levantamento das reservas gerais e das reservas específicas para eles estabelecidas.*
- d) *A Comissão está a realizar progressos graças à sua cooperação com os dois países que ainda têm reservas relativas ao PNB para o período de 1995-2001 (uma para a Grécia e uma para o Reino Unido, no final de 2011), pelo que essas reservas podem ser levantadas.*
- e) *A Comissão procura sempre obter a melhor cobertura de uma coima contestada (através de um pagamento provisório ou de uma garantia), mas, em alguns casos, em que a empresa objeto da coima se encontra numa situação financeira precária, as negociações dessa cobertura podem ser morosas e envolver outras partes interessadas (acionistas, empresas-mãe ou bancos). Uma nova regra que permita, em casos excecionais, um pagamento diferido sem garantia tornará possível cobrar parte de uma coima, mesmo que a empresa não possa obter uma garantia bancária.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- f) A Comissão está igualmente a rever a sua política de gestão de riscos no que se refere à fiabilidade das garantias que cobrem as multas e as sanções pendentes, a fim de refletir a situação do setor bancário (ponto 2.34).

Recomendações

2.37. O **anexo 2.3** apresenta o resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (relativos aos exercícios de 2008 e 2009). Devem ser tidos em consideração os seguintes pontos:

- a) Nos seus Relatórios Anuais anteriores (por exemplo, no ponto 4.14 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 e no ponto 2.20 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009), o Tribunal declarou ter continuado a detetar problemas relativos à utilização da contabilidade B. Em 2011, os controlos da Comissão continuaram a detetar esses problemas;
- b) No que se refere aos recursos próprios baseados no RNB, o Tribunal recomendou (por exemplo, no ponto 2.38 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009) que a Comissão deveria i) clarificar o âmbito da opinião que apresenta nos seus relatórios de avaliação dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros e ii) ter em conta a sua avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo dos Institutos Nacionais de Estatística (INE) para a compilação das contas nacionais. Estas recomendações não foram aplicadas pela Comissão na sua avaliação dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros da UE-25 (ver ponto 2.28).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- f) *A política de gestão do risco foi revista e adaptada para ter em conta o atual ambiente económico e financeiro e, simultaneamente, garantir que o nível de segurança dos ativos financeiros continua a ser o mais elevado possível. As notações de crédito constituem uma indicação para a avaliação do risco, mas não são utilizadas de forma exclusiva ou sem tomar em consideração outros critérios para a tomada de decisões em matéria de gestão do risco.*

2.37.

- a) *No decurso das suas inspeções, a Comissão analisa anualmente a contabilidade B. Dada a sua natureza, a contabilidade B, em que são inscritas dívidas não garantidas e/ou contestadas, contém questões que podem originar problemas, sendo esta a razão pela qual os serviços da Comissão examinam essa contabilidade anualmente. No entanto, é de assinalar que a contabilidade B está agora informatizada na maior parte dos Estados-Membros, estando a diminuir o número de montantes indevidamente inscritos na contabilidade B. A maior parte das constatações da Comissão diz respeito à responsabilidade financeira do Estado-Membro, por exemplo, quando um montante não pode ser recuperado (e é amortizado) ou quando uma dívida é anulada devido a um erro administrativo. Nesses casos, a gestão da contabilidade B, como tal, não está em causa.*
- b) *A Comissão considera que a abordagem aplicada (controlos documentais dos questionários RNB, verificação dos inventários RNB utilizando o QAIR, complementada por uma verificação direta) é adequada para uma avaliação final do RNB dos Estados-Membros. Neste contexto, os sistemas de supervisão e controlo (SSC) incidem nos aspetos organizacionais e não fornecem indicações específicas sobre a fiabilidade das contas, que depende, acima de tudo, das fontes e dos métodos estatísticos utilizados, ainda que os SSC possam ajudar a reduzir os riscos de ocorrência de erros nas contas nacionais. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos no sentido de definir orientações relativas aos SSC em matéria de elaboração das contas nacionais pelos Estados-Membros, tendo em conta as observações tecidas pelo Tribunal.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.38. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- **Recomendação 1:** incentive os Estados-Membros a reforçarem a supervisão aduaneira, a fim de maximizarem o montante dos recursos próprios tradicionais cobrados;
- **Recomendação 2:** prossiga os seus esforços para garantir que a contabilidade B é corretamente utilizada e que os sistemas contabilísticos permitem garantir que as declarações da contabilidade A dos Estados-Membros são comprovadamente completas e corretas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.38.

A Comissão continuará a verificar se os Estados-Membros estabeleceram quadros de controlo adequados para proteger os interesses financeiros da UE no domínio dos recursos próprios tradicionais.

A Comissão continuará a verificar se a contabilidade B é corretamente utilizada e se os sistemas de contabilidade permitem que a contabilidade A dos Estados-Membros seja completa e correta.

ANEXO 2.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

2011				2010	2009	2008
RPT	IVA/RNB, correções previstas pelo Título 1 do orçamento	Receitas diversas	Total			

TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA

Total das operações (das quais):	7	42	6	55	55	62	60
Ordens de cobrança	7	42	6	55	55	62	60

RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proporção (número) de operações:

Não afetadas por erros	100 % (7)	100 % (42)	83 % (5)	98 % (54)	100 %	95 %	100 %
Afetadas por um ou mais erros	0 % (0)	0 % (0)	17 % (1)	2 % (1)	0 %	5 %	0 %

IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS

Taxa de erro mais provável	0,8 %
Limite superior de erro	2,4 %
Limite inferior de erro	0,0 %

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 2.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema em causa	Controlos da Comissão nos Estados-Membros	Cálculos/controlos documentais e gestão das receitas pela Comissão	Gestão das reservas pela Comissão	Principais controlos internos nos Estados-Membros auditados	Avaliação global
RPT	Eficazes	Eficazes	N/A	Parcialmente eficazes	Eficaz
IVA/RNB	Eficazes	Eficazes	Eficazes	N/A	Eficaz
Correção a favor do Reino Unido	N/A	Eficazes	N/A	N/A	Eficaz
Multas e sanções	N/A	Eficazes	N/A	N/A	Eficaz

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Exercício	Rcomendações do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Respostas da Comissão
2009	<p>No que se refere aos recursos próprios baseados no RNB, o Tribunal recomendou (no ponto 2.38, relativamente ao exercício de 2009) que a Comissão deveria</p> <p>i) clarificar o âmbito da opinião que apresenta nos seus relatórios de avaliação sobre os dados relativos aos dados do RNB dos Estados-Membros</p> <p>ii) ter em conta a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo nos Institutos Nacionais de Estatística (INE) para a compilação das contas nacionais.</p>	<p>i) nos relatórios sobre os Estados-Membros da UE-25, a Comissão efetuou uma avaliação da qualidade dos dados relativos ao RNB e da sua conformidade com a ESA95, sem clarificar o âmbito e os objetivos do trabalho de verificação do Eurostat que apoiam a sua conclusão global,</p> <p>ii) dado que, em 2011, o Eurostat ainda não tinha adotado linhas diretrizes que definissem as melhores práticas sobre o funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo para a compilação das contas nacionais, na opinião do Tribunal, a sua avaliação não podia ser devidamente efetuada no âmbito da avaliação final dos dados relativos ao RNB do Estados-Membros da UE-25.</p>	<p><i>A Comissão considera que a abordagem aplicada (controlos documentais dos questionários RNB, verificação dos inventários RNB utilizando o QAIR, complementada por uma verificação direta) é adequada para uma avaliação final do RNB dos Estados-Membros. Neste contexto, os sistemas de supervisão e controlo (SSC) incidem nos aspetos organizacionais e não fornecem indicações específicas sobre a fiabilidade das contas, que depende, acima de tudo, das fontes e dos métodos estatísticos utilizados, ainda que os SSC possam ajudar a reduzir os riscos de ocorrência de erros nas contas nacionais. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos no sentido de definir orientações relativas aos SSC em matéria de elaboração das contas nacionais pelos Estados-Membros, tendo em conta as observações tecidas pelo Tribunal.</i></p>
2009 e 2008	<p>O Tribunal referiu diversas vezes a utilização inadequada da contabilidade B (por exemplo no ponto 2.20 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 e no ponto 4.14 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008).</p>	<p>A Comissão examina todos os anos a contabilidade B e ainda deteta casos de utilização inadequada.</p>	<p><i>No decurso das suas inspeções, a Comissão analisa anualmente a contabilidade B. Continuar-se-á nesta via.</i></p>

CAPÍTULO 3

Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1-3.9
Características específicas do domínio de política	3.2-3.8
Âmbito e método de auditoria	3.9
Regularidade das operações	3.10-3.13
Condicionalidade	3.13
Eficácia dos sistemas	3.14-3.41
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	3.14-3.24
Procedimentos administrativos e de controlo para assegurar a correção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	3.18-3.22
Sistemas de controlo baseados em controlos físicos no local	3.23
Procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos	3.24
Sistemas de supervisão e tomadas de posição da Comissão	3.25-3.41
Avaliação pela Comissão do bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo	3.27-3.39
Tomadas de posição da DG AGRI — Relatório Anual de Atividades (RAA)	3.40-3.41
Conclusões e recomendações	3.42-3.45
Conclusões	3.42-3.43
Recomendações	3.44-3.45

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

3.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente ao domínio de políticas medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura, que faz parte do domínio de intervenção 05 — Agricultura e Desenvolvimento Rural. O **quadro 3.1** fornece as principais informações sobre as atividades abrangidas e as despesas relativamente a 2011.

3.1. As despesas administrativas referidas no **quadro 3.1** abrangem igualmente atividades fora do âmbito do FEAGA. O FEAGA financia uma rubrica orçamental (05 01 04 01) com 7,7 milhões de EUR em pagamentos efetuados em 2011, do montante total das despesas administrativas de 133,7 milhões de EUR (capítulo 05 01).

Quadro 3.1 — Agricultura: Mercado e ajuda direta — Informações principais de 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
05	Despesas agrícolas financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)	Despesas administrativas ⁽¹⁾	134	Centralizada direta
		Intervenções nos mercados agrícolas	3 533	Partilhada ⁽²⁾
		Ajudas diretas	40 178	Partilhada
		Outros	98	Centralizada direta/ Partilhada
			43 943	

Total das despesas administrativas ⁽³⁾	134
Total das despesas operacionais	43 809
Das quais: — adiantamentos	8
— pagamentos intermédios/finais	43 801
Total dos pagamentos do exercício	43 943
Total das autorizações do exercício	43 950

⁽¹⁾ Este montante representa o valor total das despesas administrativas do Título 05.

⁽²⁾ Este valor inclui 1,5 milhões de euros que correspondem a gestão centralizada (rubrica orçamental 05 02 20 02).

⁽³⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do domínio de intervenção

3.2. Em conformidade com o Tratado, a política agrícola comum (PAC) tem como objetivos ⁽¹⁾ incrementar a produtividade da agricultura, assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

3.3. O orçamento da UE financia as despesas da PAC essencialmente através de dois fundos ⁽²⁾: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), que financia integralmente as ajudas diretas da UE e as medidas de mercado ⁽³⁾, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), que cofinancia os programas de desenvolvimento rural. O presente capítulo abrange as despesas do FEAGA, ao passo que as despesas relativas ao desenvolvimento rural são apresentadas no capítulo 4.

3.4. As principais medidas financiadas pelo FEAGA são:

- o «regime de pagamento único» — RPU (*ajuda direta*), cujos pagamentos se baseiam em «direitos» ⁽⁴⁾. Cada direito é ativado com um hectare de terra elegível declarada pelo agricultor. Em 2011, o RPU representou 31 082 milhões de euros de despesas (77 % das ajudas diretas);
- o «regime de pagamento único por superfície» — RPUS (*ajuda direta*) que prevê o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de terreno agrícola e é aplicado atualmente em dez dos novos Estados-Membros ⁽⁵⁾ que aderiram à UE em 2004 e 2007. Em 2011, o RPUS representou 5 084 milhões de euros de despesas (13 % das ajudas diretas);
- outros regimes de ajuda direta associados a tipos específicos de produção agrícola (por exemplo, vacas em aleitamento, algodão etc.). Em 2011, esses regimes representaram 4 012 milhões de euros de despesas (10 % das ajudas diretas);
- intervenções nos mercados agrícolas abrangendo a armazenagem de intervenção, as restituições à exportação, os programas alimentares e o apoio específico aos programas relativos aos setores das frutas e produtos hortícolas e vitivinícola (num montante total de 3 533 milhões de euros em 2011).

⁽¹⁾ Artigo 39.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽³⁾ À exceção de determinadas medidas como ações de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas, que são cofinanciadas.

⁽⁴⁾ O número e o valor dos direitos de cada agricultor foram calculados pelas autoridades nacionais de acordo com um dos modelos previstos na legislação da UE.

⁽⁵⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia Roménia e Eslováquia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.5. No âmbito de todos os regimes de ajudas diretas do FEAGA ⁽⁶⁾, os beneficiários das ajudas da UE têm a obrigação legal de cumprir uma série de condições em matéria de «condicionalidade», relacionadas com a proteção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade e o bem-estar animal (requisitos legais de gestão — RLG) e a manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) ⁽⁷⁾. Se os agricultores não cumprirem estas obrigações, ser-lhes-á reduzida a ajuda ⁽⁸⁾.

3.6. As despesas da PAC estão sujeitas a um regime de gestão partilhada pela Comissão e pelos Estados-Membros. As despesas são canalizadas através de 81 organismos pagadores nacionais ou regionais. Estes organismos pagadores são responsáveis pelos pagamentos aos beneficiários e, antes de efetuarem esses pagamentos, devem verificar, diretamente ou através de organismos delegados, a elegibilidade dos pedidos de ajuda. O sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) é o principal sistema de gestão e de controlo para garantir a regularidade das operações de ajuda direta do FEAGA. As contas e os registos de pagamentos dos organismos pagadores são examinados por organismos de auditoria independentes (organismos de certificação), que prestam contas à Comissão através de certificados e relatórios anuais.

3.7. A Comissão tem de obter garantias de que os Estados-Membros criaram sistemas de gestão e de controlo que correspondem aos requisitos dos regulamentos e que funcionam eficazmente.

3.8. No que se refere às ajudas diretas, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda «superfície» seja paga a terras inelegíveis ou a dois ou mais beneficiários para a mesma parcela de terreno, ou que os prémios «animais» sejam pagos a mais animais do que os que o requerente efetivamente possui. No que respeita às intervenções nos mercados agrícolas, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda seja concedida a custos sobredeclarados ou inelegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.5. *A legislação da UE prevê que, quando se verificar o incumprimento dessas condições, deve aplicar-se uma sanção sobre o montante global de pagamentos diretos efetuados, relativamente aos pedidos apresentados pelo agricultor no decurso do ano civil da constatação, se esse incumprimento se dever a um ato ou omissão diretamente imputável ao agricultor e se o mesmo não for de importância menor.*

3.6. *Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006, os organismos de certificação examinam anualmente os procedimentos de controlo interno dos organismos pagadores, além das suas contas anuais.*

⁽⁶⁾ Artigos 4.º-6.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

⁽⁷⁾ Embora as normas das BCAA, referidas no Anexo III do Regulamento (CE) n.º 73/2009, sejam aplicáveis em todos os Estados-Membros, os requisitos legais de gestão (RLG) referidos no Anexo II do mesmo regulamento apenas são obrigatórios na UE-15. Na UE-10, os RLG serão introduzidos gradualmente entre 2009 e 2013 e, na UE-2, entre 2012 e 2014.

⁽⁸⁾ Nos termos dos artigos 70.º e 71.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão (JO L 316 de 2.12.2009, p. 65), o nível de redução por requisito legal de gestão ou BCAA em situação de incumprimento pode variar entre 1 % e 5 % em caso de negligência, podendo levar à rejeição total da ajuda em caso de incumprimento deliberado.

Âmbito e método de auditoria

3.9. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio de políticas medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 pagamentos intermédios e finais;
- no que se refere à condicionalidade, o Tribunal centrou os seus testes em obrigações de BCAA ⁽⁹⁾ e RLG ⁽¹⁰⁾ selecionados e tratou como erros os casos de incumprimento das obrigações ligadas à condicionalidade ⁽¹¹⁾. Estes erros foram incluídos no cálculo da taxa global de erro sempre que pôde ser comprovado que o erro já existia no ano em que o agricultor apresentou o seu pedido de ajuda ⁽¹²⁾, o que representa uma alteração em relação aos anos anteriores, em que o incumprimento das obrigações de condicionalidade não era incluído no cálculo da taxa de erro;
- não estão incluídas no cálculo da taxa de erro do Tribunal reduções e exclusões (a aplicar nos casos em que os beneficiários da ajuda da UE sobredeclararam as superfícies reais dos terrenos ou o número de animais ⁽¹³⁾);

⁽⁹⁾ Prevenção da invasão das terras por vegetação indesejável, conservação de socos, manutenção de áreas de olival e respeito das taxas mínimas de encabeçamento ou das obrigações em matéria de ceifa.

⁽¹⁰⁾ RLG 4 relativo à Diretiva «Nitratos».

⁽¹¹⁾ As obrigações ligadas à condicionalidade são requisitos legais significativos que os beneficiários das ajudas diretas devem cumprir e que constituem as condições de base, e em muitos casos as únicas, a respeitar para justificar o pagamento do montante integral dos pagamentos diretos. Por esse motivo, o Tribunal decidiu tratar o incumprimento destes requisitos como um erro.

⁽¹²⁾ Relativamente a cada infração, foi utilizado o sistema nacional de redução dos pagamentos para quantificar o erro.

⁽¹³⁾ O Regulamento (CE) n.º 1122/2009 estipula que sempre que a superfície for sobredeclarada em mais de 3 % ou dois hectares, o montante da ajuda será calculado com base na superfície determinada, reduzida do dobro da superfície declarada irregularmente. Se a diferença for superior a 20 %, não será concedida qualquer ajuda à categoria de cultura em causa. O mesmo se aplica aos prémios por animais.

3.9.

- *A maioria dos requisitos de condicionalidade, ou seja, os requisitos legais de gestão (RLG), tem de ser respeitada por todos os cidadãos da UE, independentemente de se tratar de agricultores beneficiários de apoio da UE no âmbito da PAC. O respeito da condicionalidade não constitui critério de elegibilidade, pelo que os controlos do disposto não se prendem com a legalidade e regularidade das transações subjacentes. Os agricultores que não respeitam as disposições têm direito aos pagamentos, mas são sancionados com base na severidade, amplitude, continuidade e reiteração do incumprimento detetado, bem como na negligência ou intenção dos agricultores em questão. Assim o atestam o facto de os pagamentos poderem ser efetuados antes de os controlos da condicionalidade estarem concluídos e de as sanções não se aplicarem aos pagamentos relativos ao ano civil em que os agricultores não cumpriram o disposto, mas sim aos efetuados com base no ano civil em que as autoridades nacionais constataram tais resultados. Por todos estes motivos, a Comissão não tem em consideração as violações da condicionalidade no cálculo do nível de erro para o relatório anual de atividades.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a avaliação dos sistemas abrangeu o SIGC em cinco organismos pagadores de Estados-Membros que aplicam o RPU — Áustria, Dinamarca, Finlândia, Itália (Lombardia) e Espanha (Galiza) — e num organismo pagador de um Estado-Membro que aplica o RPUS (Hungria);

- o Tribunal examinou a execução (a nível nacional) das normas de condicionalidade e dos sistemas de controlo aplicados pelos Estados-Membros. Os resultados deste trabalho são apresentados nos pontos 4.30 a 4.32 do capítulo 4, mas são igualmente aplicáveis a este capítulo;

- o Tribunal examinou o trabalho realizado pelos organismos de certificação da Roménia e da Bulgária no âmbito do novo reforço do procedimento de garantia da segurança ⁽¹⁴⁾;

- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu o relatório anual de atividades da DG AGRI sobre questões relativas ao FEAGA;

- no âmbito do procedimento de apuramento de contas da Comissão, o Tribunal examinou 17 certificados e relatórios dos organismos de certificação do FEAGA relativos a 17 organismos pagadores. Os resultados são apresentados no capítulo 4 (ver ponto 4.36).

⁽¹⁴⁾ Ver pontos 3.34 e 3.35.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

3.10. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 3.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 39 % estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. Das 70 operações afetadas por erros, 60 (86 %) estavam afetadas por erros quantificáveis relativos à exatidão para 45 operações (75 %), à elegibilidade no caso de 14 (23 %) e à realidade das operações para uma delas (2 %).

3.12. No exemplo 3.1 apresentam-se erros quantificáveis detetados pelo Tribunal e no exemplo 3.2 é referido um erro não quantificável. O erro de exatidão mais frequente diz respeito a sobredeclarações de superfícies, a maioria dos quais representa individualmente menos de 5 %. Os maiores erros de exatidão referem-se a casos em que a elegibilidade das pastagens permanentes foi incorretamente avaliada e registada no Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) (ver igualmente o ponto 3.20).

3.10. O erro mais provável determinado pelo Tribunal para o exercício de 2011 representa um ligeiro aumento em comparação com o ano transato, mas está ainda dentro do intervalo normal de variação estatística de um ano para o outro e não aponta para uma deterioração da qualidade global da gestão e controlo das despesas pelos Estados-Membros. Tal é confirmado pelo facto de, no entender da Comissão, um dos casos que o Tribunal considera ser um erro de 100 % foi de natureza excepcional e não aponta para uma insuficiência inerente do sistema. A Comissão considera que as taxas de erro estabelecidas pelo Tribunal nos últimos anos, no seu conjunto, fornecem provas fiáveis de que a taxa de erro mais provável para o FEAGA está relativamente próxima do limiar de materialidade de 2 %.

As baixas taxas de erro indicadas nas estatísticas de controlo, que a Comissão recebeu dos Estados-Membros e que, em grande medida, foram verificadas e validadas pelos organismos de certificação, confirmam igualmente que as despesas correspondentes ao FEAGA no exercício financeiro de 2011 foram, de modo geral, bem geridas.

Por último, o risco para o orçamento da UE está devidamente acautelado pelos procedimentos de apuramento da conformidade da Comissão.

Ver igualmente respostas aos pontos 3.11 e 3.12.

3.11. e 3.12. A Comissão salienta que a maioria dos erros quantificáveis é relativamente pequena em termos financeiros e diz sobretudo respeito a pequenas diferenças nas novas medições de parcelas pelo Tribunal (ver ponto 3.12); efetivamente, 42 dos erros detetados pelo Tribunal dizem respeito a diferenças muito pequenas na nova medição das parcelas (24 erros abaixo de 2 %).

⁽¹⁵⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,1 % e 4,7 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 3.1**Sobredeclaração de superfícies (exemplo de erro de exatidão)**

Em um Estado-Membro, as parcelas de referência classificadas como pastagens permanentes são consideradas totalmente elegíveis, mesmo que partes substanciais estejam cobertas por rochas ou arbustos densos que tornam as superfícies inelegíveis. O Tribunal constatou sobredeclarações de 28 % e 36 %, respetivamente, em duas operações realizadas nesse Estado-Membro.

Infrações às regras de adjudicação de contratos públicos (exemplo de um erro de elegibilidade)

Foi concedida a um operador do mercado nacional uma medida de promoção visando encorajar o consumo de leite sem a publicação do procedimento de concurso ao nível da UE, como exigido pelas legislações da UE e nacional. Esta situação restringiu o acesso ao contrato a potenciais operadores de outros Estados-Membros e representa um incumprimento grave das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, tornando irregular o pagamento da ajuda.

Pedido de ajuda para animais inexistentes (exemplo de erro relativo à realidade das operações)

Foi concedido a um agricultor um prémio especial por 150 ovelhas. O Tribunal constatou que o beneficiário não possuía nenhuma ovelha e, por conseguinte, o respetivo pagamento era irregular.

Exemplo 3.2 — Exemplo de erro não quantificável

Em um Estado-Membro o valor total dos direitos atribuídos e registados na base de dados do SIGC excedeu o limite fixado pela legislação da UE ⁽¹⁶⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 3.1**Sobredeclaração de superfícies (exemplo de erro de exatidão)**

A Comissão está ciente das questões relacionadas com a elegibilidade das pastagens neste Estado-Membro. As autoridades nacionais foram instadas a agir sobre esta questão e apresentaram o plano de melhoramento do SIP em novembro de 2010, incluindo, designadamente, medidas de execução de um coeficiente de elegibilidade das parcelas de pastagem e de garantia de atualização sistemática do SIP com os resultados dos controlos no local. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação deste plano pelas autoridades nacionais.

Infrações às regras de adjudicação de contratos públicos (exemplo de um erro de elegibilidade)

A Comissão constata que o Estado-Membro não concorda com os resultados do Tribunal. A Comissão vai estudar as medidas a adotar, recorrendo, se necessário, ao procedimento de apuramento da conformidade, tendo em consideração também o princípio da proporcionalidade.

Pedido de ajuda para animais inexistentes (exemplo de erro relativo à realidade das operações)

As autoridades nacionais estão a proceder à recuperação dos montantes pagos em excesso e a Comissão propõe-se acompanhar o processo. Além disso, vai realizar-se o procedimento de apuramento de contas, para verificação da conformidade do sistema de gestão e controlo do Estado-Membro.

Exemplo 3.2 — Exemplo de erro não quantificável

A Comissão observa que o Estado-Membro reduziu pagamentos aos agricultores, respeitando assim o limiar dos pagamentos diretos definido pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho.

A Comissão vai estudar as informações apresentadas pelo Tribunal e decidir da necessidade de acompanhamento.

⁽¹⁶⁾ O montante em excesso era superior a 280 milhões de euros mas, na ausência de informações relevantes sobre a base de atribuição dos direitos, o Tribunal não pôde quantificar o impacto no orçamento da EU.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Condicionalidade

3.13. Com base no seu exame de uma seleção de obrigações de condicionalidade (ver segundo travessão do ponto 3.9), o Tribunal detetou infrações em 22 ⁽¹⁷⁾ dos 155 pagamentos sujeitos a estas obrigações ⁽¹⁸⁾. Os erros detetados representam cerca de 0,2 pontos percentuais da taxa de erro total referida no ponto 3.10.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS**Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações**

3.14. Os resultados do exame do Tribunal ao Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) ⁽¹⁹⁾ são resumidos no **anexo 3.2**. O Tribunal considerou os sistemas SIGC parcialmente eficazes no que se refere aos seis organismos pagadores examinados.

3.15. As auditorias do Tribunal revelam que a eficácia do SIGC nos organismos pagadores auditados é negativamente afetada devido à existência de dados incorretos nas várias bases de dados e ao tratamento administrativo incorreto dos pedidos pelos organismos pagadores. Além disso, persistem algumas deficiências graves dos sistemas constatadas em relatórios anuais anteriores (ver pontos 3.19-3.22).

3.13. Ver resposta ao ponto 3.9.

3.14 e 3.15. A Comissão considera que o SIGC, que responde por 91 % da despesa total do FEAGA, é, de um modo geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares.

A eficácia global e o melhoramento constante do SIGC são confirmados pelos resultados das auditorias de conformidade efetuadas pela Comissão em todos os Estados-Membros nos últimos anos e pela baixa taxa de erro indicada nas estatísticas de controlo por eles enviadas. Estas estatísticas são verificadas e validadas pelos organismos de certificação e mostram um nível de pagamentos indevidos inferior a 2 % do limiar de materialidade.

As deficiências restantes são, em geral, de natureza menos relevante. Muitas delas são de âmbito limitado (por exemplo, um tipo determinado de pastagens alpinas na Áustria), não afetando gravemente a eficácia do SIGC. Todas essas deficiências são controladas através de procedimentos de apuramento da conformidade, que garantem que o risco para o orçamento da UE seja devidamente acautelado.

Considerando a insignificância das deficiências detetadas na Áustria pelo Tribunal, a Comissão considera que o sistema de supervisão e controlo deste país é eficiente.

⁽¹⁷⁾ 14 dos 22 casos afetaram os pagamentos auditados, enquanto que os restantes oito apenas afetaram pagamentos futuros.

⁽¹⁸⁾ As mais recentes infrações detetadas em matéria de condicionalidade dizem respeito à inexistência ou insuficiência de capacidade de armazenagem para nitratos de origem animal, à capacidade de nitratos por hectare que excede o limiar máximo autorizado e à ausência de registos sobre o equilíbrio dos nutrientes.

⁽¹⁹⁾ Estas constatações, com exceção das que se referem aos direitos ao pagamento, aplicam-se igualmente às ajudas «superfície» e «animais» abrangidas pelo SIGC.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.16. O SIGC abrange os principais regimes financiados pelo FEAGA, ou seja, o RPU, o RPUS e todos os regimes de ajudas associadas ligadas à superfície, bem como regimes de prémios por animais. O sistema é composto por uma base de dados da qual constam as explorações e os pedidos de ajuda, por sistemas de identificação de parcelas agrícolas e de registo de animais, bem como por um registo dos direitos ao pagamento nos Estados-Membros que aplicam o RPU. Prevê vários controlos de elegibilidade, incluindo controlos cruzados entre bases de dados.

3.17. As auditorias efetuadas pelo Tribunal ao SIGC visaram a conformidade com as disposições dos regulamentos aplicáveis e uma avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações, nomeadamente dos seguintes elementos:

- a) procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados;
- b) sistemas de controlo baseados em controlos físicos no local;
- c) procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos.

Procedimentos administrativos e de controlo para assegurar a correção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados

3.18. Sempre que possível e adequado, os controlos administrativos ⁽²⁰⁾ realizados pelos organismos pagadores devem incluir controlos cruzados, nomeadamente com todas as bases de dados do SIGC. O Tribunal verificou se as bases de dados estavam completas e eram fiáveis, se os controlos identificaram anomalias e se foram tomadas medidas para corrigir os erros detetados. Indicam-se em seguida as principais insuficiências detetadas nos sistemas.

3.19. A legislação da UE estipula que após o termo de um prazo previsto, os agricultores já não podem declarar parcelas adicionais e que qualquer anomalia detetada pelo organismo pagador conduzirá a uma redução do montante da ajuda. Contudo, a administração pode corrigir um pedido em qualquer altura sem aplicar uma redução da ajuda em caso de erro manifesto definido como uma discrepância ⁽²¹⁾ evidente dos dados contidos no próprio pedido. O Tribunal constatou que quatro organismos pagadores [Dinamarca, Finlândia, Itália (Lombardia) e Roménia] aplicaram incorretamente o conceito de erro manifesto, ao permitirem a substituição de parcelas não elegíveis ou a declaração de parcelas em duplicado, tendo como resultado a não aplicação de reduções da ajuda pelos organismos pagadores (ver exemplo 3.3).

⁽²⁰⁾ Artigos 28.º e 29.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.

⁽²¹⁾ Tais como erros administrativos, discrepâncias entre informações gráficas e alfanuméricas contidas no pedido, erros de leitura de mapas, etc..

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.19. *No que respeita à Dinamarca, à Finlândia e à Itália, as autoridades nacionais adotaram ou estão a adotar medidas corretivas, através de alterações das disposições e procedimentos internos, e, sempre que necessário, recuperando montantes pagos em excesso.*

No que respeita à Roménia, a auditoria dos serviços da Comissão constatou que as diretrizes nacionais para determinação dos erros manifestos nem sempre foram aplicadas corretamente pelos serviços regionais de pagamento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 3.3 — Tratamento incorreto do conceito de erro manifesto

No caso da Roménia, a aplicação incorreta do conceito de erro manifesto foi sistemática. As parcelas afetadas por sobredeclarações ou declarações em duplicado são substituídas, num número significativo de casos, por outras parcelas em diferentes locais e com tamanhos e formas diferentes. Essas substituições não podem ser consideradas como uma correção de erros manifestos ⁽²²⁾.

3.20. O SIPA é uma base de dados que inclui o registo da superfície agrícola total (parcelas de referência) dos Estados-Membros e das superfícies elegíveis, revestindo-se da maior importância para a qualidade dos controlos cruzados administrativos (ver exemplo 3.4).

Exemplo 3.4 — Dados incorretos no SIPA

Em dois Estados-Membros ⁽²³⁾ [Itália (Lombardia) e Espanha (Galiza)], o Tribunal constatou casos em que parcelas de referência de «pastagens permanentes» foram registadas no SIPA como sendo 100 % elegíveis, embora estivessem total ou parcialmente cobertas por floresta densa ou outros elementos não elegíveis. O Tribunal constatou igualmente que o SIPA não tinha sido atualizado com os resultados dos controlos no local realizados pelos organismos pagadores [Hungria, Itália (Lombardia) e Espanha (Galiza)].

3.21. Para que seja concedida a ajuda do RPU, cada direito detido pelo agricultor tem de ser declarado juntamente com um hectare de superfície elegível. O Tribunal constatou que, na Áustria, este princípio não é respeitado em determinadas circunstâncias (ver exemplo 3.5).

⁽²²⁾ O Tribunal já tinha observado no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 (ponto 5.38) que, na Roménia, 5 500 agricultores tinham beneficiado de uma ajuda de RPUS da UE, num montante total de 2,2 milhões de euros, como resultado da aplicação incorreta do conceito de erro manifesto.

⁽²³⁾ O Tribunal já formulou esta observação relativamente a Espanha no seus Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2008 (ponto 5.36), de 2009 (ponto 3.38) e de 2010 (ponto 3.31) e relativamente a Itália no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 (ponto 3.38).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 3.3 — Tratamento incorreto do conceito de erro manifesto

A partir de 2010, as autoridades romenas começaram a utilizar um SIP baseado na Internet (IPA online) que melhora a localização das parcelas. No que respeita à referência aos resultados do Tribunal sobre a Roménia no Relatório Anual de 2008 (ponto 5.38), e como já referido na respetiva resposta, a Comissão não partilha o parecer do Tribunal de Contas sobre a aplicação do conceito de erro manifesto no caso de extravio de parcelas.

3.20.

Exemplo 3.4 — Dados incorretos no SIP

Segundo as autoridades italianas, os dados foram ratificados em 2011. A Comissão está a acompanhar o caso através do procedimento de apuramento da conformidade das contas.

A Comissão tem conhecimento das questões relacionadas com a elegibilidade das pastagens em Espanha. As autoridades espanholas foram instadas a agir sobre esta questão e apresentaram o plano de melhoramento do SIP em novembro de 2010, incluindo, designadamente, medidas de aplicação de um coeficiente de elegibilidade das parcelas de pastagem e de garantia de atualização sistemática do SIP com os resultados dos controlos no local. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação deste plano pelas autoridades nacionais.

Na Hungria, a Comissão detetou casos em que os dados do SIP não foram atualizados com os resultados dos controlos no local, tendo instado as autoridades húngaras, por escrito, a tomar as medidas necessárias.

3.21. Na Áustria, a Comissão impôs 0,214 milhões de EUR em correções financeiras relativas a direito sobre pastagens alpinas, nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, no contexto do procedimento de apuramento da conformidade.

Ver igualmente resposta conjunta aos pontos 3.14 e 3.15.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 3.5 — Ativação incorreta dos direitos

Na Áustria, se um requerente que apresente pedidos relativos a superfícies de pastagens alpinas não dispuser de hectares suficientes para ativar todos os direitos, as autoridades nacionais, contrariamente à legislação da UE, reduzem o número de direitos do agricultor (de forma a que estes coincidam com o número de hectares) e aumentam o seu valor proporcionalmente ⁽²⁴⁾.

3.22. Todos os direitos ao pagamento devem ser registados na base de dados dos direitos, cujo montante total não deve exceder o limite estipulado pela legislação da UE. O Tribunal constatou, em dois Estados-Membros, a existência de informações inexatas nas bases de dados dos direitos devidas ao tratamento incorreto de direitos ao pagamento não utilizados [Dinamarca ⁽²⁵⁾] e a diferenças entre as bases de dados regional e central [Espanha ⁽²⁶⁾].

Sistemas de controlo baseados em controlos físicos no local

3.23. A qualidade das medições efetuadas no local tem uma importância primordial para a correta determinação dos montantes da ajuda. O Tribunal repetiu um determinado número de medições efetuadas pelos organismos pagadores. Em três Estados-Membros, as medições efetuadas pelo Tribunal diferiam dos resultados apresentados pelos organismos pagadores [na Dinamarca em cinco das 18 medições, em Espanha (Galiza) e na Finlândia em quatro das 21 medições].

Procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos

3.24. O Tribunal examinou os registos contabilísticos dos organismos pagadores auditados para determinar se os montantes a recuperar estão corretamente contabilizados e se esses montantes são devidamente comunicados à Comissão. Na Dinamarca, o Tribunal não pôde reconciliar os montantes inscritos com os registos subjacentes.

⁽²⁴⁾ O Tribunal já tinha abordado esta questão no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 (ponto 5.23).

⁽²⁵⁾ A legislação da UE estipula que os direitos ao pagamento não ativados durante dois anos consecutivos reverterem para a reserva nacional, ver artigo 42.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009.

⁽²⁶⁾ Esta questão já foi referida pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 (ponto 5.37).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 3.5 — Ativação incorreta dos direitos

Ver resposta ao ponto 3.21.

3.22. No que respeita à Dinamarca, a Comissão constatou casos semelhantes, tendo as autoridades dinarquesas concordado em tomar as medidas corretivas adequadas. A Comissão irá acompanhar este assunto no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

3.23. Os serviços da Comissão partilham o parecer do Tribunal sobre a importância da qualidade dos controlos no local. As auditorias efetuadas pelos serviços da Comissão identificaram deficiências semelhantes na qualidade dos controlos no local, pelo que estas são sujeitas a acompanhamento por procedimentos de apuramento de conformidade, que garante o devido acautelamento do risco para o orçamento da UE.

Na sequência de auditorias da Comissão, as autoridades espanholas apresentaram um plano de melhoramento do SIP, em novembro de 2010, incluindo medidas para melhorar a qualidade dos controlos no local. Estas medidas estão em vigor desde o exercício de 2012.

3.24. A Comissão partilha o parecer do Tribunal que considera eficazes quatro dos seis sistemas auditados e dois parcialmente eficazes (ver **anexo 3.2**). A Comissão considera também que os sistemas de gestão e recuperação das dívidas melhoraram nos últimos anos, a que não foi estranha a introdução, em 2006, da chamada regra dos 50/50, que incentiva os Estados-Membros a recuperar pagamentos indevidos tão eficaz e rapidamente quanto possível. Foi por este motivo que a Comissão propôs a «regra dos 100 %» para o período 2014-2020 (ou seja, cobrança de 100 % dos montantes não recuperados aos Estados-Membros em causa, quando ocorram atrasos de quatro ou oito anos – consoante os processos sejam administrativos ou judiciais) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Artigo 56.º, n.º 2, do SEC(2011) 1153.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistema de supervisão e tomadas de posição da Comissão

3.25. A Comissão baseia a sua apreciação da legalidade e regularidade das despesas do domínio de intervenção em quatro componentes:

- avaliação do bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo;
- resultados das suas próprias auditorias;
- acompanhamento das reservas e planos de ação dos exercícios anteriores;
- garantia recebida de outros gestores orçamentais em casos de subdelegação.

3.26. O Tribunal analisou em especial a avaliação pela Comissão do bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, conforme descrito no seu Relatório Anual de Atividades relativo ao exercício de 2011.

Avaliação pela Comissão do bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo

3.27. Os principais elementos utilizados pela Comissão para avaliar a eficácia da gestão ao nível dos Estados-Membros são as declarações de fiabilidade fornecidas pelos responsáveis dos organismos pagadores sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes e os trabalhos de auditoria realizados pelos organismos de certificação a seu respeito.

No caso específico da Dinamarca, o organismo de certificação identificou igualmente incongruências nos montantes recuperados ou entre os dados comunicados à Comissão nos quadros do anexo III e a lista de devedores do organismo pagador. A Comissão vai analisar o cumprimento dos critérios de acreditação e os sistemas de infraestruturas e controlo instaurados.

3.27. Segundo o Relatório de Atividades Anual da DG AGRI, a Comissão avalia a legalidade e regularidade das transações subjacentes com base nos resultados e nos indicadores sintetizados em três blocos de salvaguarda:

- 1) Funcionamento dos organismos pagadores;
- 2) Resultados de controlo ao nível dos beneficiários finais; e
- 3) Auditorias de conformidade da Comissão sobre os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.28. Relativamente ao exercício de 2011, a Comissão asinala que, no que se refere ao FEAGA, todas as 81 declarações de fiabilidade fornecidas pelos responsáveis dos organismos pagadores foram emitidas sem reservas e que as opiniões, com uma só exceção [Espanha (Cantábria)], emitidas pelos respetivos organismos de certificação foram igualmente fornecidas sem reservas⁽²⁷⁾. Os organismos de certificação realizaram as suas auditorias com base nas diretrizes da Comissão no âmbito do procedimento «normal» ou, em regime voluntário, do procedimento de «reforço da segurança», que implica controlos adicionais.

Requisitos de auditoria normalizados destinados aos organismos de certificação

3.29. Os organismos de certificação verificam os critérios de acreditação dos organismos pagadores, avaliam o sistema de controlo interno, validam a compilação das estatísticas de controlo e formulam uma opinião sobre a declaração de fiabilidade fornecida pelos diretores dos organismos pagadores.

3.30. No seu relatório anual de atividades relativo ao exercício de 2011, a Comissão afirma que 91 % dos organismos de certificação tinham auditado a compilação das estatísticas de controlo do FEAGA-SIGC e que 92 % tinham formulado conclusões positivas, ou seja que os erros verificados na compilação das estatísticas representam menos de 2 %. No entanto, apenas 84 % das estatísticas dos organismos pagadores foram validados pelos organismos de certificação.

3.31. De acordo com as diretrizes da Comissão, a validação pelos organismos de certificação das estatísticas de controlo baseia-se numa amostra de 20 relatórios de controlo⁽²⁸⁾. No entanto, não cobre a exaustividade das estatísticas de controlo nem a correta divulgação dos resultados⁽²⁹⁾.

3.32. Na avaliação da qualidade dos controlos no local, as diretrizes da Comissão permitem aos organismos de certificação acompanhar ou repetir os controlos no local. Com base na sua experiência, o Tribunal considera que a qualidade dos controlos melhoraria se os organismos de certificação fossem sistematicamente obrigados a repetir os controlos anteriores⁽³⁰⁾.

⁽²⁷⁾ Não foram recebidos relatórios do organismo de certificação relativamente aos dois organismos pagadores romenos.

⁽²⁸⁾ As diretrizes da Comissão preveem um exame de uma amostra mínima de 20 relatórios de controlo para as ajudas «superfície» no âmbito do SIGC e de uma segunda amostra de 20 relatórios para os prémios «animais» no âmbito do SIGC.

⁽²⁹⁾ Uma correspondência total entre as amostras aleatórias selecionadas e referidas nas estatísticas constitui uma condição prévia para qualquer avaliação relevante da taxa de erro residual nos pagamentos efetuados.

⁽³⁰⁾ Ver igualmente o ponto 3.46 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.30. *Relativamente a anos anteriores, a DG AGRI adotou uma abordagem mais severa no relatório de atividades anual, no que respeita ao trabalho realizado e às conclusões sobre o trabalho dos organismos de certificação: A avaliação contemplou apenas os organismos de certificação cujo trabalho cumpria exaustivamente todas as disposições.*

3.31. *Quanto à exaustividade do relatório em si, os serviços da Comissão estão a desenvolver os dispositivos que disponibilizam informações completas e que permitem efetuar controlos mais generalizados dos resultados dos controlos no local. Está previsto um ensaio relativo aos pedidos de ajudas «superfície» do exercício de 2012.*

3.32. *Ainda que a Comissão reconheça que, se for efetuada em tempo devido, a repetição de um controlo já efetuado permite uma melhor avaliação da qualidade dos controlos no local, é ainda possível avaliar o contexto do controlo através de inspeções acompanhadas pelo organismo de certificação. Em certos casos, pode não ser sequer possível repetir atempadamente um controlo. Estas limitações são inerentes a muitos controlos ex post executados por auditores externos. Em situações desse tipo, as inspeções acompanhadas são uma boa alternativa. Têm também a vantagem adicional de reduzir a carga administrativa sobre os agricultores, ao evitar a acumulação de controlos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.33. Além disso, vários relatórios de organismos de certificação indicam que a Comissão solicitou aos organismos pagadores mais esclarecimentos⁽³¹⁾ sobre as estatísticas de controlo inicialmente apresentadas. As alterações potenciais das estatísticas de controlo resultantes destes pedidos não são analisadas no âmbito das auditorias efetuadas pelos organismos de certificação.

Novo procedimento de reforço da segurança

3.34. Em 2010, a Comissão introduziu, numa base voluntária⁽³²⁾, um novo quadro de controlo designado «Reforço da segurança em relação à legalidade e regularidade das operações a nível dos beneficiários finais no âmbito do trabalho dos organismos de certificação». O exercício de reforço da segurança exige que o organismo de certificação repita o controlo de uma amostra representativa de operações que o organismo pagador controlou no local, relativamente a cada organismo pagador e a cada uma das quatro populações de despesas: FEAGA-SIGC, FEAGA-não SIGC, Feader-SIGC e Feader-não SIGC.

3.35. Se a Comissão considera que os Estados-Membros aplicam este procedimento corretamente, as correções financeiras no âmbito do apuramento das contas serão limitadas à taxa de erro decorrente das estatísticas de controlo certificadas.

Incoerências conceptuais

3.36. O objetivo final do procedimento de reforço da segurança é permitir que a Comissão estabeleça uma taxa de erro residual fiável nas várias populações de despesas. O Tribunal analisou as instruções da Comissão aos organismos de certificação relativas ao reforço do procedimento de segurança⁽³³⁾. No que se refere aos testes substantivos, as instruções preveem uma amostra de 110 a 180 operações e um limiar de materialidade de 2 %.

3.37. As instruções da Comissão permitem, contudo, uma margem de tolerância de 2 % entre os montantes da ajuda validados pelo organismo pagador e os montantes determinados pelo organismo de certificação, bem como uma margem de tolerância suplementar de 2 % para a compilação incorreta das estatísticas de controlo pelo organismo pagador. As duas margens de tolerância permitem ao organismo de certificação validar taxas de erro residuais que podem ser subestimadas até 4 pontos percentuais, comprometendo, assim, o limiar de materialidade definido.

⁽³¹⁾ O relatório do organismo de certificação indica que as estatísticas relativas aos controlos na Alemanha (Baviera) foram reajustadas seis vezes em resposta aos pedidos de esclarecimento da Comissão, tendo a última versão definitiva sido recebida em 7 de novembro de 2011.

⁽³²⁾ Para o exercício de 2011, apenas o Luxemburgo, a Bulgária e a Roménia optaram por aplicar o procedimento de reforço da segurança.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 — Parte A — Estratégia de auditoria e AGRI/D(2010) 251540Rev1 — Parte B — Elaboração de relatórios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.33. A Comissão salienta que os trabalhos do organismo de certificação têm de abranger a transmissão posterior das estatísticas de inspeção até ao momento de preparação do relatório.

3.37. As instruções preveem uma margem de 2 % para cada um dos pareceres: compilação das estatísticas e informações propriamente ditas. O efeito financeiro destas duas margens não é necessariamente cumulativo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Erros de execução

3.38. O Tribunal detetou deficiências substanciais na execução do procedimento de reforço da segurança nos dois Estados-Membros auditados (Bulgária e Roménia, ver exemplo 3.6).

Exemplo 3.6 — Deficiências no trabalho realizado pelos organismos de certificação

Na Bulgária, o organismo de certificação entregou a um prestador de serviços a repetição dos controlos no local. Em vários casos de controlos repetidos pelo Tribunal, o prestador de serviços tinha avaliado incorretamente a elegibilidade das terras. Além disso, o organismo de certificação não verificou que o organismo pagador não efetuou a compensação entre os excedentes de superfície constatados numa parcela e os défices encontrados numa outra parcela, como previsto na legislação da UE. Uma outra insuficiência não detetada pelo organismo de certificação consistiu no facto de, em caso de pedidos relativos à mesma superfície apresentados por dois agricultores (pedidos múltiplos), o organismo pagador, contrariamente ao que dispõe a legislação da UE, ter substituído a superfície indicada por um dos agricultores em questão por uma superfície equivalente, não declarada no pedido de pagamento, situada numa outra parte da parcela de referência.

Na Roménia, o organismo pagador suspendeu todos os pagamentos selecionados pelo organismo de certificação, tendo-lhe apresentado simulações de pagamentos baseadas em listas de parcelas que excluía todas as parcelas inelegíveis. No entanto, após a conclusão da auditoria e a validação das simulações dos pagamentos pelo organismo de certificação, o organismo pagador acrescentou novas parcelas à lista, dando uma aplicação incorreta ao conceito de erro manifesto ⁽³⁴⁾, e pagou montantes mais elevados do que os validados pelo organismo de certificação. Como resultado, o organismo de certificação emitiu uma opinião sem reservas sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos apesar das insuficiências assinaladas pelo Tribunal.

3.39. No geral, o Tribunal considera que a qualidade do trabalho realizado pelos organismos de certificação auditados no âmbito do reforço da segurança é insuficiente.

3.38.

Exemplo 3.6 — Deficiências no trabalho realizado pelos organismos de certificação

Ver resposta ao ponto 3.39.

3.39. A Comissão gostaria de salientar que o organismo de certificação não certificou as estatísticas. Consequentemente, as mesmas não serão utilizadas para os fins indicados no ponto 3.35.

A Comissão gostaria de salientar que o organismo de certificação não certificou as estatísticas. Consequentemente, as mesmas não serão utilizadas para os fins indicados no ponto 3.35.

⁽³⁴⁾ Ver igualmente o exemplo 3.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tomadas de posição da DG AGRI — Relatório Anual de Atividades (RAA)

3.40. O RAA da DG AGRI relativo ao exercício de 2011 contém uma reserva respeitante a deficiências graves existentes nos SIGC da Bulgária e de Portugal. Contudo, a Comissão levantou as suas reservas anteriores relativas às despesas no âmbito do SIGC na Roménia. O Tribunal considera que esta decisão foi prematura, tendo em conta as observações formuladas no ponto 3.19 e no exemplo 3.6.

3.41. Além disso, a DG AGRI considera que as anomalias constatadas pelos organismos pagadores em controlos no local selecionados aleatoriamente refletem as taxas de erros residuais. O Tribunal reafirma a sua crítica a este método, já formulada no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, uma vez que este:

- se baseia em controlos cuja qualidade é insuficiente no caso de alguns organismos pagadores, como comprovam as próprias auditorias da Comissão ⁽³⁵⁾ e as do Tribunal (ver ponto 3.23);
- assenta em estatísticas de controlo que, de acordo com os relatórios dos organismos de certificação, são afetadas por erros de compilação (ver ponto 3.30);
- é incompleto porque não tem em conta os erros residuais que afetam a gestão administrativa dos pedidos, que as auditorias do Tribunal (ver pontos 3.19, 3.21 e 3.22) e da própria Comissão mostraram ser deficiente ⁽³⁶⁾.

3.40. *Convém salientar que as reservas aplicadas à Roménia resultam puramente de deduções decorrentes de deficiências graves no SIGC, que é o único e importantíssimo sistema de controlo da PAC, e não acarretaram riscos financeiros superiores ao limiar de materialidade de 2 % ao nível da UE. Em fevereiro de 2012, as auditorias da Comissão determinaram que o plano de ação da Roménia estava concluído e devidamente aplicado e que o sistema funcionava com qualidade suficiente para o exercício de 2011. Por conseguinte, a Comissão considerou justificar-se suprimir as reservas independentemente de a taxa de erro ultrapassar ou não a materialidade neste país. No âmbito do programa normal de auditoria de 2012 proceder-se-á ao exame do novo sistema SIGC.*

3.41. *As estatísticas de controlo dos Estados-Membros são verificadas e validadas, em grande medida, pelos organismos de certificação, tal como recomenda, como opção, o Tribunal no seu relatório anual de 2005, sendo os resultados desse trabalho divulgados no relatório anual de atividade da DG AGRI.*

- *Para contemplar o risco de que as taxas de erro decorrentes destas estatísticas de controlo possam ter sido subestimadas devido a imprecisões das bases de dados, ou a um acompanhamento inadequado das anomalias, tal como referido pelo Tribunal, a DG AGRI aplicou uma margem de segurança por excesso de 25 %, que considera amplamente suficiente para cobrir os riscos referidos pelo Tribunal.*
- *Ver resposta acima.*
- *Ver resposta acima.*

⁽³⁵⁾ Relatórios sobre o apuramento de contas AA/2011/15 (Portugal), ponto 3.2, AA/2011/09 (Finlândia), ponto 3.2.1, AA/2011/05 (Alemanha, Meclenburgo-Pomerânia Ocidental), ponto 6.2, AA/2011/12 (Itália, Emilia-Romagna), ponto 3.4.2, AA/2010/16 (Roménia), ponto 3.3, AA/2011/17 (Eslovénia), ponto 3.2, AA/2011/06 (Espanha, Navarra), ponto 3.4, AA/2011/07 (Espanha, Castela e Leão), ponto 3.4.

⁽³⁶⁾ Por exemplo, relatórios sobre o apuramento de contas AA/2011/01 (Bulgária), ponto 3.3, AA/2010/15 (Portugal), ponto 3.3, AA/2011/12 (Itália), ponto 3.2, AA/2011/06 (Espanha), ponto 3.2 e AA/2011/13 (Lituânia), ponto 3.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

3.42. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 no domínio das medidas de mercado e das ajudas diretas à agricultura foram afetados por erros materiais.

3.43. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal concluiu que os sistemas de supervisão e de controlo examinados relativos às medidas de mercado e às ajudas diretas à agricultura foram parcialmente eficazes.

3.42. A taxa de erro mais provável determinada pelo Tribunal para o exercício de 2011 representa um ligeiro aumento em comparação com o ano transato, mas está ainda dentro do intervalo normal de variação estatística de um ano para o outro e não aponta para uma deterioração da qualidade global da gestão e controlo das despesas pelos Estados-Membros. Tal é confirmado pelo facto de, no entender da Comissão, um dos casos que o Tribunal considera ser um erro de 100% foi de natureza excepcional e não aponta para uma insuficiência inerente do sistema. A Comissão considera que as taxas de erro estabelecidas pelo Tribunal nos últimos anos, no seu conjunto, fornecem provas fiáveis de que a taxa de erro mais provável para o FEAGA está relativamente próxima do limiar de materialidade de 2%.

As baixas taxas de erro indicadas nas estatísticas de controlo, que a Comissão recebeu dos Estados-Membros e que, em grande medida, foram verificadas e validadas pelos organismos de certificação, confirmam igualmente que as despesas correspondentes ao FEAGA no exercício financeiro de 2011 foram, de modo geral, bem geridas.

Por último, o risco para o orçamento da UE é devidamente acautelado pelos procedimentos de apuramento da conformidade da Comissão.

Ver também a resposta ao ponto 3.12.

3.43. A Comissão considera que o SIGC é, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erro ou de irregularidade de despesas e que, com base nas estatísticas de controlo dos Estados-Membros e nas suas próprias conclusões de auditoria, o nível de pagamentos diretos indevidos abrangido pelo SIGC em 2011 não atingiu o limiar de materialidade de 2%. Ver também a resposta ao ponto 3.15. Além disso, o risco remanescente para o orçamento da UE está devidamente acautelado pelo procedimento de apuramento da conformidade.

Recomendações

3.44. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (2008 e 2009) é apresentado no **anexo 3.3**. O Tribunal reconhece que a Comissão tomou medidas corretivas em relação à fiabilidade e exaustividade das informações registadas no SIPA, nomeadamente através da introdução de avaliações obrigatórias da qualidade por todos os organismos pagadores e de planos de ação nos Estados-Membros afetados por deficiências significativas. Contudo, o Tribunal constatou que a Comissão não se certificou de que determinados Estados-Membros resolveram as deficiências administrativas e as do SIPA referidas pelo Tribunal em relatórios anuais anteriores (ver ponto 3.15).

3.45. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que, para o atual período de programação, tomem as medidas adequadas para assegurar que:

— **Recomendação 1:** a elegibilidade das pastagens permanentes é devidamente avaliada, especialmente nos casos em que as parcelas são parcialmente cobertas por moitas, arbustos, florestas densas ou rochas (ver pontos 3.12 e 3.20).

— **Recomendação 2:** os organismos pagadores tomam medidas corretivas imediatas relativamente aos sistemas administrativos e de controlo e/ou às bases de dados do SIGC que sejam considerados deficientes (ver pontos 3.19-3.22).

— **Recomendação 3:** os controlos no local têm a qualidade necessária para que a superfície elegível seja identificada de forma fiável (ver ponto 3.23).

3.44. *A partir de 2010, exige-se que os Estados-Membros procedam à avaliação qualitativa anual do SIP segundo determinados moldes, devendo a Comissão continuar a acompanhar os respetivos resultados nos anos seguintes. Além disso, em 2010, a Comissão introduziu, numa base voluntária, um novo quadro de controlo designado «Reforço da segurança da legalidade e regularidade das operações a nível dos beneficiários finais através do trabalho dos organismos de certificação». Por último, alguns Estados-Membros desenvolveram planos de ação, cuja execução será acompanhada pela Comissão.*

3.45. *Ver também a resposta aos pontos 1.12-1.13.*

A Comissão está a par do referido e apresentou propostas de clarificação dos critérios de elegibilidade no contexto da reforma da PAC em curso rumo a 2020.

No período em curso, nos casos em que a Comissão deteta esse tipo de insuficiências, dirige ao Estado-Membro recomendações para a sua retificação e impõe correções financeiras através de procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger os interesses financeiros da UE.

A Comissão concorda com o Tribunal e recomenda sistematicamente aos Estados-Membros que melhorem os sistemas de controlo e assegurem a sua melhor implementação.

Além disso, as auditorias efetuadas pelos serviços da Comissão identificaram deficiências semelhantes na qualidade dos controlos no local, pelo que estas são sujeitas a acompanhamento por procedimentos de apuramento de conformidade que garantem o devido acautelamento do risco para o orçamento da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 4:** a conceção e a qualidade do trabalho realizado pelos organismos de certificação fornecem uma avaliação fiável da legalidade e regularidade das operações dos organismos pagadores (ver ponto 3.29 e seguintes).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera adequados a estrutura geral e os requisitos de notificação referentes à revisão dos controlos no local pelos organismos de certificação. Por conseguinte, não se preveem, para o exercício financeiro de 2012, alterações das orientações da Comissão aos organismos de certificação. A Comissão continuará, apesar disso, a controlar a qualidade do trabalho dos organismos de certificação.

Todavia, não se exige atualmente aos organismos de certificação que apresentem pareceres sobre a legalidade e regularidade das operações. Neste momento, tal só é possível numa base voluntária. As propostas da Comissão sobre o regulamento financeiro e o regulamento horizontal relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum exigem que os organismos de certificação ⁽²⁾, desde o início do novo período de programação, apresentem pareceres sobre a legalidade e regularidade das transações.

⁽²⁾ Artigo 9.º da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum [COM(2011) 628 final/2].

ANEXO 3.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO E AJUDAS DIRETAS

	2011	2010	2009	2008
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA				
Total das operações (<i>das quais</i>):	180	146	148	151
Adiantamentos	0	0	0	0
Pagamentos intermédios/finais	180	146	148	151
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾				
Proporção (número) de operações testadas:				
Não afetadas por erros	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
Afetadas por um ou mais erros	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Análise das operações afetadas por erros				
Análise por tipo de erro				
Erros não quantificáveis:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Erros quantificáveis:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Eligibilidade	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Realidade das operações	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Exatidão	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS				
Taxa de erro mais provável	2,9 %			
Limite superior de erro	4,7 %			
Limite inferior de erro	1,1 %			

⁽¹⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 3.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO E AJUDAS DIRETAS

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo selecionados — FEAGA

Estado-Membro (organismo pagador)	Regime	Despesas no âmbito do SIGC [limite nacional, Anexo VIII do Regulamento (CE) n.º 73/2009] (1 000 euros)	Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correção dos pagamentos, incluindo a qualidade das bases de dados	Metodologia aplicada aos controlos no local, seleção, execução, controlo de qualidade e divulgação dos diferentes resultados	Procedimentos de recuperação de pagamentos indevidos	Avaliação global
Áustria	RPU	745 235	Parcialmente eficaz 1, 9	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Dinamarca	RPU	1 030 478	Parcialmente eficaz 1, 4, 7, 8	Parcialmente eficaz b	Parcialmente eficaz A	Parcialmente eficaz
Finlândia	RPU	565 520	Parcialmente eficaz 3, 5, 7, 8	Parcialmente eficaz b, c	Eficaz	Parcialmente eficaz
Hungria	RPUS	1 073 824	Parcialmente eficaz 2, 6, 9	Parcialmente eficaz a, b	Parcialmente eficaz B	Parcialmente eficaz
Itália (Lombardia)	RPU	4 227 177	Parcialmente eficaz 2, 5, 8	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Espanha (Galiza)	RPU	5 108 650	Parcialmente eficaz 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficaz b, c	Eficaz	Parcialmente eficaz

1 Insuficiências relacionadas com o SIPA.

2 Falta de atualização do SIPA após a realização de controlos no local.

3 Pista de auditoria insuficiente nas bases de dados do SIGC.

4 Inexatidões nas bases de dados de direitos.

5 Os pedidos no âmbito do RPU não contêm informações que permitam localizar as parcelas agrícolas.

6 Controlos retroativos limitados de potenciais sobredeclarações efetuadas nos anos anteriores.

7 Insuficiências no procedimento de registo dos pedidos.

8 Correções de erros manifestos que não respeitam o conceito de erro manifesto.

9 Base de cálculo dos pagamentos incorreta.

a Ausência de compensação entre as superfícies sobredeclaradas e subdeclaradas dentro do mesmo grupo de culturas.

b Qualidade insuficiente das medições de superfície durante os controlos no local.

c Informação incorreta ou incompleta nos relatórios dos controlos no local.

A Inexatidões nas contas de devedores.

B Insuficiências relativas à aplicação de procedimentos de execução

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES RELATIVAS AO FEAGA

Exercício	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos efetuados	Resposta da Comissão
2009	No que respeita ao SIGC, o Tribunal concluiu que são necessárias melhorias significativas, em especial em três dos oito organismos pagadores auditados (nomeadamente em Chipre, Grécia, Malta) (ponto 3.72).	Foram tomadas as seguintes medidas corretivas nos três organismos pagadores: — Grécia: as autoridades implementaram um plano de ação para superar as deficiências. Foi criado um novo sistema SIPA-SIGA e um procedimento revisto de apresentação dos pedidos de pagamento. — Chipre: foi aplicado um plano de renovação quinquenal. Em 2011, foi efetuada uma redefinição das parcelas de referência, baseada nas imagens mais recentes. — Malta: o organismo pagador atualizou o SIPA em 2009 com ortofotografias de 2008 e previa terminar a atualização completa do SIPA relativo aos pedidos de 2011 com base em imagens de 2010.	
	O Tribunal considerou que as orientações da Comissão respeitantes ao trabalho a realizar pelos organismos de certificação devem ser revistas no que respeita à natureza, à cobertura e às obrigações de informação, em especial o trabalho relacionado com a validação das estatísticas de controlo e inspeção dos Estados-Membros (ponto 3.75).	A Comissão propôs um novo sistema de validação das estatísticas de controlo e de inspeção a partir de 2010 designado «procedimento de reforço da segurança» (ver pontos 3.34-3.35). Durante a sua auditoria de dois dos três organismos pagadores que optaram por aplicar este procedimento, o Tribunal constatou que, devido a deficiências conceptuais e de execução, estas auditorias não podem fornecer qualquer garantia ou apenas uma garantia muito limitada relativamente aos dois organismos pagadores auditados (ver pontos 3.36 e seguintes).	<i>A Comissão discorda que o «procedimento de reforço da segurança» esteja afetado por insuficiências conceptuais. A Comissão verificou o trabalho desempenhado pelos organismos de certificação relativamente às estatísticas de controlo dos dois organismos pagadores em questão e concorda que, nos dois casos específicos, as garantias são limitadas.</i>
2009 e 2008	O Tribunal recomendou que fossem solucionadas as insuficiências identificadas nos sistemas. A este respeito, as deficiências mais urgentes a resolver no que respeita ao RPU e ao RPUS são as seguintes (ponto 3.73 ⁽¹⁾):		
	a) solucionar as insuficiências do sistema que conduzem a erros relacionados com terras inelegíveis ou sobredeclarações de terras, assim como a direitos não rigorosos, nomeadamente melhorando a fiabilidade e a exaustividade dos dados registados no SIPA (por exemplo, as ortofotos mais recentes);	a) desde 2010, o Regulamento (UE) n.º 146/2010 introduz a obrigação de os Estados-Membros avaliarem anualmente a qualidade do SIPA-SIG segundo determinados procedimentos;	a) <i>A Comissão partilha a avaliação do Tribunal e continuará a controlar os resultados nos próximos anos;</i>
	b) garantir que todas as bases de dados do SIGC proporcionam uma pista de auditoria completa e fiável em relação a todas as modificações efectuadas;	b) não foram tomadas medidas corretivas específicas para dar resposta às recomendações do Tribunal;	b) <i>As auditorias da Comissão incluem a formulação de recomendações aos Estados-Membros, de modo a melhorar continuamente a situação. Ao longo dos anos, os resultados das auditorias revelam progressos no que respeita à qualidade das informações contidas nas bases de dados;</i>

Exercício	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos efetuados	Resposta da Comissão
2009 e 2008	c) esclarecer e reforçar a aplicação das regras, a fim de evitar o pagamento de ajudas diretas da UE a requerentes que não utilizaram a terra para a atividade agrícola nem a mantiveram em BCAA;	<p>c) no quadro do exame de saúde, a Comissão deu aos Estados-Membros a possibilidade de excluir pessoas singulares ou coletivas cuja principal atividade não consista no exercício de uma atividade agrícola ou cujas atividades agrícolas sejam insignificantes.</p> <p>O Tribunal considera que continua a existir o risco de serem efetuados pagamentos a requerentes que não utilizaram a terra para uma atividade agrícola nem a mantiveram em BCAA.</p> <p>Na sua proposta para a PAC após 2013, a Comissão clarificou a definição de agricultor. O Tribunal considera que persiste o risco de continuarem a ser efetuados pagamentos a beneficiários que não exercem qualquer atividade agrícola.</p>	<p>c)</p> <p><i>Na sequência de uma recomendação do Tribunal, a Comissão apresentou uma definição de «agricultores ativos» no âmbito da proposta da PAC pós-2013, atualmente em negociação na autoridade legislativa;</i></p>
	d) estabelecer, a nível da UE, requisitos mínimos de manutenção anuais para os prados serem elegíveis para ajudas diretas da UE.	d) não se registaram progressos no atual período de programação.	d) O sistema atual prevê um quadro jurídico comum, no âmbito do qual os Estados-Membros são responsáveis pela definição dos critérios de manutenção das boas condições agrícolas e ambientais (BCAA). Tal permite ter em conta a diversidade das zonas agrícolas e das tradições agrícolas na UE.
2008	O Tribunal, com base no nível de erros detetado no âmbito dos testes das operações e na sua avaliação dos sistemas, reitera que o SIGC constitui, em geral, um sistema de controlo eficaz para limitar o risco de erros ou de despesas irregulares. Não obstante, a auditoria salientou que são necessárias melhorias significativas em organismos pagadores seleccionados em três Estados-Membros [nomeadamente RU (Escócia), Bulgária e Roménia] (ponto 5.64).	<p>A Comissão tomou as seguintes medidas corretivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Bulgária: foi desenvolvido um plano de ação para o período 2009-2011 com o objetivo de corrigir o elevado número de erros cometidos por negligência nos pedidos de ajuda dos agricultores, adquirir novas ortoimagens e atualizar o SIPA-SIG com informações provenientes das novas ortofotografias e dos resultados dos controlos no local. — Roménia: foi criado um plano de ação para o período 2009-2011, visando a aquisição de novas ortoimagens, a atualização do SIPAS-SIG com informações provenientes das novas ortofotografias e dos resultados dos controlos no local. — Reino Unido (Escócia): as autoridades nacionais têm revisto e atualizado as informações constantes do SIPA-SIG. 	Os planos de ação da Roménia e da Bulgária foram concluídos em novembro e fevereiro de 2011, respetivamente.

(1) Foram efetuadas recomendações semelhantes no ponto 5.65 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

CAPÍTULO 4

Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.9
Características específicas do grupo de políticas	4.2-4.8
Desenvolvimento rural	4.2-4.5
Ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor	4.6-4.8
Âmbito e método de auditoria	4.9
Regularidade das operações	4.10-4.19
Desenvolvimento rural	4.12-4.18
Condicionalidade	4.16-4.18
Ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor	4.19
Eficácia dos sistemas	4.20-4.50
Desenvolvimento rural	4.20-4.44
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	4.20-4.32
Sistema de apuramento das contas e tomada de posição da Comissão	4.33-4.44
Ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor	4.45-4.50
Sistema de controlo interno da DG MARE	4.46
Tomada de posição de outras DG — Relatórios anuais de atividades (RAA)	4.47-4.50
Conclusões e recomendações	4.51-4.55
Conclusões	4.51-4.52
Recomendações	4.53-4.55

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente aos domínios do Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde, o que inclui o desenvolvimento rural (integrado no domínio de intervenção 05 — Agricultura e desenvolvimento rural) e os domínios de intervenção 07 — Ambiente e ação climática, 11 — Assuntos marítimos e pescas e 17 — Saúde e defesa do consumidor. O **quadro 4.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas do exercício de 2011.

Quadro 4.1 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde — Informações principais 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
05	Desenvolvimento rural	Desenvolvimento rural	12 292	Partilhada
		Medidas de pré-adesão	102	Descentralizada
		Aspetos internacionais do domínio de intervenção «Agricultura e desenvolvimento rural»	5	Centralizada direta
			12 399	
07	Ambiente e ação climática	Despesas administrativas	92	Centralizada direta
		Despesas operacionais	240	Centralizada direta/Centralizada indireta
			332	
11	Assuntos marítimos e pescas	Despesas administrativas	41	Centralizada direta
		Despesas operacionais	731	Centralizada/Partilhada
			772	
17	Saúde e defesa do consumidor	Despesas administrativas	117	Centralizada direta
		Despesas operacionais	506	Centralizada direta/Centralizada indireta
			623	

Total das despesas administrativas ⁽¹⁾	250
---	------------

Total das despesas operacionais	13 876
---------------------------------	---------------

Das quais: — adiantamentos	566
----------------------------	-----

— pagamentos intermédios/finais	13 310
---------------------------------	--------

Total dos pagamentos do exercício	14 126
--	---------------

Total das autorizações do exercício	16 779
--	---------------

(¹) A auditoria das despesas administrativas é apresentada no capítulo 9.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

Características específicas do grupo de políticas

Desenvolvimento rural

4.2. O desenvolvimento rural faz parte da política agrícola comum (PAC), cujos objetivos globais e fontes de financiamento são apresentados no capítulo 3 (ver pontos 3.2 e 3.3).

4.3. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) cofinancia a taxas variáveis as despesas de desenvolvimento rural através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros. As despesas abrangem 45 medidas que incluem tanto medidas «superfície» (como os pagamentos agroambientais e os pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com desvantagens naturais) como medidas não relacionadas com a superfície (como a modernização de explorações agrícolas e a criação de serviços básicos para a economia e a população rurais) (12 394 milhões de euros) (1).

4.4. A gestão e o controlo das despesas da PAC são descritos no capítulo 3 (ver pontos 3.6 e 3.7). No âmbito de determinados regimes de ajudas do Feader (2), os beneficiários de ajudas da UE têm a obrigação legal de cumprir requisitos de «condicionalidade», tal como descrito no ponto 3.5.

4.5. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, o Tribunal constatou que as despesas no domínio do desenvolvimento rural são particularmente propensas a erros (3). O risco principal para a regularidade é causado pelas regras e condições de elegibilidade muitas vezes complexas. Além disso, como alguns programas têm baixas taxas de execução (4), existe o risco, especialmente no final do período de programação, de serem declaradas despesas inelegíveis a fim de evitar a anulação de autorizações.

4.4. Ver a resposta ao ponto 3.5.

4.5. A Comissão partilha com o Tribunal o ponto de vista de que, comparativamente ao primeiro pilar da PAC, é maior a incidência de erros em alguns setores de despesas no domínio do desenvolvimento rural. Todavia, as taxas de erro relativamente mais elevadas no caso da política de desenvolvimento rural também têm de ser apreciadas no contexto dos objetivos dessa política, que só podem ser atingidos com as regras e condições de elegibilidade mais complexas a que o Tribunal alude.

(1) Este montante inclui as despesas para a conclusão dos programas anteriores (2000-2006) (500 milhões de euros) e as medidas de pré-adesão no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural (102 milhões de euros).

(2) Definidos no artigo 50.º-A do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

(3) Ver ponto 3.18 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010.

(4) Cinco anos após o início do período de programação 2007-2013, as taxas de execução (ou seja, pagamentos/plano financeiro) ainda eram muito baixas na Bulgária (29,1 %), Roménia (34,3 %) e Itália (36,2 %) (informações com base em dados da DG AGRI à data de 31.12.2011).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor

4.6. A política da União em matéria de ambiente destina-se a contribuir para a proteção e melhoria da qualidade ambiental, da vida dos seus cidadãos e da utilização racional dos recursos naturais, incluindo a nível internacional. O instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) ⁽⁵⁾ é o programa mais importante em termos de financiamento (184 milhões de euros de despesas em 2011), cofinanciando projetos nos Estados-Membros relacionados com a natureza e a biodiversidade, a política ambiental e a governação e a informação e a comunicação.

4.7. A política comum das pescas do domínio de intervenção assuntos marítimos e pescas visa os mesmos objetivos globais que a política agrícola comum (ver ponto 3.2). O Fundo Europeu das Pescas (FEP) ⁽⁶⁾ é o seu instrumento principal (441 milhões de euros de despesas em 2011).

4.8. No que respeita à saúde e defesa do consumidor, a UE contribui tanto para a proteção da saúde humana, da saúde animal e da fitossanidade como para o bem-estar dos consumidores. A maior parte dos pagamentos é efetuada a programas de erradicação de doenças animais e a agências europeias ⁽⁷⁾ (186 milhões de euros e 171 milhões de euros respetivamente em 2011).

Âmbito e método de auditoria

4.9. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2** do capítulo 1. No que se refere à auditoria dos domínios do Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

— a auditoria consistiu no exame de uma amostra de 178 pagamentos intermédios e finais, incluindo 160 pagamentos relativos ao domínio do desenvolvimento rural e 18 relativos aos domínios do ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor;

4.9.

⁽⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 614/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

⁽⁶⁾ O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) foi substituído pelo FEP para o período de programação corrente (2007-2013) — Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho (JO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

⁽⁷⁾ Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos, Agência Europeia de Medicamentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- no que se refere à condicionalidade, o Tribunal concentrou os seus testes no cumprimento das obrigações de BCAA (boas condições agrícolas e ambientais) e selecionou requisitos legais de gestão (RLG) ⁽⁸⁾, em relação aos quais foi possível obter provas e chegar a uma conclusão à data da visita de auditoria;
- as reduções e exclusões (a aplicar pelos Estados-Membros nos casos em que os beneficiários de ajudas da UE sobre-declararam a superfície real, o número de animais ou as despesas elegíveis ⁽⁹⁾) não são incluídas no cálculo da taxa de erro efetuado pelo Tribunal ⁽¹⁰⁾;
- a avaliação dos sistemas de desenvolvimento rural abrangeu um organismo pagador em cada um de seis Estados-Membros: Dinamarca, Espanha (Galiza), Itália (Lombardia), Hungria, Áustria e Finlândia. No que se refere aos assuntos marítimos e pescas, o Tribunal testou o sistema de controlo interno da DG MARE;
- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de atividades da DG AGRI (no que se refere ao desenvolvimento rural), DG CLIMA, DG ENV, DG MARE e DG SANCO;
- além disso, a fim de avaliar a base para as decisões de apuramento financeiro da Comissão, o Tribunal analisou os trabalhos de auditoria da DG AGRI relativos ao apuramento das contas e os certificados e relatórios dos organismos de certificação do Feader relativos a 15 organismos pagadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- *Ver a resposta aos pontos 4.16 a 4.18.*

⁽⁸⁾ Todos os requisitos no caso dos RLG 6-8 (relativos à identificação e registo dos animais) e óbvio incumprimento dos RLG 4 (diretiva «nitratos») e 18 (bem-estar dos animais).

⁽⁹⁾ Artigos 16.º, 17.º e 30.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

⁽¹⁰⁾ Exceto nos casos em que os Estados-Membros já tinham detetado a irregularidade sem aplicar as devidas reduções/exclusões.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.10. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 57 % estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que o erro mais provável se situe em 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. Relativamente às despesas no domínio do desenvolvimento rural, das 160 operações selecionadas, 93 (58 %) estavam afetadas por erros, dos quais 61 (66 %) eram quantificáveis. No que se refere aos domínios do ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor, das 18 operações selecionadas, 8 (44 %) estavam afetadas por erros, dos quais 2 (25 %) eram quantificáveis.

Desenvolvimento rural

4.12. Quanto ao Feader, os testes das operações efetuados pelo Tribunal implicaram a auditoria de 26 medidas diferentes. 75 operações eram relativas a medidas «superfície» e 85 a medidas não relacionadas com a superfície. A maior parte do erro mais provável referido no ponto 4.10 dizia respeito à elegibilidade de medidas não relacionadas com a superfície. O Tribunal detetou igualmente uma elevada incidência de erros quando os beneficiários eram organismos públicos, tais como municípios ou o próprio organismo pagador: nas 34 operações auditadas envolvendo beneficiários públicos, verificaram-se 17 erros (50 %) relativos a questões como declarações de IVA ilegível ou incumprimento das regras de adjudicação de contratos.

4.13. A amostra de 160 operações no domínio do desenvolvimento rural incluiu 43 pagamentos relativos a regimes agroambientais. O Tribunal detetou que em dez casos (23 %), os agricultores não respeitaram os compromissos agroambientais que tinham assumido. O exemplo 4.1 apresenta uma descrição desse tipo de erro detetado pelo Tribunal. No que se refere à medida «modernização de explorações agrícolas», foram auditados 21 pagamentos, nos quais o Tribunal detetou oito casos (38 %) de despesas ilegíveis.

4.10 e 4.11. A Comissão regista a estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal. Embora a Comissão não concorde com a avaliação do Tribunal em alguns casos, a sua própria estimativa do nível de pagamentos indevidos, efetuada com base nos dados estatísticos de controlo facultados pelos Estados-Membros em 2011, também mostra uma deterioração da situação, embora em menor grau. Nessa perspetiva, o Diretor-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural formulou uma reserva na sua declaração de fiabilidade referente a 2011, relativa às despesas no domínio do desenvolvimento rural.

Acompanha essa reserva uma série de ações corretivas destinadas a corrigir a situação, a determinar pela Comissão juntamente com os Estados-Membros.

Todavia, as taxas de erro relativamente mais elevadas no caso da política de desenvolvimento rural, comparativamente ao primeiro pilar da PAC, também têm de ser apreciadas no contexto dos objetivos dessa política, que só podem ser atingidos com as regras e condições de elegibilidade mais complexas referidas pelo Tribunal no ponto 4.5.

A Comissão salienta que metade dos erros quantificáveis são bastante pequenos, em termos financeiros (menos de 5 %).

4.12. A Comissão regista as constatações do Tribunal, embora estas nem sempre coincidam com os dados estatísticos de controlo provenientes dos Estados-Membros. Caso o considere necessário, tê-las-á em conta na execução do seu plano de ação para o desenvolvimento rural.

4.13.

⁽¹¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a estimativa mais precisa (conhecida como erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro nesta população se situe entre 4,5 % e 10,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 4.1 — Incumprimento dos compromissos agroambientais (exemplo de erro de elegibilidade)

O beneficiário candidatou-se à ajuda no âmbito de dois regimes agroambientais. No caso do primeiro regime, o beneficiário tinha-se comprometido, em relação a 14 parcelas, a não efetuar culturas numa faixa de proteção de um metro de largura, deixando essa área por cultivar, lavar, adubar e pulverizar. A auditoria constatou que esse requisito não foi respeitado em nenhuma das 14 parcelas. Em relação ao segundo regime, o agricultor comprometeu-se a aplicar técnicas de gestão de pomares adequadas e boas práticas agrícolas, incluindo poda e desbaste de árvores de fruto. A auditoria constatou que as árvores não foram podadas e que as partes das parcelas onde as árvores cresciam estavam cobertas de resíduos. Segundo as regras nacionais aplicáveis, este incumprimento significativo dos requisitos nos dois regimes deverá dar origem a uma redução de 100 % do pagamento.

4.14. Em 31 das operações auditadas, foi exigido ao beneficiário que respeitasse as regras de adjudicação de contratos. O Tribunal constatou que em 12 casos (39 %), uma ou mais dessas regras não foram respeitadas (ver exemplo 4.2).

Exemplo 4.2 — Incumprimento das regras de adjudicação de contratos (exemplo de erro de elegibilidade)

O beneficiário de 5,1 milhões de euros de ajuda era o próprio organismo pagador. O montante foi pago para a medida «assistência técnica» e referia-se a uma parte da maior operação de assistência e manutenção do sistema informático do organismo pagador. O Tribunal constatou que os dois contratos relativos a essa operação, no valor de cerca de 58 milhões de euros, foram adjudicados a uma empresa através de procedimentos por negociação sem anúncio de concurso. O organismo pagador não apresentou a necessária análise nem exigiu justificação para a adjudicação destes contratos através de tais procedimentos, em vez de o fazer através de procedimentos de concurso públicos ou limitados.

4.15. O Tribunal constatou em mais de um terço dos casos que o erro identificado como parte dos testes das operações era sistemático, ou seja, afetava mais pagamentos para além do auditado (ver exemplo 4.3).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 4.1 — Incumprimento dos compromissos agroambientais (exemplo de erro de elegibilidade)

A Comissão considera que a constatação do Tribunal diz respeito a um caso não-sistemático de inobservância de um compromisso assumido no âmbito de uma medida agroambiental.

A Comissão solicitará ao organismo de certificação em causa que supervise a recuperação do montante pago indevidamente.

4.14. *A Comissão faz notar que algumas observações do Tribunal dizem respeito às regras nacionais de adjudicação de contratos e que alguns Estados-Membros interpretam essas regras de modo diverso do Tribunal.*

Exemplo 4.2 — Incumprimento das regras de adjudicação de contratos (exemplo de erro de elegibilidade)

A Comissão salienta que, caso o procedimento referido tivesse sido objeto de uma justificação adequada, o beneficiário teria, em princípio, podido adjudicar legalmente os contratos por negociação. Nessa perspetiva, a fim de respeitar o princípio da proporcionalidade, é possível que a Comissão, no seu procedimento de apuramento da conformidade, não exclua a totalidade da despesa do financiamento da UE.

4.15.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 4.3 — Inclusão de IVA inelegível (exemplo de erro de elegibilidade sistemático)

Um pagamento auditado referia-se aos serviços prestados a um organismo público para um programa de formação e informação. O organismo público declarou o montante completo do pagamento, incluindo IVA inelegível, que foi completamente pago e imputado ao orçamento da UE. Este erro sistemático afetou todas as despesas da medida de desenvolvimento rural relativas a este Estado-Membro, tendo totalizado 0,8 milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 4.3 — Inclusão de IVA inelegível (exemplo de erro de elegibilidade sistemático)

No âmbito do procedimento de apuramento financeiro, os serviços da Comissão darão seguimento às constatações do Tribunal junto das autoridades nacionais, tendo em vista a recuperação dos pagamentos indevidos.

Condicionalidade

4.16. Como referido no capítulo 3 (ver ponto 3.9), os erros de condicionalidade são incluídos pela primeira vez nos cálculos da taxa de erro do Tribunal.

4.17. No que diz respeito à DAS relativa ao exercício de 2011, o Tribunal detetou, com base no seu exame (ver ponto 4.9, segundo travessão), uma ou mais infrações em matéria de condicionalidade em 26 ⁽¹²⁾ dos 73 pagamentos sujeitos a condicionalidade (36 %). Para cada infração, o Tribunal utilizou o sistema nacional de redução dos pagamentos para quantificar o erro. Em todos os casos, a redução situou-se entre 0 % e 5 %. Os erros detetados representam cerca de 0,2 pontos percentuais da taxa global de erro referida no ponto 4.10.

4.18. O Tribunal observou especialmente problemas significativos em relação ao cumprimento dos requisitos de condicionalidade para a identificação e o registo dos animais. Quanto às 46 explorações agrícolas com animais incluídas na amostra, foi detetado incumprimento dos requisitos em 16 casos (35 %).

Ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor

4.19. É apresentado no exemplo 4.4 um erro detetado nos domínios de intervenção do ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor.

4.16 a 4.18. Na sua maior parte, os requisitos de condicionalidade (concretamente os requisitos legais de gestão) devem ser respeitados por todos os cidadãos da UE, independentemente de serem ou não agricultores beneficiários de apoios da UE no âmbito da PAC. O respeito da condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade, pelo que o controlo dos respetivos requisitos não tem implicações ao nível da legalidade nem da regularidade das operações subjacentes. Os agricultores que não respeitam esses requisitos têm direito a receber os pagamentos, embora sejam sancionados em função da gravidade, do grau, da duração e da repetição dos incumprimentos detetados, bem como da sua negligência ou intenção. Corroboram-no o facto de os pagamentos poderem ser efetuados antes de concluídos os controlos da condicionalidade e o facto de as sanções não serem aplicadas aos pagamentos efetuados a título do ano em que o agricultor não cumpriu os requisitos, mas sim aos pagamentos efetuados a título do ano das constatações correspondentes por parte das autoridades nacionais. Por todas estas razões, a Comissão não tem em conta a violação das obrigações de condicionalidade no cálculo do nível de erro para a sua declaração de fiabilidade.

4.19.

⁽¹²⁾ 17 dos 26 casos afetaram igualmente o pagamento auditado, ao passo que os outros nove casos apenas afetarão pagamentos futuros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 4.4 — Despesas declaradas após o período de elegibilidade

As autoridades nacionais dos Estados-Membros têm de apresentar à Comissão as declarações de despesas relativas aos programas de erradicação de doenças animais até 30 de abril, em relação ao ano civil anterior. Uma declaração de um Estado-Membro relativa a 2010 no valor de 12,4 milhões de euros incluía despesas no montante de 0,3 milhões de euros pagas após 30 de abril de 2011.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 4.4 — Despesas declaradas após o período de elegibilidade

A Comissão decidiu efetuar um primeiro pagamento por conta antes de fixar a contribuição financeira final, dado que a declaração de custos do Estado-Membro não podia ser aprovada em 2011 por estar a decorrer um controlo no local – C(2011) 9743, artigos 1.º e 2.º. A lista habitual de verificações dos controlos no local inclui os pagamentos posteriores a 30 de abril de custos declarados.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS**Desenvolvimento rural***Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações*

4.20. O exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros é resumido no **anexo 4.2**. No que respeita aos seis sistemas de supervisão e de controlo auditados no domínio do desenvolvimento rural, o Tribunal constatou que um dos sistemas de controlo aplicados era ineficaz (Dinamarca), quatro eram parcialmente eficazes (Espanha (Galiza), Itália (Lombardia), Hungria e Finlândia) e um era eficaz (Áustria) para garantir a regularidade dos pagamentos.

4.21. Quanto às medidas de desenvolvimento rural ligadas à «superfície», como as medidas agroambientais, a verificação de determinados elementos essenciais como a área elegível é efetuada através do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), descrito no capítulo 3 (ponto 3.16). Outras condições de elegibilidade regem-se por controlos especificamente concebidos para o efeito ⁽¹³⁾. Como descrito no capítulo 3 (pontos 3.14 a 3.17), o Tribunal constatou que, em relação a 2011, os sistemas SIGC foram parcialmente eficazes em todos os organismos pagadores examinados.

4.22. A auditoria do Tribunal incidiu na conformidade com as disposições dos regulamentos aplicáveis e numa avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações. Foram especialmente examinados os seguintes elementos:

- a) procedimentos administrativos e de controlo para assegurar a correção dos pagamentos;
- b) sistemas de controlo baseados em controlos físicos no local;

4.20. A Comissão toma nota de que os resultados apresentados são semelhantes aos do ano transato.

4.21. A Comissão considera que o SIGC é, de um modo geral, um sistema de controlo que limita eficazmente o risco de erros ou de despesas irregulares.

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 3.14 e 3.15.

4.22. Ver a resposta conjunta aos pontos 4.16. a 4.18.

⁽¹³⁾ No que respeita às medidas de desenvolvimento rural durante o período de programação 2007-2013, as condições pormenorizadas são definidas pelo Regulamento (UE) n.º 65/2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

c) sistemas para garantir a aplicação e o controlo da condicionalidade.

Procedimentos e controlos administrativos para assegurar a correção dos pagamentos

4.23. Os controlos administrativos realizados pelos organismos pagadores devem abranger a correção das declarações efetuadas pelo requerente e o cumprimento das condições de elegibilidade para a concessão da ajuda.

4.24. O Tribunal identificou insuficiências na execução dos controlos administrativos relativamente às condições de elegibilidade e às autorizações em cinco dos seis Estados-Membros auditados [Dinamarca, Itália (Lombardia), Hungria, Áustria e Finlândia]. O exemplo 4.5 apresenta um desses casos. Em um Estado-Membro (Dinamarca), o Tribunal examinou uma amostra de cinco projetos selecionados aleatoriamente no que respeita às medidas não relacionadas com a superfície. A auditoria identificou despesas ilegíveis em quatro dos projetos, que não tinham sido detetadas pelo organismo pagador.

4.25. O Tribunal constatou, além disso, que três dos seis Estados-Membros auditados [Dinamarca, Itália (Lombardia) e Finlândia] não aplicaram corretamente as reduções estipuladas na legislação.

4.26. Um dos principais controlos administrativos⁽¹⁴⁾ das medidas destinadas a melhorar a competitividade do setor agrícola, tais como a modernização de explorações agrícolas e a melhoria e o desenvolvimento das infraestruturas rurais, visa avaliar se os custos declarados são razoáveis. Assim, os Estados-Membros são obrigados a aplicar sistemas adequados para avaliar os montantes declarados pelos beneficiários. O Tribunal constatou que este requisito legal não foi eficazmente aplicado por quatro das seis autoridades nacionais auditadas [Dinamarca, Espanha (Galiza), Itália (Lombardia) e Hungria]. Esta situação é confirmada pela amostra de operações, na qual foram assinalados erros em 21 das 70 operações (30 %) examinadas. No ano passado foi já apresentada uma constatação semelhante, mas em relação a outros organismos pagadores (ver ponto 3.35 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010).

Sistemas de controlo baseados em controlos físicos no local

4.27. Os Estados-Membros devem realizar controlos no local que abrangem, segundo os regimes de ajudas, pelo menos 5 % de todos os beneficiários ou da despesa⁽¹⁵⁾. A auditoria do Tribunal incidiu sobre a adequação dos procedimentos de seleção de beneficiários para esses controlos, a qualidade e a divulgação dos controlos e a adequação das correções efetuadas.

4.25. *Sempre que, no quadro das suas auditorias, a Comissão deteta deficiências nos controlos administrativos, procura corrigi-las no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, a fim de proteger os interesses financeiros da UE.*

4.26. *A Comissão partilha a opinião de que os controlos administrativos da razoabilidade dos custos são essenciais para garantir a eficácia do sistema de controlo no seu conjunto. Estes controlos essenciais são examinados de forma sistemática durante as missões de auditoria da Comissão. Todavia, é de notar que, no caso da Itália, a constatação do Tribunal se refere a montantes (custos gerais) normalmente pagos forfaitariamente até ao máximo de 10 %, ou que até podem ser fixos ou escapar à influência do beneficiário (impostos, custo da certificação do sistema de qualidade, etc.).*

4.27 a 4.29. *As questões referidas pelo Tribunal de Contas também são sistematicamente examinadas durante as missões de auditoria da Comissão. Quando se detetam deficiências, são impostas aos Estados-Membros correções financeiras, através do procedimento de apuramento da conformidade das contas, e feitas recomendações destinadas a melhorar os sistemas de controlo.*

⁽¹⁴⁾ Referidos no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Artigos 12.º e 25.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.28. O Tribunal constatou que, em cinco dos seis Estados-Membros auditados [Dinamarca, Espanha (Galiza), Itália (Lombardia), Hungria e Finlândia], os controlos efetuados não abrangeram todos os compromissos e obrigações de um beneficiário que podem ser controlados por ocasião da visita, como exigido pela legislação.

4.29. Em cada um dos seis Estados-Membros visitados, o Tribunal repetiu quatro controlos selecionados aleatoriamente, o que implicou reproduzir todos os controlos originalmente efetuados pelo organismo pagador, incluindo todos os controlos administrativos e no local. Ao repetir controlos no local efetuados pelos organismos pagadores, o Tribunal constatou que os controlos nem sempre tinham sido devidamente executados. O exemplo 4.5 apresenta um desses casos.

Exemplo 4.5 — Qualidade insuficiente dos controlos administrativos e no local por parte dos Estados Membros

Um dos controlos que o Tribunal repetiu em Itália (Lombardia) dizia respeito a um projeto de construção de um imóvel de dois pisos numa exploração agrícola, incluindo um laboratório para a transformação de frutos e outros produtos da exploração, uma zona de armazenagem e um terraço para a secagem dos frutos.

O organismo pagador aprovou o montante total do pedido de pagamento de saldo (221 205 euros) na sequência de controlos administrativos e no local.

No entanto, o Tribunal constatou que o imóvel tinha predominantemente as características de uma residência particular e não de uma instalação agrícola e que, portanto, os custos a ele relativos não eram elegíveis. O facto de as autoridades nacionais aceitarem o montante total da despesa declarada revela uma insuficiência significativa do sistema nos controlos administrativos e no local.

Sistemas para garantir a aplicação e o controlo da condicionalidade

4.30. O exame efetuado pelo Tribunal à conceção e aplicação dos sistemas relativos à condicionalidade revelou algumas insuficiências importantes que são igualmente aplicáveis ao capítulo 3. Nenhum dos seis Estados-Membros auditados instituiu ou efetuava controlos da totalidade dos requisitos aplicáveis definidos pela legislação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 4.5 — Qualidade insuficiente dos controlos administrativos e no local por parte dos Estados Membros

A Comissão irá dar seguimento ao caso junto das autoridades italianas, no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

4.30. A Comissão efetuou auditorias no domínio da condicionalidade nos seis Estados-Membros auditados pelo Tribunal (embora não nas mesmas regiões de Espanha e da Itália) e também detetou deficiências graves na definição e controlo das normas de boas condições agrícolas e ambientais e dos requisitos legais de gestão. Sempre que ficou clara a existência de um risco para o Fundo em algum desses seis Estados-Membros, a Comissão aplicou uma correção financeira (o que fez no quadro de várias investigações relativas à Dinamarca, Hungria, Áustria e a outras regiões da Itália e de Espanha) ou iniciou procedimentos de apuramento das contas, ainda a decorrer (relativos a investigações realizadas nos seis Estados-Membros em causa).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.31. Além disso, o planeamento e calendário dos controlos revelaram insuficiências em cinco dos seis Estados-Membros auditados [Dinamarca, Espanha (Galiza), Itália (Lombardia), Hungria e Finlândia]. Por exemplo, um Estado-Membro [Itália (Lombardia)] efetuou todos os controlos relativos a três RLG⁽¹⁶⁾ entre outubro e dezembro. Portanto, os requisitos que tinham de ser respeitados fora desses meses, como a proibição de adubar os campos com estrume e outras substâncias contendo nitratos até 28 de fevereiro em zonas vulneráveis aos nitratos, não foram eficazmente controlados.

4.32. O Tribunal constatou igualmente em três dos Estados-Membros auditados [Itália (Lombardia), Hungria e Finlândia] que, quando os controlos foram efetuados, o incumprimento nem sempre levou às reduções exigidas. Em um Estado-Membro [Itália (Lombardia)], com respeito aos seis RLG relativos a animais, não foram aplicadas reduções com base nos critérios definidos pela legislação (extensão, gravidade e persistência do incumprimento). Em vez disso, este Estado-Membro verificou se o erro era corrigível e se se tratava da primeira vez que se detetava um erro em relação ao beneficiário controlado. Consequentemente, a maioria dos casos de incumprimento foi tratada como casos menores, aos quais não foram aplicadas reduções.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.31. Durante as auditorias no domínio da condicionalidade, a Comissão verifica sistematicamente a observância do estabelecido no respeitante a planeamento e calendário dos controlos no local (se o Estado-Membro efetuou um nível adequado de controlo durante o ano, se há transferência de inspeções para o ano seguinte, se os prazos de comunicação são respeitados, etc.). A Comissão também detetou as deficiências referidas na Hungria, em Itália e noutros Estados-Membros, tendo-lhes dado o seguimento necessário no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

4.32. A Comissão presta especial atenção ao sistema de avaliação e penalização estabelecido por cada Estado-Membro para a condicionalidade (indulgência do sistema, utilização adequada do mesmo e seguimento dado aos incumprimentos menores, incumprimentos que não se traduzem em reduções por aplicação incorreta das tolerâncias, etc.). A Comissão também detetou as deficiências apontadas nos Estados-Membros referidos pelo Tribunal. O conseqüente risco para os fundos está a ser tratado no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

A Comissão detetou ainda determinadas deficiências graves relativas aos controlos de condicionalidade dos requisitos legais de gestão aplicáveis aos animais em Itália e está a tratar do assunto no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

⁽¹⁶⁾ RLG 1 [Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103 de 25.4.1979, p. 1)]; RLG 4 [Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375 de 31.12.1991, p. 1)] e RLG 5 [Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7)].

Sistema de apuramento das contas e tomada de posição da Comissão

Procedimento de apuramento das contas da Comissão

4.33. A gestão das despesas no setor da agricultura é, na sua maioria, partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. A ajuda é paga pelos Estados-Membros, que posteriormente são reembolsados pela Comissão (numa base trimestral em relação ao Feader e numa base mensal em relação ao FEAGA). A aceitação final das despesas resulta de um procedimento com duas fases designado por procedimento de apuramento das contas. As duas fases consistem numa decisão financeira anual e em decisões de conformidade plurianuais adotadas pela Comissão ⁽¹⁷⁾.

4.34. Em relatórios anuais anteriores, bem como no Relatório Especial n.º 7/2010 sobre a auditoria do procedimento de apuramento das contas ⁽¹⁸⁾, o Tribunal criticou o facto de as correções financeiras serem imputadas aos Estados-Membros, e não aos beneficiários finais, e de os ajustamentos de conformidade implicarem uma utilização considerável das correções forfetárias, que não estão diretamente relacionadas com o montante real dos pagamentos irregulares. O sistema de apuramento da conformidade manteve-se inalterado em 2011.

4.34. O que o Tribunal critica no sistema de apuramento da conformidade é inerente ao sistema. O apuramento da conformidade tem por objetivo excluir do financiamento da UE as despesas que não se efetuaram de acordo com as normas da UE. O mecanismo não permite a recuperação dos pagamentos irregulares aos beneficiários – operação que, de acordo com o princípio da gestão partilhada, é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros.

Quando o apuramento da conformidade permite detetar pagamentos indevidos a beneficiários, compete aos Estados-Membros proceder às correspondentes recuperações dos beneficiários. No entanto, mesmo que não seja necessário efetuar recuperações de beneficiários, porque a correção financeira se relaciona apenas com deficiências do sistema de gestão e de controlo dos Estados-Membros e não com pagamentos indevidos, estas correções são importantes para melhorar os sistemas dos Estados-Membros e, dessa forma, evitar, ou detetar e recuperar, pagamentos irregulares a beneficiários.

O Tribunal de Justiça aceitou a utilização de taxas forfetárias como sendo conforme com as normas jurídicas que regem o exercício de conformidade, tendo o Parlamento Europeu aprovado a aplicação do método, em certas circunstâncias, na sua resolução relativa à quitação de 2007 ⁽¹⁾.

Por último, a Comissão indicou aos Estados-Membros ⁽²⁾ que, se os organismos de certificação destes repetirem, na sua totalidade, o controlo de uma amostra representativa de operações que o organismo pagador tenha controlado no local e confirmarem, por essa via, a fiabilidade dos dados estatísticos de controlo do Estado-Membro, a Comissão aceitará que a taxa de erro resultante represente o risco máximo possível e que as correções financeiras aplicáveis ao ano em causa não excedam o nível correspondente.

⁽¹⁷⁾ As contas e os pagamentos do organismo pagador são examinados por um organismo independente (o organismo de certificação), que apresenta um relatório à Comissão em fevereiro do ano seguinte. Até 30 de abril desse ano, a Comissão tem de adotar uma decisão (apuramento financeiro) mediante a qual aceita estas contas ou solicita trabalhos ou informações suplementares. A Comissão efetua igualmente auditorias destinadas a verificar se os Estados-Membros aplicaram as regras da UE para o controlo da legalidade e regularidade das despesas (auditorias de conformidade). Com base nessas auditorias, a Comissão pode impor uma correção aos Estados-Membros, aos quais assiste o direito de recorrer a um processo de conciliação. Quando este processo chegar ao seu termo, a Comissão está em condições de inserir uma correção financeira numa decisão de conformidade.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹⁾ Ver o ponto 83 da resolução do Parlamento Europeu relativa à quitação de 2007.

⁽²⁾ Documento D/413722/2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.35. A primeira fase do procedimento de apuramento das contas baseia-se em auditorias efetuadas por organismos de certificação independentes nos Estados-Membros. Estes organismos apresentam à Comissão um relatório de certificação sobre as contas e o sistema de controlo interno do organismo pagador, bem como um parecer sobre a declaração de fiabilidade emitida pelo diretor do organismo pagador.

4.36. O exame efetuado pelo Tribunal a uma amostra de 32 auditorias relativas ao FEAGA e ao Feader revelou que os organismos de certificação seguem em geral de perto o modelo de relatório imposto pela DG AGRI. Nas suas auditorias, os organismos de certificação têm de aplicar as normas internacionais de auditoria, o que inclui a utilização de outras fontes, tais como as auditorias anteriores⁽¹⁹⁾. O Tribunal constatou, contudo, que os organismos de certificação raramente consideram as observações formuladas nas auditorias anteriores da Comissão ou do Tribunal, tais como informar se o organismo pagador pôs em prática medidas corretivas suficientes em relação às observações formuladas.

4.37. O Tribunal examinou os trabalhos de auditoria da DG AGRI sobre os relatórios dos organismos de certificação, tendo constatado que se baseavam em listas de controlo pormenorizadas abrangendo as questões mais importantes. No entanto, a DG AGRI não verifica se os relatórios dos organismos de certificação dão seguimento às observações anteriormente formuladas, ainda que tenham sido identificadas como parte do procedimento de apuramento da conformidade da Comissão. Atualmente, as orientações da Comissão não especificam que os organismos de certificação devem incluir na sua estratégia e relatórios de auditoria informações de outras fontes, tais como as auditorias anteriores da Comissão ou do Tribunal. Assim, os organismos de certificação não têm que avaliar o risco das observações previamente formuladas ou as suas implicações financeiras, nem se os organismos pagadores solucionaram os casos que deram origem às constatações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.36. As diretrizes da DG AGRI recordam que a norma internacional de auditoria «Identificar e avaliar os riscos de distorção material por meio da compreensão da entidade e do seu ambiente» (ISA n.º 315) exige que os organismos de certificação avaliem a conceção e execução dos controlos e apreciem a capacidade da organização de identificar riscos e de avaliar o impacto que estes podem ter nas contas.

A Comissão considera, portanto, que as constatações dos auditores da UE, independentemente de serem efetuadas pelo Tribunal de Contas ou pelos serviços de auditoria da Comissão, podem constituir uma fonte de informação muito valiosa para a compreensão e avaliação, por parte dos organismos de certificação, dos sistemas de controlo interno dos organismos pagadores. Recordar-se aos organismos de certificação a importância de terem tais constatações em conta na reunião do grupo de peritos desses organismos.

4.37. Os organismos de certificação têm de comunicar o seguimento dado pelos organismos pagadores às suas constatações, seja este a correção dos erros financeiros ou a formulação de recomendações com vista à eliminação das deficiências dos sistemas. Ao examinar os relatórios dos organismos de certificação, a Comissão averigua sistematicamente se esses organismos providenciaram para que fosse dado o seguimento adequado às constatações que efetuaram em anos anteriores.

A Comissão considera que as constatações de outros auditores podem constituir uma fonte de informação útil a ter em conta pelos organismos de certificação no planeamento das suas estratégias de auditoria (ver a resposta dada ao ponto 4.36).

Todavia, não incumbe aos organismos de certificação dar sistematicamente conta, em detalhe, do seguimento dado às constatações da Comissão, do Tribunal de Contas ou de qualquer organismo auditor externo.

⁽¹⁹⁾ A norma internacional de auditoria (NIA) n.º 200 (Objetivos gerais do auditor independente e a condução de uma auditoria de acordo com as normas internacionais de auditoria) refere, no ponto A28: «A evidência de auditoria é necessária para sustentar a opinião e o relatório do auditor. Ela é de natureza cumulativa e primariamente obtida a partir de procedimentos de auditoria executados durante o curso da auditoria. Contudo, também pode incluir informações obtidas de outras fontes, como auditorias anteriores [...]».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.38. O Tribunal examinou igualmente os trabalhos efetuados pelo organismo de certificação em relação ao Feader em um Estado-Membro (Dinamarca), no qual identificara as insuficiências mais graves dos sistemas de supervisão e de controlo. O Tribunal constatou que esse organismo de certificação:

- a) não era completamente independente, como legalmente exigido, dado a empresa que efetuou o trabalho de certificação estar igualmente implicada em controlos de elegibilidade anteriores ao pagamento em 35 % dos 65 processos auditados;
- b) se baseou, em grande medida, nos trabalhos efetuados pela unidade de auditoria interna do organismo pagador, sem documentação que provasse que tais trabalhos tinham sido suficientemente controlados;
- c) não controlara suficientemente se as despesas cumpriam todas as condições de elegibilidade. Em sete dos onze processos selecionados e verificados pelo organismo de certificação, o Tribunal identificou casos de despesas inelegíveis representando 8 % do montante controlado respeitante ao Feader.

4.39. A segunda fase do procedimento de apuramento das contas baseia-se em auditorias efetuadas pela Comissão. O Tribunal analisou todas as 27 auditorias efetuadas pela DG AGRI em 2011 no que respeita ao Feader, tendo constatado que essas auditorias constituíram geralmente uma base suficiente para o procedimento de apuramento da conformidade, com reserva das insuficiências a seguir assinaladas. Nas suas auditorias, a Comissão constatou insuficiências semelhantes às assinaladas pelo Tribunal, relativas por exemplo à ausência de verificação da razoabilidade dos custos, à adjudicação de contratos e à elegibilidade das despesas.

4.40. Os trabalhos de auditoria de conformidade da Comissão baseiam-se em sistemas, não se destinando a controlar a legalidade e regularidade das operações subjacentes. As amostras são selecionadas em função de uma apreciação subjetiva ou aleatória, abrangendo despesas relativas a vários exercícios orçamentais. Os trabalhos de auditoria da Comissão não se destinam, portanto, a calcular uma taxa de erro anual.

4.41. O Tribunal constatou que a Comissão nem sempre possuía registos adequados dos controlos efetuados. Não foram, por exemplo, utilizadas listas de controlo normalizadas para as 11 auditorias efetuadas às medidas não relacionadas com a superfície. Além disso, os trabalhos de auditoria não eram geralmente controlados por um terceiro independente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.38.

- a) e b) *No âmbito do procedimento de apuramento financeiro, a Comissão colocará a questão evocada às autoridades dinamarquesas, tendo em vista, nomeadamente, o reforço da independência operacional do organismo de certificação.*
- c) *O trabalho cometido aos organismos de certificação no âmbito do procedimento de apuramento financeiro destina-se, sobretudo, a verificar se as contas são completas, rigorosas e verdadeiras.*

4.40. *Ver a resposta conjunta aos pontos 1.12 e 1.13.*

4.41. *A Comissão dispõe de registos adequados dos controlos efetuados, embora esses registos nem sempre tenham uma forma normalizada. Esta situação deve-se à grande heterogeneidade das medidas e ao facto de os Estados-Membros as aplicarem de maneiras muito diversas. Os serviços da Comissão irão ponderar o recurso sistemático a listas de verificação normalizadas com características adequadas.*

Antes de adquirirem a sua forma final, as constatações das auditorias e os relatórios correspondentes são examinados e aprovados pelos chefes de equipa e pelo chefe de unidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tomada de posição da DG AGRI — Relatório anual de atividades (RAA)

4.42. O RAA da DG AGRI contém uma reserva referente às despesas totais do Feader relativas a 2011 (11,8 mil milhões de euros), com um montante residual total em risco de 278 milhões de euros⁽²⁰⁾. O Tribunal considera que, em princípio, esta reserva corrobora as suas observações atrás apresentadas sobre os testes substantivos e a auditoria de sistemas.

4.43. O principal argumento da DG AGRI para incluir uma reserva relativa ao Feader é o facto de a taxa de erro residual de 2,36 % por si anunciada se situar acima do limiar de materialidade de 2 %. O Tribunal observou que, no seu RAA⁽²¹⁾, a DG AGRI:

— não analisa nem explica por que razão a taxa de erro residual por si anunciada para o Feader «aumentou significativamente em comparação com o ano anterior»;

— anuncia ter posto em prática um plano de medidas corretivas destinadas a resolver a situação.

4.44. O Tribunal observa, além disso, que a taxa de erro indicada pela DG AGRI se baseia em valores comunicados pelos Estados-Membros em relação a 2010. Uma das razões para o Tribunal ter assinalado uma taxa de erro muito mais elevada do que a indicada pela DG AGRI prende-se com o facto de, no âmbito da sua auditoria, o Tribunal ter constatado que os Estados-Membros não detetam nem comunicam todas as despesas inelégíveis devido a insuficiências nos controlos administrativos e no local dos organismos pagadores, como se apresenta nos exemplos 4.2 e 4.5 e se analisa nos pontos 4.24, 4.28, 4.29 e 4.39.

4.43.

— a taxa de erro mais elevada no caso das medidas de desenvolvimento rural, comparativamente às medidas do primeiro pilar da PAC financiadas pelo FEAGA, deve-se, sobretudo, ao facto de os apoios a algumas dessas medidas — como as agroambientais — estarem subordinados a um número elevado de condições, frequentemente muito específicas, que são passíveis de aumentar o risco de erros por parte dos beneficiários e de dificultar os controlos pelas autoridades nacionais.

No seguimento da reserva formulada pelo Diretor-Geral da DG AGRI, na sua declaração de fiabilidade no relatório anual de atividade de 2011, relativamente às despesas no domínio do desenvolvimento rural, os serviços da Comissão deram início, em junho de 2012, em cooperação com os Estados-Membros, a uma análise aprofundada da situação com vista ao diagnóstico das razões subjacentes das maiores taxas de erro e no sentido de se determinarem ações corretivas específicas.

4.44. Para diminuir o risco de subestimação das taxas de erro determinadas com base nos referidos dados estatísticos de controlo, devido a imprecisões das bases de dados ou a seguimento inadequado dado às anomalias, tal como é indicado pelo Tribunal, a DG AGRI aplicou uma margem de segurança de 25 % ao calcular o risco residual para o Fundo. A Comissão considera esta margem amplamente suficiente para cobrir os riscos referidos pelo Tribunal.

Importa ainda salientar que os dados estatísticos de controlo dos Estados-Membros são verificados e validados, em grande medida, pelos organismos de certificação, tal como o Tribunal recomendava, como opção, no seu relatório anual de 2005. Os resultados desse trabalho são divulgados no relatório anual de atividade da DG AGRI.

A Comissão faz notar que algumas observações do Tribunal dizem respeito às regras nacionais de adjudicação de contratos e que alguns Estados-Membros interpretam essas regras de modo diverso do Tribunal.

⁽²⁰⁾ Esta reserva não cobre as despesas para a conclusão dos programas anteriores (2000-2006) (500 milhões de euros), nem as medidas de pré-adesão no domínio do desenvolvimento agrícola e rural (102 milhões de euros).

⁽²¹⁾ Páginas 58, 59 e 79 a 81 do RAA da DG AGRI.

Ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor

4.45. Os domínios de intervenção do ambiente e ação climática, assuntos marítimos e pescas, bem como saúde e defesa do consumidor são geridos pela Comissão através de sistemas de controlo específicos. O Tribunal examinou o sistema de controlo interno da DG MARE.

Sistema de controlo interno da DG MARE

4.46. Foram testados 30 pagamentos selecionados aleatoriamente, relativos aos principais domínios orçamentais da DG MARE. A auditoria revelou que os controlos-chave nem sempre estavam completamente documentados, havendo o risco de esses controlos não serem efetuados. Além disso, verificou-se um controlo insuficiente das capturas nos termos de um acordo internacional de pescas, o que originou despesas imprevistas para a Comissão, como se refere no exemplo 4.6.

Exemplo 4.6 — Controlo insuficiente das capturas

O Acordo de Parceria no domínio das pescas celebrado entre a União Europeia e um país terceiro (República Islâmica da Mauritânia) para o quadriénio que termina em 31 de julho de 2012 permite que os navios de pesca registados na UE capturem até 300 000 toneladas de peixe por ano (até 31 de julho) em troca de uma contribuição da UE de 40 euros por tonelada capturada. O protocolo deste acordo estabelece que, caso a UE pretenda uma quota adicional, deverá informar as autoridades nacionais até 15 de fevereiro de cada ano e pagar o mesmo montante por tonelada. No ano que terminou em 31 de julho de 2010, verificou-se um controlo insuficiente das capturas de peixe no âmbito do acordo de parceria pelos serviços da Comissão, não tendo as autoridades nacionais sido informadas antes de 15 de fevereiro de 2010 que se pretendia aumentar a quota. Em outubro de 2010, as autoridades nacionais informaram a Comissão de que a quota de 300 000 toneladas para o ano que terminara em 31 de julho de 2010 fora excedida. A Comissão pagou 1,9 milhões de euros à República Islâmica da Mauritânia por 47 346 toneladas capturadas para além da quota. Um melhor controlo das capturas teria permitido que os serviços da Comissão considerassem a possibilidade de tomar medidas preventivas destinadas a evitar pagamentos adicionais.

4.46. Foi reforçado o controlo das capturas e um mecanismo de alerta passou a evitar que as quotas sejam excedidas.

Exemplo 4.6 — Controlo insuficiente das capturas

A Comissão reconhece que houve algum atraso no controlo das capturas pelágicas durante o ano de protocolo de 2009/2010 (1 de agosto a 31 de julho) e que isso teve consequências em termos de pagamentos adicionais que foi necessário efetuar à Mauritânia em 2010.

Esta questão foi totalmente resolvida deduzindo especificamente a quantidade para além da quota (bem como o pagamento correspondente) à quota pelágica adicional para 2011/2012. Por outras palavras, o que foi capturado e pago a mais em 2009/2010 foi retirado da quota para 2011/2012. Por conseguinte, respeitaram-se a sustentabilidade e a boa gestão financeira.

Por outro lado, os métodos gerais de trabalho melhoraram substancialmente a partir de 2010, a fim de reforçar ainda mais o controlo das capturas. Para evitar que as quotas sejam excedidas, foi criado um mecanismo de alerta (o controlo das capturas pelágicas que se aproximam do limite de capturas passou a semanal). Em 2011, no seguimento do esgotamento da quota, e depois de ter efetuado um controlo semanal das capturas pelágicas – que passou a diário na fase final –, a Comissão fechou a pesca pelágica 16 dias antes do termo do ano de protocolo. Em 2012, manteve-se a mesma postura cautelara, tendo a pesca pelágica sido fechada logo a 23 de abril.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tomadas de posição de outras DG — Relatórios anuais de atividades (RAA)

4.47. O Tribunal examinou os RAA e as declarações dos Diretores-Gerais das DG ENV, CLIMA, MARE e SANCO da Comissão.

4.48. A DG ENV não emitiu uma reserva porque a sua taxa de erro residual se situava abaixo do limiar de materialidade de 2 %. O Tribunal observa que o cálculo da taxa de erro residual efetuado pela DG ENV se baseia em pressupostos que não são completamente confirmados por testes representativos.

4.49. A DG CLIMA manteve a sua reserva de 2010 por razões de reputação relacionadas com uma violação significativa da segurança identificada nos registos nacionais do regime de comércio de emissões da UE. Não foram emitidas reservas relativas às despesas, que na sua maioria se referem à adjudicação de contratos.

4.50. A única reserva da DG SANCO ocorreu no domínio de intervenção dos alimentos para consumo humano e animal, com base na taxa de erro residual de 4,3 %. Todos os pagamentos de 2011 no domínio de intervenção da saúde pública (exceto as contribuições para os organismos reguladores) estão relacionados com a adjudicação de contratos. A DG SANCO não efetuou controlos *ex post* destas despesas, tendo presumido que, devido aos seus controlos *ex ante*, a taxa de erro das despesas relativas à adjudicação de contratos se situa em aproximadamente 0 %.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

4.51. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 nos domínios do Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde estavam afetados por erros materiais.

4.48. Em conformidade com as orientações constantes das instruções permanentes para a elaboração dos relatórios anuais de atividade, a Direção-Geral do Ambiente complementou os resultados dos controlos *ex post* com uma análise de 245 visitas de controlo ao local a projetos LIFE efetuadas em 2011. Este exercício constitui uma base realista e razoavelmente sólida para a estimativa da taxa de erro provável.

4.49. A Comissão considera que os procedimentos em vigor para a adjudicação de contratos limitam adequadamente o risco de erros ou de despesas irregulares.

4.50. A Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores adjudica contratos que preveem o pagamento dos preços neles fixados quando as mercadorias e serviços são entregues ou prestados conforme estabelecido. Depois de conseguir uma boa relação qualidade-preço na proposta do contraente e de se certificar da entrega ou prestação da qualidade exigida, a DG SANCO verifica se a fatura do contraente respeita os preços acordados no contrato. Os procedimentos de adjudicação dos contratos, que são adequados, bem como as verificações técnicas e financeiras antes do pagamento, são suficientes para dar garantias razoáveis de que as taxas de erro são muito baixas. Por conseguinte, é improvável que a realização de verificações adicionais depois do pagamento final (*ex post*) permitisse detetar erros significativos, pelo que aquelas aumentariam desnecessariamente o peso administrativo.

4.51. A Comissão regista a estimativa do erro mais provável calculada pelo Tribunal. Embora não concorde com a avaliação do Tribunal em alguns casos, a sua própria estimativa do nível de pagamentos indevidos, efetuada com base nos dados estatísticos de controlo facultados pelos Estados-Membros em 2011, também mostra uma deterioração da situação, embora em menor grau. Nessa perspetiva, o Diretor-Geral da DG AGRI formulou uma reserva na sua declaração de fiabilidade referente a 2011, relativa às despesas no domínio do desenvolvimento rural.

Acompanha essa reserva uma série de ações corretivas destinadas a corrigir a situação, a determinar pela Comissão juntamente com os Estados-Membros.

Todavia, as taxas de erro relativamente mais elevadas no caso da política de desenvolvimento rural, comparativamente ao primeiro pilar da PAC, também têm de ser apreciadas no contexto dos objetivos dessa política, que só podem ser atingidos com as regras e condições de elegibilidade mais complexas referidas pelo Tribunal no ponto 4.5.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.52. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo examinados em relação aos domínios do Desenvolvimento Rural, Ambiente, Pescas e Saúde foram parcialmente eficazes.

Recomendações

4.53. Os resultados da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (relativos aos exercícios de 2008 e 2009) são apresentados no **anexo 4.3**. Saliente-se que as recomendações do Tribunal no sentido de continuar a simplificar as regras e as condições no domínio do desenvolvimento rural se mantêm válidas.

4.54. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural para o atual período de programação:

- **Recomendação 1:** os Estados-Membros efetuem controlos administrativos e no local mais rigorosos com vista a atenuar o risco de declaração de despesas ilegíveis à UE.
- **Recomendação 2:** a Comissão e os Estados-Membros garantam que as regras existentes são mais bem aplicadas, a saber:
 - as regras relativas à adjudicação de contratos e ao IVA quando os beneficiários da ajuda são organismos públicos;
 - os compromissos agroambientais e as regras de elegibilidade para a modernização das explorações agrícolas.
- **Recomendação 3:** a Comissão analise as razões para a taxa de erro materialmente relevante.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.52. A Comissão toma nota de que os resultados apresentados são semelhantes aos do ano transato.

4.53. As propostas da Comissão relativas ao quadro legal do futuro período de programação [«A PAC no horizonte 2020», COM(2011) 627 final/2] contemplam uma série de propostas de simplificação. A Comissão também se propõe aumentar a responsabilização das autoridades dos Estados-Membros pela garantia de que as medidas dos programas de desenvolvimento rural são verificáveis e controláveis.

4.54. Ver a resposta conjunta aos pontos 1.12 e 1.13.

A Comissão concorda com o Tribunal e, no âmbito dos seus procedimentos de apuramento da conformidade, recomenda sistematicamente aos Estados-Membros que corrijam as deficiências a que se alude.

A fiscalização da aplicação das regras vigentes é um elemento central do sistema de apuramento das contas. A Comissão impõe correções financeiras aos Estados-Membros quando são detetados riscos para o Fundo e faz recomendações de aperfeiçoamentos às autoridades nacionais. Continuará a proceder deste modo, com especial incidência nos aspetos sublinhados pelo Tribunal de Contas, que a Comissão também detetou nas suas auditorias.

O Diretor-Geral da DG AGRI formulou uma reserva relativa ao desenvolvimento rural na sua declaração de fiabilidade anual referente a 2011, devido ao facto de a taxa de erro residual comunicada pelos Estados-Membros exceder o limiar de materialidade quando se lhe associa uma margem de segurança de 25 %. Acompanham essa reserva ações corretivas destinadas a identificar, em colaboração com os Estados-Membros em causa, as causas subjacentes das maiores taxas de erro, bem como ações específicas a realizar no período de programação em curso e futuramente.

Importa também recordar, neste contexto, que, de acordo com o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, compete aos Estados-Membros identificar as causas dos problemas encontrados durante os controlos e tomar as medidas corretivas e preventivas necessárias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 4:** a Comissão tome em conta as constatações identificadas pelo Tribunal ao estabelecer a estratégia das auditorias de apuramento das contas da DG AGRI.
- **Recomendação 5:** a Comissão altere as orientações destinadas aos organismos de certificação exigindo que esses organismos incluam na sua estratégia e nos seus relatórios de auditoria as constatações de auditorias anteriores da Comissão e do Tribunal.
- **Recomendação 6:** no que se refere à condicionalidade, os Estados-Membros garantam o respeito pelos requisitos relativos à identificação e registo de animais e melhorem a distribuição dos controlos ao longo do ano, de modo a que todos os requisitos relevantes sejam adequadamente controlados.

4.55. Nos domínios de intervenção do ambiente, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor, o Tribunal recomenda que:

- **Recomendação 7:** a Comissão melhore o controlo das capturas nos termos dos acordos de parceria no domínio das pescas com países terceiros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão tem devidamente em conta as constatações do Tribunal e considera-as um dos elementos a ponderar na sua análise de riscos centralizada com vista ao estabelecimento do seu programa de auditoria.

Embora não incumba aos organismos de certificação dar conta, em detalhe, do seguimento dado às constatações da Comissão, do Tribunal de Contas ou de qualquer organismo auditor externo, as constatações de auditorias anteriores da Comissão e do Tribunal são úteis aos organismos de certificação, na fase de planeamento, quando do estabelecimento da estratégia de auditoria destes organismos.

A Comissão recordou aos organismos de certificação a necessidade de terem tais constatações em conta na próxima reunião do grupo de peritos desses organismos.

No âmbito das auditorias no domínio da condicionalidade, a Comissão verifica sistematicamente se os Estados-Membros asseguram que são respeitados os requisitos relativos à identificação e ao registo dos animais, bem como ao calendário da realização dos controlos no local.

4.55.

Os métodos gerais de trabalho melhoraram substancialmente a partir de 2010, a fim de reforçar ainda mais o controlo das capturas. Para evitar que as quotas sejam excedidas, foi criado um mecanismo de alerta (o controlo das capturas pelágicas que se aproximam do limite de capturas passou a semanal).

ANEXO 4.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NOS DOMÍNIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, PESCAS E SAÚDE

	2011			2010	2009	2008
	Desenvolvimento rural	Ambiente, pescas e saúde	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações (<i>das quais</i>):	160	18	178	92	93	53
Adiantamentos	0	0	0	0	0	0
Pagamentos intermédios/finais	160	18	178	92	93	53
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾						
Proporção (número) de operações:						
Não afetadas por erros	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
Afetadas por um ou mais erros	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Erros não quantificáveis:	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Erros quantificáveis:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Elegibilidade	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Realidade das operações	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Exatidão	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável				7,7 %		
Limite superior de erro				10,9 %		
Limite inferior de erro				4,5 %		

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

ANEXO 4.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo selecionados

Estado-Membro (Organismo pagador)	Procedimentos administrativos e de controlo	Metodologia dos controlos no local, seleção, execução, controlo de qualidade e comunicação dos respectivos resultados	Aplicação e controlo da condicionalidade	Avaliação global
Dinamarca	Ineficaz 1, 2, 3, 4, 5	Parcialmente eficaz A, B, C	Parcialmente eficaz 2, A, D, a	Ineficaz
Espanha (Galiza)	Parcialmente eficaz 2, 3	Parcialmente eficaz A, C, D	Parcialmente eficaz 2, C, D, a	Parcialmente eficaz
Itália (Lombardia)	Parcialmente eficaz 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficaz A, C, D	Ineficaz 4, A, B, C, D, a, b	Parcialmente eficaz
Hungria	Parcialmente eficaz 1, 3	Parcialmente eficaz B, C, D	Parcialmente eficaz 2, 4, B, D, a, b	Parcialmente eficaz
Áustria	Parcialmente eficaz 1, 2	Eficaz A	Eficaz a	Eficaz
Finlândia	Parcialmente eficaz 1, 2, 4	Parcialmente eficaz 2, C, D	Parcialmente eficaz 2, 4, A, D, a	Parcialmente eficaz

1 Controlos ineficazes relativamente às condições de elegibilidade e às autorizações (por exemplo, inclusão de IVA inelegível, duplo financiamento).

2 Deficiências na organização administrativa e no controlo interno das verificações.

3 Ausência de um sistema adequado para avaliar a razoabilidade dos custos apresentados no pedido de ajuda.

4 Cálculos e pagamentos incorretos (por exemplo, não aplicação da redução).

5 Insuficiências sistemáticas em medidas do título II (não relacionadas com a superfície), tendo como resultado a aceitação de despesas inelegíveis.

A Pormenores insuficientes sobre a extensão dos controlos efetuados.

B Incoerências em relação ao número de controlos efetuados.

C Qualidade insuficiente dos controlos: incumprimentos não detetados e/ou não cobertura de todos os compromissos e obrigações.

D Deficiências no planeamento e calendário dos controlos (por exemplo, controlos efetuados após a campanha agrícola).

a Conjunto de requisitos incompleto (por exemplo, normas BCAA nacionais insuficientes, determinados RLG inexistentes).

b Aplicação nacional incorreta da diretiva «nitros».

ANEXO 4.3

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES ANTERIORES NOS DOMÍNIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL, AMBIENTE, PESCAS E SAÚDE

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009	O Tribunal recomendou que era necessário tomar medidas eficazes, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, para evitar o pagamento de despesas inelegíveis de projetos no domínio das pescas (DG MARE; ponto 3.76 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009).	Os controlos de elegibilidade das despesas ao abrigo do Fundo Europeu das Pescas foram reforçados em comparação com os controlos efectuados ao abrigo do anterior Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.	
	O Tribunal recomendou que os controlos internos dos pagamentos relativos aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais efetuados aos Estados-Membros exigiam uma separação clara de funções entre os serviços da Comissão, bem como o desenvolvimento de procedimentos de controlo formais adequados (DG SANCO; ponto 3.76 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009).	Os serviços da Comissão esclareceram a separação de funções e tomaram algumas medidas atenuantes como a simplificação da base jurídica dos programas relativos a 2012.	
2009 e 2008	O Tribunal reiterou que eram necessários mais esforços no domínio do desenvolvimento rural para continuar a simplificar as regras e as condições (ponto 3.74 ⁽¹⁾).	<p>A Comissão reformulou o Regulamento (CE) n.º 1975/2006 e substituiu-o pelo Regulamento (CE) n.º 65/2011 a partir de 1 de janeiro de 2011.</p> <p>O novo regulamento esclarece até certo ponto as disposições sobre procedimentos de controlo, condicionalidade, bem como reduções, exclusões e recuperações.</p> <p>A Comissão considera que esta iniciativa foi realizada pela PAC após 2013, tendo sido definido um conjunto de simplificações no domínio do desenvolvimento rural.</p> <p>No seu Parecer n.º 1/2012 sobre as propostas legislativas da Comissão para a reforma da política agrícola comum a partir de 2014, o Tribunal reconheceu os esforços envidados pela Comissão visando simplificar as disposições da PAC, mas considerou que o quadro legislativo da política continuava a ser demasiado complexo.</p>	
2008	O Tribunal recomendou que era necessário tomar medidas eficazes para resolver os problemas salientados nos domínios do ambiente, das pescas e da saúde e defesa do consumidor (DG ENV, MARE e SANCO; ponto 5.67 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008).	A Comissão adotou várias iniciativas visando resolver as questões assinaladas pelo Tribunal (ver análise relativa a 2009).	

⁽¹⁾ Foram apresentadas recomendações semelhantes no ponto 5.66 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

CAPÍTULO 5

Política Regional; Energia e Transportes

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.27
Características específicas do grupo de políticas	5.4-5.26
Objetivos das políticas	5.4-5.5
Instrumentos das políticas	5.6-5.21
Riscos para a regularidade	5.22-5.26
Âmbito e método de auditoria	5.27
Regularidade das operações	5.28-5.34
Eficácia dos sistemas	5.35-5.69
Autoridades de auditoria	5.35-5.51
Exame do Tribunal a sete AA	5.39-5.43
Avaliação da supervisão das AA por parte da Comissão	5.44-5.51
Avaliação do encerramento do programa relativo ao período de programação de 2000-2006	5.52-5.64
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	5.65-5.69
DG Política Regional	5.66-5.67
DG Mobilidade e Transportes e DG Energia	5.68-5.69
Conclusões e recomendações	5.70-5.73
Conclusões	5.70-5.72
Recomendações	5.73

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas Política Regional, Energia e Transportes, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 06 — Mobilidade e Transportes, 13 — Política Regional e 32 — Energia. O **quadro 5.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas do exercício de 2011.

Quadro 5.1 — Política Regional; Energia e Transportes — Informações principais 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos efetuados	Modalidade de gestão
06	Mobilidade e transportes	Despesas administrativas	71	Centralizada direta
		Transportes interiores, aéreos e marítimos	150	Centralizada direta e indireta
		Redes transeuropeias (RTE)	833	Centralizada direta e indireta
		Investigação relativa aos transportes	59	Centralizada direta
			1 113	
13	Política regional	Despesas administrativas	84	Centralizada direta
		Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e outras operações regionais	25 841	Partilhada
		Fundo de Coesão (FC)	6 450	Partilhada
		Operações de pré-adesão relativas às políticas estruturais	351	Descentralizada
		Fundo de solidariedade	269	Centralizada indireta
			32 995	
32	Energia	Despesas administrativas	74	Centralizada direta
		Redes transeuropeias (RTE)	18	Centralizada direta
		Energias convencionais e renováveis	591	Centralizada direta/centralizada indireta/conjunta
		Energia nuclear	121	Centralizada direta/centralizada indireta/conjunta
		Investigação relativa à energia	159	Centralizada direta
			963	
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾			229	
Total das despesas operacionais			34 842	
Das quais: — adiantamentos			1 469	
— pagamentos intermédios/finais			33 373	
Total dos pagamento do exercício			35 071	
Total das autorizações do exercício			42 964	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.2. A política regional é principalmente financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo de Coesão (FC). Estes fundos regem-se pelas mesmas normas (tirando as exceções previstas pelos regulamentos específicos relativos a cada fundo) e são frequentemente geridos pelas mesmas autoridades que o Fundo Social Europeu (FSE). O FSE, que é objeto do capítulo 6, é referido no presente capítulo nos casos em que são analisadas questões comuns a todos os fundos.

5.3. A política regional corresponde a 94 % das despesas desde grupo de políticas, enquanto os restantes 6 % dizem respeito aos domínios da energia e dos transportes.

Características específicas do grupo de políticas

Objetivos das políticas

Política regional

5.4. A política regional visa reforçar a coesão económica e social dentro da União Europeia, reduzindo as diferenças no nível de desenvolvimento entre várias regiões.

Energia e transportes

5.5. As políticas da energia e dos transportes visam fornecer aos cidadãos e às empresas da Europa sistemas e serviços de energia e de transportes seguros, sustentáveis e competitivos, bem como desenvolver soluções inovadoras que contribuam para a conceção e execução dessas políticas.

Instrumentos das políticas

Política regional

5.6. O FEDER e o FC constituem os principais instrumentos de execução da política regional ⁽¹⁾. O FEDER financia trabalhos de infraestruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento económico local e atividades de apoio às pequenas e médias empresas (PME) ⁽²⁾. O FC financia investimentos em infraestruturas no domínio do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto *per capita* seja inferior a 90 % da média da UE.

⁽¹⁾ Outros instrumentos da política regional são o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, que apoia medidas de cooperação regional e transfronteiriça nos países dos Balcãs Ocidentais, na Turquia e na Islândia, e o Fundo de Solidariedade da UE, que fornece ajuda em caso de ocorrência de catástrofes naturais nos Estados-Membros.

⁽²⁾ O FEDER e o FSE prestam apoio às PME através de subvenções e dos instrumentos de engenharia financeira. Ver Relatório Especial n.º 2/2012, «Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.7. Em 2011, o FEDER (com pagamentos de 26 mil milhões de euros) e o FC (com pagamentos de 6 mil milhões de euros) representaram 98 % das despesas ao abrigo do título 13 do orçamento ⁽³⁾.

Gestão e controlo das despesas do FEDER, do FC e do FSE

5.8. O FEDER, o FC e o FSE ⁽⁴⁾ regem-se por normas comuns e são objeto de uma gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. Cada fundo tem disposições adicionais estabelecidas em regulamentos específicos. Esses fundos são despendidos em programas plurianuais.

5.9. Para cada período de programação, a Comissão aprova programas operacionais (PO), bem como planos financeiros indicativos, que incluem as contribuições da UE e nacional, com base em propostas dos Estados-Membros ⁽⁵⁾. Os projetos executados ao abrigo dos PO são realizados por particulares, associações, empresas públicas ou privadas ou por organismos públicos locais, regionais e nacionais.

5.10. Nos Estados-Membros, a responsabilidade pela gestão quotidiana cabe às autoridades de gestão e aos organismos intermédios designados ⁽⁶⁾, o que inclui a seleção de projetos, a aplicação de controlos para evitar ou detetar e corrigir erros nas despesas declaradas, bem como a verificação de que os projetos são realmente executados («controlos de primeiro nível»). As autoridades de certificação verificam se os «controlos de primeiro nível» são eficazmente realizados e, se necessário, realizam controlos adicionais antes de as declarações de despesas serem apresentadas à Comissão.

⁽³⁾ Em 2011, 29,9 mil milhões de euros (93 %) diziam respeito ao período de programação de 2007-2013, enquanto 2,4 mil milhões de euros (7 %) eram referentes ao período de 2000-2006.

⁽⁴⁾ Para as constatações e conclusões do Tribunal sobre o FSE, ver o capítulo 6.

⁽⁵⁾ No total, foram aprovados pela Comissão 434 PO para o período de programação de 2007-2013: 317 para o FEDER/FC (dos quais 24 incluem projetos do FC) e 117 para o FSE.

⁽⁶⁾ Os organismos intermédios são entidades públicas ou privadas que atuam sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão e desempenham funções em nome desta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.11. O papel desempenhado pelas autoridades de auditoria (AA) nos Estados-Membros é essencial para garantir a regularidade das despesas reembolsadas ao abrigo do FEDER, do FSE e do FC. Compete às referidas autoridades realizar auditorias dos sistemas e auditorias das operações (isto é, projetos ou grupos de projetos) para obter garantias razoáveis sobre o funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e de controlo dos programas e sobre a regularidade das despesas certificadas relativamente a cada PO. Informam a Comissão sobre estas auditorias através de relatórios de controlo e pareceres anuais (7).

5.12. No início de cada período de programação, a Comissão paga pré-financiamentos aos Estados-Membros (8). O financiamento dos projetos é geralmente efetuado através do reembolso dos custos com base nas declarações das despesas apresentadas pelos promotores dos projetos. Estas declarações individuais são consolidadas em declarações de despesas periódicas para cada PO, certificadas pelas autoridades dos Estados-Membros e apresentadas à Comissão. A parte cofinanciada pela UE é então reembolsada pelo orçamento da UE.

5.13. As regras de elegibilidade são definidas a nível nacional, ou por vezes regional, tirando as exceções previstas pelos regulamentos específicos relativos a cada fundo. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por evitar ou detetar e corrigir as despesas irregulares e pela sua comunicação à Comissão.

5.14. A Comissão deve certificar-se de que os Estados-Membros instituíram sistemas de gestão e de controlo que cumpram os requisitos dos regulamentos e de que esses sistemas funcionam de forma eficaz (9). Se a Comissão concluir que um Estado-Membro não corrigiu despesas irregulares que tenham sido certificadas e declaradas ou que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, poderá interromper ou suspender os pagamentos (10). Caso o Estado-Membro não retire as despesas irregulares (que podem ser substituídas por despesas elegíveis) ou não corrija quaisquer falhas detetadas no sistema, a Comissão poderá aplicar correções financeiras, dando origem a uma redução líquida do financiamento da UE (11).

5.13. O estabelecimento de regras de elegibilidade a nível nacional [artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho] foi um dos principais elementos de simplificação introduzidos no período de programação 2007-2013. Esta medida visava proporcionar aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na adaptação das regras de elegibilidade às necessidades específicas das regiões ou programas, e harmonizá-las com as regras em vigor para outros regimes públicos nacionais.

5.14. A Comissão forneceu uma avaliação pormenorizada da sua garantia no respeitante à criação e ao subsequente funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo para cada programa co-financiado, bem como uma avaliação global dos sistemas de controlo nacionais, no seu Relatório de Atividade Anual de 2011.

Em caso de deficiência dos sistemas, a Comissão, atendendo à sua função de supervisão, interrompe ou suspende os pagamentos, fornecendo informações sobre o exercício desta responsabilidade no Relatório Anual de Atividade. No respeitante a 2011, a DG REGIO comunicou 70 interrupções dos prazos de pagamento, bem como o início de procedimentos de suspensão para dez programas. Relativamente a 2011, a DG EMPL comunicou a interrupção de 21 pedidos de pagamentos intercalares e três novas decisões de suspensão.

(7) Além disso, as AA devem facultar cópias dos relatórios de auditoria dos sistemas à Comissão. De uma forma geral, não são enviados relatórios de auditoria à Comissão no caso das auditorias das operações.

(8) Ver o artigo 82.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

(9) Artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

(10) N.º 2 do artigo 39 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1); artigos 91.º e 92.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

(11) Artigo 99.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Energia e transportes

5.15. A política energética da União Europeia visa contribuir para fornecer aos cidadãos e às empresas energia a preços acessíveis e competitivos, bem como serviços energéticos tecnologicamente avançados. Promove a produção, o transporte e o consumo sustentáveis de energia, bem como um aprovisionamento energético seguro no seio da UE e dos seus Estados-Membros. O seu principal instrumento financeiro é o Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER), que financia projetos, sobretudo sob a forma de subvenções e ajudas.

5.16. As políticas no domínio dos transportes visam desenvolver o mercado interno, aumentar a concorrência e a inovação e integrar as redes de transportes. Neste domínio, as políticas da UE promovem a mobilidade, o desenvolvimento sustentável e a segurança nos transportes. O Programa das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T) constitui o principal instrumento financeiro que apoia projetos de infraestruturas de grande escala.

5.17. Em 2011, os pagamentos realizados nos domínios da energia e dos transportes ao abrigo dos títulos 06 e 32 do orçamento ascenderam a cerca de 2 mil milhões de euros ⁽¹²⁾.

Gestão e controlo das despesas relativas à energia e aos transportes

5.18. A Comissão (DG Mobilidade e Transportes e DG Energia) executa as despesas relativas à energia e aos transportes no âmbito de uma gestão centralizada direta e indireta (por intermédio de duas agências de execução e de uma empresa comum ⁽¹³⁾), e igualmente através de acordos de gestão conjunta (como no caso dos fundos para a desativação de instalações nucleares ou do mecanismo europeu de financiamento em matéria de eficiência energética).

5.19. Em geral, a Comissão financia projetos na sequência de convites formais à apresentação de propostas de projetos. Os pagamentos relativos aos projetos aprovados são efetuados diretamente pela Comissão aos beneficiários, com base em convenções de subvenção ou em decisões de financiamento da Comissão. Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros, mas podem igualmente ser empresas públicas ou privadas. Os pagamentos são, na sua grande maioria, fracionados: um adiantamento ou pré-financiamento quando da assinatura da convenção de subvenção ou da decisão de financiamento, seguido de pagamentos intermédios e finais para reembolso das despesas elegíveis declaradas pelos beneficiários.

⁽¹²⁾ Cerca de 41 % das despesas no domínio da energia e dos transportes dizem respeito às Redes Transeuropeias (RTE), 28 % a projetos no domínio das energias convencionais e renováveis e 11 % a projetos de investigação financiados principalmente pelos Programas-Quadro de Investigação. As duas principais categorias de despesas restantes são constituídas por projetos relativos aos transportes interiores, aéreos e marítimos (7 %) e à energia nuclear (6 %).

⁽¹³⁾ Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE), Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação e Empresa Comum SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.20. O controlo das despesas efetuado pela Comissão consiste principalmente na avaliação das propostas com base em critérios definidos de seleção e de atribuição, no fornecimento de informações e de orientações aos beneficiários e no controlo e na verificação da execução dos projetos com base nos relatórios intercalares financeiros e técnicos apresentados pelos beneficiários. Nos casos em que as convenções de financiamento o previrem, as declarações de despesas terão de ser certificadas por um auditor externo independente ou por um organismo nacional competente.

5.21. Além disso, a Comissão efetua auditorias *ex post* para detetar e corrigir erros que os controlos anteriores possam não ter evitado e para fornecer uma garantia razoável sobre a regularidade das despesas.

*Riscos para a regularidade***Política regional**

5.22. No que se refere às despesas do FEDER e do FC, os principais riscos dizem respeito ao financiamento de projetos que não cumpram as regras da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos ou que não satisfaçam as condições de elegibilidade definidas nos regulamentos da UE ou nos PO. Existe igualmente o risco de um beneficiário declarar custos específicos que são inelegíveis.

5.23. Na execução dos PO, as autoridades dos Estados-Membros são confrontadas com prioridades opostas. Por um lado, as despesas devem ser objeto de controlos de regularidade adequados, ao passo que, por outro, é necessário garantir a absorção atempada dos fundos da UE disponibilizados. Na prática, a vontade de executar o programa atempadamente pode impedir a aplicação coerente de controlos sólidos.

5.24. Os casos de incumprimento que não são detetados nem corrigidos pelos diferentes níveis de controlo num Estado-Membro ou pela Comissão dão origem a reembolsos de despesas inelegíveis a partir do orçamento da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.22. A Comissão partilha a avaliação do Tribunal, como especificado no documento de trabalho «Análise dos erros no domínio da política de coesão para os anos de 2006-2009» [SEC (2011) 1179, de 5.10.2011]. No referido documento, a Comissão propõe ações específicas para reduzir estes riscos, nomeadamente diretrizes adicionais e formação das autoridades de gestão sobre os riscos identificados, aplicação atempada das correções financeiras, procedimentos de interrupção e suspensão, mais orientadas para a atividade de auditoria na maioria das zonas de risco.

5.23. A Comissão concorda que um bom sistema de gestão e de controlo permite a certificação das despesas legais e regulares, assegurando simultaneamente a absorção oportuna dos fundos.

5.24. Dado que o sistema de gestão e controlo tem um carácter plurianual, qualquer pagamento em excesso detetado num pedido de pagamento reembolsado pela Comissão poderá não ter ainda sido abrangido pela totalidade da cadeia de controlo, a nível nacional e da UE, quando da certificação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Energia e transportes

5.25. Relativamente às despesas no domínio da energia e dos transportes, o principal risco reside no facto de custos inelegíveis declarados pelos beneficiários não serem detetados pela Comissão antes do respetivo reembolso. À semelhança do que sucede com o FEDER e o FC, existem igualmente riscos respeitantes ao incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. No caso das RTE-T, o eventual impacto destes riscos no orçamento da UE é atenuado pelo facto de as despesas elegíveis excederem frequentemente o limiar estabelecido pelas convenções de financiamento.

5.26. A concentração de uma parcela significativa de pagamentos num período de tempo limitado pode afetar de forma negativa a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo e aumentar o risco de erro (ver ponto 1.35). Em 2011, 32 % dos pagamentos do PEER em valor foram realizados durante o mês de dezembro. Além disso, o programa pretende desembolsar rapidamente fundos, o que pode igualmente ser prejudicial para a aplicação de controlos adequados.

Âmbito e método de auditoria

5.27. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2**, do capítulo 1. No que se refere à auditoria dos domínios da política regional, da energia e dos transportes, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 pagamentos intermédios e finais ⁽¹⁴⁾ nos Estados-Membros e na Comissão;
- b) a avaliação dos sistemas incidiu sobre:
 - as autoridades de auditoria relativas ao FEDER, ao FSE e ao FC no período de programação de 2007-2013 ⁽¹⁵⁾;

⁽¹⁴⁾ A amostra inclui 180 pagamentos efetuados a 129 projetos do FEDER, 39 do FC, 8 no domínio da energia e 4 no domínio dos transportes. Dos pagamentos relativos ao FEDER/FC, 148 dizem respeito ao período de programação de 2007-2013 e 20 ao período de 2000-2006. A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos que se elevaram a 1,4 mil milhões de euros em 2011.

⁽¹⁵⁾ Os trabalhos de auditoria do Tribunal relativos às AA consistiram em: a) um exame de uma amostra de sete AA (e, quando aplicável, organismos de auditoria delegados) em sete Estados-Membros [República Checa, Grécia, Itália (Sicília), Letónia, Hungria, Portugal e Roménia]; b) uma análise das atividades de supervisão das AA por parte da Comissão no seu conjunto. Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 4.37 a 4.44.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- os procedimentos executados a nível da Comissão e dos Estados-Membros com respeito ao encerramento do programa para o período de programação de 2000-2006;
- um exame das tomadas de posição da Comissão constantes dos relatórios anuais de atividades da DG Política Regional, da DG Mobilidade e Transportes e da DG Energia.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.28. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 59 % dos 180 pagamentos auditados estavam afetados por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. Relativamente a 62 % das operações do domínio da política regional afetadas por erros, o Tribunal considera que as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para detetar e corrigir, pelo menos, uma parte dos erros antes de certificarem as despesas comunicadas à Comissão.

5.30. No domínio da política regional, foram detetadas insuficiências nas verificações pelas autoridades nacionais, em particular nos «controles de primeiro nível» efetuados por autoridades de gestão e organismos intermédios.

⁽¹⁶⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,0 % e 9,0 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.28. A Comissão constata que, pelo terceiro ano consecutivo, o nível de erro (6,0 %) continua a ser substancialmente inferior aos níveis apurados pelo Tribunal no período 2006-2008. Esta evolução positiva decorre do reforço das disposições de controlo no período de programação de 2007-2013 e na política estrita de interrupções/suspensões ao serem identificadas deficiências, em conformidade com o plano de ação de 2008.

Como indicado no quadro **1.3 do capítulo 1**, o erro combinado mais provável no caso da política regional, dos transportes, da energia e do emprego e assuntos sociais registou também uma redução considerável relativamente a 2010, passando de 7,7 % para 5,1 %.

A Comissão continuará a focalizar a sua atenção nos programas e/ou nos Estados-Membros com maior risco.

5.29. A Comissão está a acompanhar de perto estes casos, com vista a assegurar que os respetivos sistemas possibilitem, no futuro, uma melhor prevenção dos erros antes da certificação.

As autoridades de gestão são obrigadas a efectuar controlos documentais de todos os pedidos apresentados pelos beneficiários, antes da certificação das despesas. Contudo, a verificação *in loco* das operações poderá também ocorrer numa fase posterior à da implementação do projeto, após a certificação, motivo pelo qual uma parte dos erros verificados na amostra do Tribunal não pôde ser detetada (ver a resposta da Comissão aos pontos 5.22 e 5.24). Geralmente, o impacto do sistema de controlo na redução das taxas de erro só é visível nos anos subsequentes, após terem sido implementados todos os níveis de controlo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Falhas no cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos identificadas em um quarto das operações

5.31. As auditorias dos anos anteriores revelaram que os procedimentos em matéria de contratos públicos são especialmente propensos a erros⁽¹⁷⁾. Em 2011, o Tribunal auditou 298 procedimentos em matéria de contratos públicos referentes a obras e serviços subjacentes às despesas relativas às 180 operações certificadas à Comissão⁽¹⁸⁾. A estimativa do valor contratual combinado em relação aos contratos públicos auditados ascende a 6,7 mil milhões de euros⁽¹⁹⁾.

5.32. O Tribunal detetou casos de incumprimento das regras da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos em 25 % das 180 operações auditadas. Em relação a 9 % destas operações, verificaram-se falhas graves no cumprimento das regras (ver **exemplo 5.1**). Esses erros representam 44 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 58 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas.

Exemplo 5.1 — Falhas graves no cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

- a) *Recurso à adjudicação direta sem justificação*: no caso de um projeto do PEER referente à construção de um gasoduto, os contratos correspondentes aos trabalhos da segunda e terceira fases do projeto foram adjudicados, sem concurso, ao consórcio a quem fora adjudicado, cinco anos antes, um contrato para a primeira fase do gasoduto. Esta prática não está em conformidade com as leis da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.
- b) *Adjudicação direta de obras adicionais na ausência de circunstâncias imprevistas*: no caso de um projeto do FC referente à construção de estradas, foram diretamente adjudicadas ao mesmo contratante obras adicionais relativas a alterações posteriores à aprovação do plano inicial. Estas obras adicionais não tiveram origem em circunstâncias imprevistas, pelo que se tratou de uma infração às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

5.31. Os erros nos concursos públicos decorrem do incumprimento das regras do mercado interno, não sendo específicos à política de coesão, como se demonstra noutros capítulos do presente relatório.

5.32. Embora a Comissão e o Tribunal verifiquem da mesma forma o cumprimento das regras em matéria de contratos públicos, a Comissão aplica correções proporcionadas a uma taxa fixa, reduzindo assim o risco de prejuízos para o orçamento da UE, tendo em conta a natureza e a gravidade das irregularidades.

Estas taxas fixas são aplicadas pela Comissão e pela maioria das autoridades nacionais aquando da imposição de correções financeiras decorrentes de infrações às regras dos concursos públicos, nomeadamente no acompanhamento dos erros comunicados pelo Tribunal no domínio dos concursos públicos.

⁽¹⁷⁾ Ver documento de trabalho da Comissão Europeia: «Análise de erros no quadro da política de coesão para o período 2006-2009, ações tomadas pela Comissão e perspectivas futuras» [SEC(2011) 1179], 5/10/2011.

⁽¹⁸⁾ No caso de 41 % dos 298 procedimentos em matéria de contratos públicos auditados pelo Tribunal, o valor contratual excedia o limiar que os submete às regras da UE aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, transpostas para as legislações nacionais.

⁽¹⁹⁾ Este montante representa a despesa total dos contratos adjudicados, parte da qual foi certificada ao abrigo das declarações de despesas auditadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *Contrato adjudicado ao único proponente sem obter a desejada redução de preço durante as negociações*: no caso de um projeto do FC referente à construção de uma estação de tratamento de lamas, apenas foi recebida uma proposta. O beneficiário considerou a proposta inaceitável devido ao seu elevado preço, que correspondia a mais do dobro do orçamento estimado. O beneficiário encetou em seguida negociações com o único proponente. Na sequência das mesmas, o contrato foi adjudicado com uma redução de apenas 1 % em relação ao preço da proposta. Tendo em conta a falha das negociações visando a obtenção de um melhor preço, o beneficiário deveria ter concluído que o procedimento de concurso não se coroara de êxito.
- d) *Separação artificial de concursos*: no caso de um projeto do FEDER referente à prestação de serviços de consultadoria a um ministério nacional, foram adjudicados diretamente vários contratos de pouca envergadura para serviços semelhantes ou idênticos. Nos termos das leis da UE e nacionais em matéria de contratos públicos, estes serviços deveriam ter sido agrupados num único concurso. Além disso, uma vez que o valor acumulado teria superado um determinado limiar, o contrato só poderia ter sido adjudicado na sequência de um concurso público, permitindo que mais proponentes apresentassem uma proposta.
- e) *Alterações significativas no âmbito das obras adjudicadas*: no caso de um projeto do FC referente à construção de uma nova linha de metro, o âmbito e o orçamento de um contrato de serviços relativo à obra foram significativamente alterados devido ao envolvimento de peritos que não tinham sido previstos inicialmente. As tarefas adicionais a efetuar não se deviam a circunstâncias imprevisíveis, mas ao modo como a autoridade contratante planeou o projeto.

5.33. Além disso, o Tribunal constatou outros erros não quantificáveis referentes aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos em mais 16 % das 180 operações auditadas. Esses erros incluem casos de incumprimento das disposições em matéria de informação e de publicidade (como a publicação tardia de anúncios de adjudicação de contratos), deficiências dos cadernos de encargos e insuficiências nos procedimentos de avaliação das propostas. Estes erros não contribuem para a estimativa da taxa de erro realizada pelo Tribunal (ver ponto 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. A Comissão acompanhará todos os erros apurados pelo Tribunal e aplicará correções financeiras nos casos em que isso seja pertinente e legalmente possível.

⁽²⁰⁾ Nos pontos 10 e 11 do **anexo 1.1** são fornecidas informações suplementares sobre o método utilizado pelo Tribunal para a quantificação dos erros relativos à adjudicação de contratos públicos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os custos inelegíveis representam mais de metade de todos os erros quantificáveis detetados pelo Tribunal

5.34. O Tribunal constatou que foram declarados custos inelegíveis em 12 % das operações auditadas. Os mesmos representam 56 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 42 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas (ver **exemplo 5.2**).

5.34. A Comissão procura assegurar que os beneficiários e as autoridades gestoras dos programas têm um bom conhecimento das regras de elegibilidade. Para tal, pode optar-se pela formação e orientação; no caso da política regional, as autoridades gestoras devem também transmitir os conhecimentos a todas as entidades responsáveis pela gestão de fundos. Ainda no que respeita à política regional, sempre que a Comissão identifique regras complexas num programa, deverá fazer recomendações ao Estado-Membro para que simplifique a regulamentação.

A Comissão continuará a centrar as suas ações nas autoridades responsáveis por programas relativamente aos quais foram identificados riscos (ver igualmente as respostas aos pontos 5.24 e 5.28).

Exemplo 5.2 — Custos inelegíveis

- a) *Incumprimento da decisão de aprovação de um projeto*: um instrumento de engenharia financeira financiado pelo FEDER destinado a conceder apoios financeiros a PME concedeu financiamento igualmente a grandes empresas, o que não era permitido ao abrigo da decisão de aprovação nacional desse projeto.
- b) *As receitas provenientes da venda de maquinaria antiga substituída com recurso a financiamento do FEDER não foram contabilizadas*: no caso de um projeto do FEDER referente à aquisição de máquinas para processamento de metais, as receitas resultantes do abate das máquinas antigas substituídas deveriam ter sido contabilizadas, o que se teria traduzido numa redução das despesas declaradas em relação à aquisição das novas máquinas.
- c) *Incumprimento de disposições específicas das normas de elegibilidade nacionais*: no caso de um projeto do FC referente à construção de uma autoestrada, foram reembolsados os custos relativos a serviços financeiros e de seguros. Porém, esses custos não são elegíveis nos termos das normas de elegibilidade nacionais.
- d) *Declaração de vários custos inelegíveis para um projeto*: no caso de um projeto das RTE-T referente a estudos preparatórios para a construção de um túnel, foi declarada duas vezes a mesma fatura. Além disso, faltava documentação essencial relativa aos procedimentos de concurso público (como o relatório do comité de avaliação e a proposta do candidato adjudicatário). No entanto, visto que o total dos custos declarados foi significativamente mais elevado do que a contribuição máxima da UE, esta sobredeclaração não teve impacto no orçamento da UE (ver ponto 5.25).

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Autoridades de auditoria

5.35. Os regulamentos que estabelecem as regras aplicáveis ao FEDER, ao FSE e ao FC para o período de programação de 2007-2013 introduziram alterações importantes no que diz respeito ao papel e às responsabilidades das autoridades de auditoria (AA) nos Estados-Membros ⁽²¹⁾.

5.36. No conjunto dos 27 Estados-Membros, foram criadas 112 AA para os 434 PO do período de programação de 2007-2013. Mais de metade das referidas AA são responsáveis pela auditoria de PO para o conjunto dos três fundos na sua região (FEDER, FC e FSE), ao passo que as restantes auditam PO específicos ⁽²²⁾ ao abrigo de um único fundo.

5.37. Os relatórios de controlo e pareceres anuais fornecem informações respeitantes à regularidade das despesas da UE ao abrigo do FEDER, do FSE e do FC para o período de programação de 2007-2013 ⁽²³⁾. É necessária uma verificação eficaz da exatidão e da fiabilidade das informações para permitir que os resultados comunicados pelas autoridades de auditoria nos relatórios de controlo anuais possam ser utilizados pela Comissão como um dos principais elementos de garantia. Em 2011, foi apresentado à Comissão um total de 204 relatórios de controlo e pareceres anuais ⁽²⁴⁾ para o FEDER e o FC e 117 relatórios de controlo e pareceres anuais para o FSE.

5.35. As autoridades de auditoria desempenham um papel central no processo de reforço das garantias, desde o início do período de programação e definição dos sistemas. A jusante, devem transmitir anualmente à Comissão um parecer de auditoria sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, com base nas auditorias dos sistemas de gestão e de controlo e em amostras de operações estatísticas realizadas em conformidade com a estratégia de auditoria. Por este motivo, a Comissão coopera de forma estreita e coordenada com as autoridades em causa, tendo iniciado em 2009 a revisão das metodologias das mesmas e dos resultados das auditorias, como seguidamente se descreve. Esse facto contribuiu para a criação de capacidades, expressa no aconselhamento e na concessão de orientações e recomendações às autoridades de auditoria no contexto da repetição dos trabalhos da Comissão. O regulamento faculta à Comissão a possibilidade de se basear nos trabalhos de uma autoridade de auditoria para a sua própria garantia, sob certas condições (artigo 73.^o).

5.37. No seu relatório de atividade anual de 2011, as DG REGIO e EMPL apresentaram uma avaliação pormenorizada da exatidão e da fiabilidade das informações das auditorias, bem como dos resultados comunicados pelas autoridades responsáveis pelas auditorias nos seus relatórios de controlo anual de 2011 (ver páginas 63 a 66 do Relatório Anual de Atividades da DG REGIO de 2011 e páginas 42 a 45 de 2011 do Relatório Anual de Atividades da DG EMPL do mesmo ano).

⁽²¹⁾ As AA substituíram as autoridades de controlo responsáveis pelos «controles do artigo 10.^o» e pelas «declarações de encerramento do artigo 15.^o». Ver artigos 10.^o e 15.^o do Regulamento (CE) n.^o 438/2001 da Comissão (JO L 63 de 3.3.2001, p. 21).

⁽²²⁾ 63 destas AA são comuns aos três fundos. 18 AA ocupam-se apenas dos PO do FEDER/FC e 31 AA apenas dos PO do FSE.

⁽²³⁾ Cada AA pode elaborar um ou mais relatórios de controlo anuais que podem, por sua vez, dizer respeito a um ou mais PO.

⁽²⁴⁾ Os relatórios de controlo e pareceres anuais baseiam-se nas constatações das auditorias das AA relativamente às despesas certificadas e comunicadas à Comissão no exercício da UE anterior [ver n.^o 1, alínea d), do artigo 62.^o do Regulamento (CE) n.^o 1083/2006].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.38. No que se refere a 2011, o Tribunal realizou o seu próprio exame de sete AA e avaliou o trabalho levado a cabo pela Comissão na supervisão das AA ⁽²⁵⁾.

Exame do Tribunal a sete AA

5.39. Os resultados dos requisitos essenciais testados e a avaliação global das AA examinadas são resumidos no **anexo 5.2**. O Tribunal, na sua conclusão global, concedeu uma atenção especial aos relatórios de controlo e pareceres anuais e às componentes do trabalho das AA que exerceram um efeito direto e importante nas conclusões neles comunicadas ⁽²⁶⁾.

5.40. Em relação a cada uma das sete AA da amostragem, o Tribunal analisou:

- a) as disposições organizativas e metodologia de auditoria;
- b) os documentos de trabalho de até quatro auditorias dos sistemas;
- c) os documentos de trabalho de uma amostra de até 25 auditorias das operações, incluindo a repetição de pelo menos cinco dessas 25 auditorias;
- d) os relatórios de controlo e pareceres anuais relativos ao exercício de 2011, bem como os respetivos documentos de trabalho.

5.41. Das sete AA examinadas, o Tribunal considerou que quatro foram «eficazes». Em relação a estas quatro AA, o relatório de controlo e o parecer anual são considerados fiáveis e a totalidade ou a maioria dos requisitos essenciais foi satisfeita.

5.42. No caso das três outras AA:

- a) duas AA foram consideradas «parcialmente eficazes» por se terem verificado problemas com algum dos requisitos essenciais e por a taxa de erro divulgada no relatório de controlo anual ter sido subestimada;

⁽²⁵⁾ A avaliação da Comissão baseia-se numa medição do risco interno e no montante total dos cofinanciamentos da UE para os PO auditados pelas AA. Em 2010, oito AA foram objeto de uma avaliação pormenorizada por parte do Tribunal. Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 4.37 a 4.44.

⁽²⁶⁾ Em especial, conforme indicado no **anexo 5.2**, as AA foram consideradas «ineficazes» nos casos em que o Tribunal assinalou deficiências significativas nos relatórios de controlo e pareceres anuais ou quando existiam insuficiências generalizadas nos elementos essenciais do trabalho das AA que prejudicavam a fiabilidade dos relatórios de controlo e pareceres anuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.38. *No domínio da política regional, a Comissão efetuou, até ao final de 2011, auditorias totais ou parciais para revisão dos trabalhos efetuados por 34 das autoridades de auditoria (29 concluídas e cinco em curso), na sequência de uma análise dos riscos realizada em 2009 que é atualizada todos os anos.*

5.39. *A Comissão tem em conta as constatações do Tribunal na sua avaliação das autoridades nacionais de auditoria, tendo em vista a promover melhorias onde ainda sejam necessários, e de modo a assegurar a criação de condições para uma auditoria única nos próximos anos.*

5.40. *A Comissão observa que a sua metodologia de auditoria para a revisão dos trabalhos efetuados pelas autoridades de auditoria está em sintonia com a metodologia do Tribunal.*

5.41. *A Comissão partilha a avaliação do Tribunal no que respeita às quatro autoridades referidas, tendo chegado a conclusões semelhantes no âmbito das suas próprias auditorias.*

5.42. *A Comissão concorda com a apreciação do Tribunal e está a tomar medidas corretivas e preventivas.*

- a) *Quanto às duas autoridades consideradas parcialmente eficazes, a Comissão, num dos casos, aceitou para a sua própria garantia o parecer de auditoria comunicado, dada a sua qualificação. No outro caso, a Comissão identificou e corrigiu a extrapolação incorreta dos erros para o seu processo de garantia da qualidade, como indicado nos relatórios anuais de atividade.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) uma AA foi considerada «ineficaz» por se terem verificado problemas importantes com quase todos os requisitos essenciais e, por conseguinte, a taxa de erro divulgada no relatório de controlo anual ter sido considerada não fiável. A Comissão observou o mesmo problema em relação a esta AA, bem como outros aspetos dos sistemas de gestão e de controlo dos programas operacionais abrangidos pela AA (ver ponto 5.49 b)).

5.43. O Tribunal assinalou os seguintes domínios suscetíveis de melhorias:

a) em relação a quatro AA, as listas de verificação utilizadas nas auditorias não cobriam suficientemente os principais riscos relativos à regularidade das despesas. Esta situação diz respeito ao âmbito das verificações e à amplitude dos controlos respeitantes aos concursos públicos, às regras em matéria de auxílio estatal, aos projetos geradores de receitas e aos procedimentos de seleção dos projetos. Em relação aos instrumentos de engenharia financeira, as orientações emitidas pela Comissão ainda não tinham sido incluídas nas listas de verificação das AA;

b) em relação a duas AA, o controlo de qualidade das auditorias dos sistemas e/ou das operações não estava em conformidade com o seu manual de auditoria e em relação a outras duas AA não estava documentado;

c) em relação a duas AA, a metodologia utilizada para a amostragem de projetos a auditar não era adequada segundo as orientações especificadas pelo Comité de Coordenação dos Fundos ⁽²⁷⁾ (COCOF) ou a metodologia de amostragem foi aplicada de forma incorreta pela AA, o que significou que os resultados das suas auditorias não puderam ser extrapolados conforme solicitado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.43.

a) A Comissão também identificou, na sequência do seu exame aprofundado das autoridades de auditoria e durante as auditorias aos sistemas, a necessidade de reforçar, nalguns casos e em domínios específicos, as listas de verificação existentes utilizadas pelas autoridades nacionais de auditoria para a auditoria de operações. A título de acompanhamento, a Comissão, em outubro de 2011, partilhou a sua própria lista de verificação para auditorias a operações com as autoridades de auditoria dos Estados-Membros.

Estas listas abrangem os aspetos abordados pelo Tribunal: concursos públicos, regras em matéria de auxílios estatais, projetos geradores de receitas e procedimentos de seleção de projetos. Em matéria de concursos públicos, a Comissão partilhou com os Estados-Membros uma análise dos tipos de erros detetados no domínio da coesão pelas auditorias da UE em anos anteriores, tendo lançado um exercício destinado a recolher boas práticas e possíveis respostas dos Estados-Membros para corrigir esses erros e reduzir a sua ocorrência (ver também o ponto 6.29, alínea a)).

c) A Comissão detetou deficiências semelhantes durante as suas auditorias, estando a intensificar os esforços no sentido de fornecer orientações para a amostragem.

⁽²⁷⁾ O COCOF é um comité permanente da Comissão Europeia, cujo objetivo consiste em discutir assuntos relacionados com a aplicação dos regulamentos que regem o FEDER, o FSE e o FC. As suas reuniões são presididas pela Comissão Europeia e contam com a participação de funcionários das administrações dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação da supervisão das AA por parte da Comissão

5.44. Em 2011, a Comissão realizou inquéritos a uma amostra de AA ⁽²⁸⁾ e avaliou, através de um controlo documental, a execução da sua estratégia de auditoria e a fiabilidade das taxas de erro comunicadas nos relatórios de controlo anuais.

Avaliação dos inquéritos da Comissão a uma amostra de AA

5.45. O Tribunal examinou os documentos de trabalho da Comissão e os documentos comprovativos da DG Política Regional em relação a 14 AA que abrangem 39 PO e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão em relação a sete AA que abrangem sete PO ⁽²⁹⁾.

5.46. A Comissão identificou insuficiências semelhantes às detetadas pelo Tribunal nas suas próprias auditorias às AA (ver pontos 5.42 e 5.43).

5.47. O Tribunal constatou que, em todos os casos em que a Comissão detetara insuficiências específicas, os Estados-Membros foram notificados sobre a medida corretiva a tomar.

5.44. No período 2009-2011, a Comissão realizou 127 missões de auditoria que abrangeram 34 autoridades do FEDER/Fundo de Coesão e 78 missões de auditoria que abrangeram 67 autoridades do FSE. No final de 2011, tinham sido concluídas auditorias (análise documental e visitas in loco abrangendo revisão de auditorias de sistemas, metodologia de auditoria, repetição das auditorias de sistemas e das auditorias de operações no local) a 29 autoridades de auditoria do FEDER/Fundo de Coesão e 67 autoridades de auditoria do FSE.

A Comissão avaliou também, através de análise documental complementada por missões de inquérito no local sempre que necessário, a aplicação da estratégia de auditoria e a fiabilidade das taxas de erro comunicadas nas TCA, no respeitante a todas as autoridades de auditoria.

5.46. A Comissão concorda com a apreciação do Tribunal sobre o cumprimento e a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria.

5.47. No decurso do seu exame aprofundado das autoridades de auditoria, a Comissão, sempre que necessário, enviou recomendações às mesmas, a fim de colmatar as lacunas identificadas.

Este facto contribuiu para um vasto exercício de criação de capacidades que permitiu melhorar o trabalho e a qualidade dos resultados de auditoria para o conjunto dos auditados, permitindo assim à Comissão, em alguns casos, estabelecer acordos ao abrigo do artigo 73.º, colher novos ensinamentos e divulgar boas práticas a todas as autoridades de auditoria.

⁽²⁸⁾ Em 2011, a DG Política Regional completou inquéritos em 14 AA respeitantes ao FEDER e ao FC. A DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão levou a cabo exames específicos a 42 PO relativos ao FSE. Foi igualmente incluída uma análise das AA responsáveis pelos PO examinados.

⁽²⁹⁾ Essas 14 AA da DG Política Regional e 7 AA da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão somam-se às examinadas pelo Tribunal em 2010 (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 4.42).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Avaliação dos controlos documentais da Comissão aos relatórios de controlo anuais

5.48. No conjunto das 112 AA, a Comissão verificou que os relatórios de controlo e pareceres anuais cumprem os requisitos do regulamento em termos de conteúdo e de formato. Chegou a essa conclusão através da análise de informações relevantes, transmitidas pelas AA, relativas ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo e através da verificação do cálculo das taxas de erro comunicadas. Esta análise levou igualmente em conta as demais informações referentes aos sistemas de supervisão e de controlo dos PO de que a Comissão dispunha.

5.49. No que se refere a 2011, a Comissão considerou que as taxas de erro comunicadas pelas AA nos relatórios de controlo anuais são:

- a) fiáveis em relação a 363 dos 434 PO (84 %). Esses 363 PO representam 67 % das despesas previsionais do período de programação de 2007-2013;
- b) não fiáveis em relação a 71 PO (16 %). Esses 71 PO representam 33 % das despesas previsionais do período de programação de 2007-2013. Em relação a estes PO, baseando-se na sua avaliação do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a Comissão recalculou a taxa de erro ou aplicou uma taxa de erro fixa. Essas taxas de erro ajustadas foram então aplicadas na estimativa do montante de «pagamento em risco» divulgada pela DG Política Regional e pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão nos seus RAA⁽³⁰⁾ (ver pontos 5.66 e 6.24).

5.50. De uma maneira geral, o Tribunal considera que a abordagem aplicada pela Comissão é, em princípio, adequada. A possibilidade de a Comissão validar e, se necessário, ajustar as taxas de erro divulgadas pelas AA nacionais nos seus relatórios de controlo anuais é, todavia, limitada, porquanto os regulamentos não obrigam as AA a comunicar à Comissão informações respeitantes às suas auditorias das operações. Por conseguinte, em relação aos relatórios de controlo anuais relativos ao exercício de 2011, a DG Política Regional organizou missões exploratórias a 12 AA em 11 Estados-Membros no sentido de esclarecer a forma como foi calculada a taxa de erro comunicada no relatório de controlo anual. De igual modo, a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão efetuou exames adicionais a 12 PO na sequência da sua análise dos relatórios de controlo anuais.

⁽³⁰⁾ Ver o RAA da DG Política Regional, quadro sobre «*Shared management: assessment of national control systems*» (Gestão partilhada: avaliação dos sistemas de controlo nacionais), p. 121, e o RAA da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, p. 76.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.48. A análise dos relatórios de controlo anuais e dos pareceres de auditoria constitui um exercício extensivo realizado no início de cada ano. A Comissão tem em conta todos os resultados de auditoria nacionais recebidos pelas autoridades de auditoria durante o ano, bem como outros resultados de auditorias da Comissão e do Tribunal de Contas. Além disso, em 2012, os serviços da Comissão efetuaram missões de informação in loco em 11 Estados-Membros, a fim de recolher mais provas e/ou obter esclarecimentos sobre o relatório de controlo anual apresentado, nomeadamente a metodologia para o cálculo das taxas de erro. Os resultados desta análise constituem a principal fonte do processo de emissão da declaração de fiabilidade, como se explica no relatório anual de atividades.

5.49.

- b) Nos casos em que a Comissão pôde recalcular a taxa de erro, obteve informações complementares fiáveis, quer analisando o relatório de controlo anual quer na sequência de contactos com as autoridades de auditoria. A Comissão comunicou as taxas recalculadas às autoridades de auditoria, que poderão, assim, fornecer informações mais fiáveis no exercício seguinte.

Por este motivo, a Comissão apresenta separadamente, nos relatórios anuais de atividade em causa, as taxas de erro passíveis de serem recalculadas e as taxas de erro consideradas pouco fiáveis. O risco foi estimado com base em taxas fixas apenas no caso das taxas de erro pouco fiáveis, que representaram 9 % e 7 % dos pagamentos totais efetuados em 2011 pela DG REGIO e a DG EMPL, respetivamente.

5.50. A Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal pelo segundo ano consecutivo, dado que a análise do relatório de controlo anual e os pareceres de auditoria constituem uma parte essencial do processo de declaração de fiabilidade no contexto dos relatórios anuais de atividades. As missões de averiguação organizadas pela DG REGIO e a DG EMPL, com base nas dúvidas ou nos riscos identificados, permitiram melhorar o a fiabilidade das taxas de erro comunicadas e, em determinados casos, proporcionar uma base sólida para um novo cálculo das taxas de erro acordadas conjuntamente com a autoridade de auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.51. O Tribunal é de opinião de que a Comissão tirou conclusões adequadas das análises dos relatórios de controlo anuais, tendo, com base na sua avaliação, ajustado as taxas de erro comunicadas quando necessário.

Avaliação do encerramento do programa relativo ao período de programação de 2000-2006

5.52. Em geral, os pagamentos relativos a cada período de programação prosseguem durante alguns anos após o final do mesmo. Em relação ao período de programação de 2000-2006, foi permitido que os beneficiários finais apresentassem despesas até ao final de junho de 2009 (com algumas exceções).

5.53. O encerramento de um PO constitui a liquidação definitiva de qualquer autorização orçamental da UE pendente com respeito ao programa, por meio do pagamento do saldo final devido ao Estado-Membro, da anulação de qualquer saldo não utilizado ou da recuperação de qualquer montante pago indevidamente.

5.54. O Tribunal observou num relatório especial recente que, em relação aos programas em que não é possível à Comissão basear-se plenamente no funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e de controlo, a Comissão terá de proceder à avaliação final do risco de erro remanescente desses programas durante o processo de encerramento em curso ⁽³¹⁾.

5.55. No encerramento de cada programa, os Estados-Membros são obrigados a apresentar três documentos à Comissão:

- a) um *relatório de execução final*, fornecido pela autoridade de gestão, sobre o grau de concretização dos objetivos do programa e sobre os recursos financeiros utilizados;
- b) uma *declaração do organismo de encerramento* que sintetize as conclusões dos controlos levados a cabo durante o período de programação e que avalie a validade da candidatura para efeitos de pagamento final e a regularidade das operações abrangidas pela declaração certificada das despesas;
- c) uma *declaração certificada das despesas* emitida pela autoridade de pagamento, juntamente com um pedido de pagamento final se o saldo final for favorável ao Estado-Membro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.54. *A garantia da Comissão relativamente aos programas para 2000-2006 foi sendo reforçada ao longo dos anos, nomeadamente através de um trabalho de auditoria substancial efetuado pelos serviços da Comissão.*

Desta forma, os serviços da Comissão adquiriram um conhecimento aprofundado dos resultados da auditoria e dos riscos associados a cada Estado-Membro, o que proporciona uma base sólida para analisar as declarações de encerramento.

⁽³¹⁾ Ponto 65 do Relatório Especial n.º 3/2012: «Fundos Estruturais: a Comissão foi bem-sucedida na correção das deficiências identificadas nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros?» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.56. Após a aprovação do relatório de execução final e a análise dos documentos de encerramento, a Comissão decide qual o montante final a pagar, a recuperar ou a anular. Se a taxa de erro final validada pela Comissão for superior a 2 % do total das despesas elegíveis, a Comissão impõe correções financeiras antes de proceder ao pagamento do saldo final ou de solicitar uma recuperação.

5.57. Para o encerramento ser eficaz, as declarações de encerramento terão de ser fiáveis e a Comissão terá de solucionar quaisquer insuficiências significativas que constem destes documentos. O Tribunal avaliou o grau de fiabilidade dos documentos de encerramento apresentados pelos Estados-Membros e analisou a forma como a Comissão lidou com os referidos documentos.

5.58. O exame do Tribunal cobriu a fase inicial do processo de encerramento e baseou-se:

- a) numa análise dos procedimentos, manuais, listas de verificação, instrumentos de monitorização e apresentação de relatórios utilizados pela DG Política Regional e pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão;
- b) num exame da avaliação, efetuada pela Comissão, dos documentos de encerramento numa amostra de 31 PO (do FEDER e do FSE) em oito Estados-Membros ⁽³²⁾, nenhum dos quais fora formalmente encerrado à data da auditoria;
- c) em visitas a nove organismos de encerramento de dois Estados-Membros, cobrindo 14 dos 31 programas da amostra, durante as quais foram analisados os dados subjacentes às informações constantes dos seus documentos de encerramento.

5.59. O Tribunal constatou que as medidas tomadas pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros, como a transmissão atempada de orientações e a discussão periódica de questões relativas aos encerramentos, representaram um sinal de uma melhor preparação do processo de encerramento em relação aos períodos de programação anteriores.

⁽³²⁾ Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Áustria e Reino Unido. No caso de Itália, a auditoria foi realizada em coordenação com a Instituição Superior de Controlo italiana (*Corte dei Conti*), tendo por base um memorando de entendimento e uma declaração conjunta assinada pelos presidentes da *Corte dei Conti* e do Tribunal de Contas Europeu. No âmbito desta auditoria, as atividades coordenadas incidiram essencialmente na recolha de provas de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.56. No quadro regulamentar para 2000-2006, os Estados-Membros tinham de auditar uma amostra de operações escolhidas com base nos riscos e de assegurar a representatividade dos principais organismos e beneficiários.

Assim, a taxa de erro comunicada pelo organismo de encerramento deve ser analisada de forma cuidadosa: todas as medidas corretivas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão durante a execução têm de ser tidas em conta para determinar a frequência dos erros e os riscos residuais, antes de avaliar possíveis correções complementares (ver orientações da Comissão relativas ao encerramento, pontos 3.6, 3.7 e 4.2 do anexo 2).

Se, com base nesta análise, a Comissão determinar a existência de um risco residual superior a 2 %, é aplicada uma correção financeira.

5.57 e 5.58. O Tribunal examinou a avaliação inicial efetuada pela Comissão dos documentos de encerramento apresentados pelos Estados-Membros na amostra do Tribunal, dado que o processo de encerramento estava a ser iniciado aquando da auditoria do Tribunal. As deficiências nas declarações de encerramento mencionadas pelo Tribunal tinham sido identificadas e analisadas pela Comissão antes da auditoria do Tribunal. Estas deficiências foram corrigidas pela Comissão durante o processo de encerramento, na sequência da auditoria do Tribunal, e foram ou estão atualmente a ser efetuados, quando necessário, trabalhos de auditoria adicionais após a avaliação inicial dos documentos de encerramento, a fim de determinar o risco residual. Quando pertinente, foram aplicadas correções financeiras.

5.59. Comissão acompanhou também de perto os sistemas de gestão e de controlo e os trabalhos de auditoria realizados durante a execução no período de programação 2000-2006, até ao processo de encerramento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.60. Não obstante, o Tribunal detetou insuficiências que prejudicam a fiabilidade de alguns dos documentos de encerramento apresentados pelos Estados-Membros à Comissão e destacou insuficiências nos procedimentos da Comissão respeitantes à avaliação inicial dos documentos de encerramento. A apresentação de documentos não fiáveis por parte dos Estados-Membros origina um aumento da pressão exercida sobre a Comissão, uma vez que aumenta o trabalho que a mesma tem de levar a cabo para assegurar que os programas são encerrados sem que subsistam erros materiais.

5.61. Alguns dos documentos de encerramento auditados pelo Tribunal estavam afetados pelos seguintes problemas:

- a) os controlos de segundo nível nos Estados-Membros, fundamentais para as declarações de encerramento, estavam afetados por várias insuficiências específicas;
- b) as declarações de encerramento continham informações incompletas;
- c) os organismos de encerramento de alguns Estados-Membros apresentaram declarações que continham reduções injustificadas das taxas de erro finais, bem como pareceres que não estavam em conformidade com os resultados dos controlos (ver **quadro 5.2**).

Com vista a melhorar o processo de encerramento dos programas para 2000-2006, foram publicadas em agosto de 2006 as orientações aos Estados-Membros sobre o encerramento dos fundos estruturais, a tempo do início do processo de encerramento. Durante as reuniões bilaterais anuais regulares, a Comissão debateu com as autoridades de controlo dos Estados-Membros questões relativas ao encerramento. Em setembro de 2008 e dezembro de 2009, a Comissão organizou seminários na matéria em conjunto com os Estados-Membros, elaborou uma lista de perguntas frequentes e realizou reuniões técnicas com os organismos responsáveis pela elaboração das declarações de encerramento.

5.60. A Comissão considera ter avaliado todos os casos de acordo com as normas internacionais de auditoria antes da auditoria do Tribunal de Contas, tendo tratado de forma adequada todos os riscos identificados.

5.61.

- a) A Comissão concorda com a apreciação do Tribunal relativamente a 5 dos 10 casos assinalados.

A observação do Tribunal baseou-se, geralmente, na análise das declarações de encerramento efetuada pela Comissão no momento da auditoria. Posteriormente, a Comissão tomou as medidas necessárias para solucionar os problemas e atenuar os riscos residuais nestes casos. Nos restantes casos, a Comissão considera que os controlos de segundo nível foram efetuados e comunicados de forma adequada nas declarações de encerramento.

- b) A Comissão identificou as mesmas questões em dois casos que vão no sentido das observações do Tribunal nas suas auditorias. Serão propostas correções financeiras adequadas aquando do encerramento.

Para os dois casos remanescentes, os serviços da Comissão avaliaram a exaustividade das informações constantes da declaração de encerramento, após uma análise aprofundada.

- c) Relativamente a três casos referidos no **quadro 5.2**, a Comissão considera que as reduções das taxas de erro foram devidamente justificadas.

Os serviços da Comissão avaliaram os pareceres de auditoria apresentados pelos organismos de encerramento em conformidade com as normas internacionais de auditoria, tendo em conta todos os resultados das auditorias e os elementos de prova disponíveis, bem como a aplicação de autocorreções pelos Estados-Membros, que vão além dos erros individuais detetados na amostra auditada. Em todos os casos, os serviços da Comissão tomaram as medidas necessárias para resolver os problemas identificados pelo Tribunal, incluindo a interrupção do processo de encerramento, o pedido de informações complementares e o lançamento de um processo para a aplicação de correções financeiras.

Quadro 5.2 — Efeito das reduções injustificadas das taxas de erro finais comunicadas nas declarações de encerramento

Programa Operacional	Montante total certificado (em euros)	Taxa de erro antes de se retirarem os erros atípicos	Taxa de erro comunicada
Steiermark, Objetivo 2, FEDER	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, Objetivo 2, FEDER	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, Objetivo 1, FEDER	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sicília, Objetivo 1, ERDF	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Espanha Desenvolvimento Local, Objetivo 1, FEDER	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Nota: Em outros dois casos (França Objetivo 3 FSE e Reino Unido West Wales and the Valleys Objetivo 1 FEDER), o impacto da redução não pôde ser quantificado a partir das informações constantes dos documentos de encerramento. A redução do programa do FEDER espanhol diz respeito à parte executada pela administração local, que representa cerca de 25 % das despesas totais do programa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.62. Os problemas assinalados pelo Tribunal nas declarações de encerramento apresentadas pelos Estados-Membros dificultam a avaliação por parte da Comissão das declarações e das informações subjacentes. Nos casos auditados, a avaliação da Comissão foi afetada por insuficiências processuais verificadas principalmente na utilização da ligação interserviços e na monitorização e apresentação de relatórios relativos ao processo de encerramento, bem como por deficiências nos controlos da Comissão.

5.63. O Tribunal observou igualmente que, em quatro dos seis programas auditados que foram objeto de correções financeiras no decorrer do período de programação, as taxas de erro continuaram elevadas *a posteriori*, o que revelava uma persistência de sistemas de gestão e de controlo débeis. Esse fator obrigou a Comissão a efetuar trabalhos adicionais a fim de obter elementos de garantia suficientes no encerramento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.62. A Comissão considera que o seu processo de encerramento tem permitido identificar todos os riscos significativos remanescentes no momento do encerramento, corrigidos através da execução de trabalhos de auditoria complementares e/ou da aplicação das correções financeiras adequadas.

Foram sistematicamente realizadas consultas entre serviços da Comissão em conformidade com os procedimentos estabelecidos, com exceção de um número reduzido de casos em que a não-divulgação a outros serviços das deficiências identificadas não implicou qualquer risco. A Comissão sublinha que a qualidade dos relatórios melhorou com o tempo, à medida que foram ficando disponíveis mais informações qualitativas sobre as análises em curso. A Comissão refere que os controlos considerados em falta pelo Tribunal foram realizados por serviços diferentes das Direções-Gerais.

5.63. No respeitante aos quatro programas em causa, a Comissão lamenta que, apesar das correções financeiras efetuadas durante o período de programação, o risco residual aquando do encerramento permaneceu elevado. Por esse motivo, independentemente das correções financeiras já efetuadas, a Comissão avalia de forma sistemática o risco residual aquando do encerramento de todos os programas e executa controlos suplementares para reduzir o risco.

Além disso, nas suas auditorias de encerramento, a Comissão incluiu programas relativamente aos quais subsistem algumas questões, o que permitiu alcançar um elevado grau de garantia no encerramento também para esses programas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.64. À luz dos problemas verificados pelo Tribunal, em especial no que se refere às reduções injustificadas das taxas de erro finais, o Tribunal considera que em cinco dos 31 programas auditados, existe um risco de o encerramento se basear em documentos de encerramento não fiáveis, a menos que a Comissão tome as medidas necessárias durante as fases subsequentes.

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão

5.65. O Tribunal avaliou os relatórios anuais de atividades (RAA) relativos ao exercício de 2011 e as declarações correspondentes das Direções-Gerais da Política Regional, da Mobilidade e dos Transportes, e da Energia. No que se refere especialmente à regularidade dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2011, o Tribunal:

- a) avaliou as reservas constantes dos RAA;
- b) verificou a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão da taxa de erro residual e dos montantes dos «pagamentos em risco».

DG Política Regional

5.66. Segundo a estimativa da DG Política Regional, entre 3,1 % e 6,8 % dos pagamentos intermédios autorizados em 2011 para o período de programação de 2007-2013 (estes últimos elevaram-se a um total de cerca de 29,8 mil milhões de euros) comportavam um risco de erro. Esta avaliação dos «pagamentos em risco» inclui todos os PO, os que têm reservas e os que as não têm. Verificou-se um aumento dos PO que suscitaram a formulação de reservas por parte da DG Política Regional, de 98 em 2010 para 123 em 2011. Este aumento deveu-se a uma avaliação mais rigorosa por parte da Comissão. No seu conjunto, o âmbito das reservas financeiras emitidas pela DG Política Regional representou 31 % do total de dotações de pagamento autorizadas durante o exercício. Segundo o RAA, o impacto destas reservas representou entre 1,9 % e 4,3 % dos pagamentos autorizados pela DG Política Regional durante o exercício de 2011.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.64. A Comissão considera que, em todos os casos referidos pelo Tribunal, os riscos residuais estão a ser tratados de forma adequada no processo de encerramento em curso. Os serviços da Comissão procederam a uma avaliação aprofundada dos documentos de encerramento e tomaram as medidas necessárias para resolver as questões identificadas, incluindo a interrupção do processo de encerramento, o pedido de informações complementares, a realização de auditorias de encerramento e, para alguns programas, a aplicação de correções financeiras (ver também a resposta da Comissão ao ponto 5.61, alínea c)).

5.66. A Comissão congratula-se com a referência do Tribunal à avaliação mais rigorosa da Comissão dos montantes em risco, avaliação essa que teve por objetivo responder às observações formuladas pelo Tribunal nos seus relatórios anuais anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.67. O Tribunal salienta que a DG Política Regional emitiu reservas em relação aos PO do período de programação de 2000-2006 cujas insuficiências identificadas durante o processo de encerramento ainda não tinham sido adequadamente corrigidas pelo Estado-Membro. A Comissão não quantificou essas reservas (às quais se refere como reservas por «razões de reputação»). Como demonstram os trabalhos do Tribunal, mantém-se o risco de o encerramento se poder basear em documentos de encerramento não fiáveis, o que dará origem a correções financeiras insuficientes (ver pontos 5.60 e 5.61, bem como o Relatório Especial n.º 3/2012, pontos 65 a 67).

DG Mobilidade e Transportes e DG Energia

5.68. Segundo a estimativa da DG Mobilidade e Transportes e da DG Energia, cerca de 4,5 % dos pagamentos autorizados em 2011 no âmbito do Sexto e Sétimo Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico foram afetados por erros. Por conseguinte, ambas as DG emitiram reservas para cada um destes dois programas de despesas. No total, as reservas emitidas pela DG Mobilidade e Transportes e pela DG Energia incidem sobre respetivamente 25,7 % e 18,8 % do total de dotações de pagamento autorizadas durante o exercício. O impacto combinado destas duas reservas representou 0,9 % e 0,8 % dos pagamentos autorizados pela DG Mobilidade e Transportes e pela DG Energia, respetivamente.

5.69. O Tribunal observou os seguintes problemas:

- a) tanto no caso da DG Mobilidade e Transportes como no da DG Energia, o Tribunal considera que o montante de «pagamentos em risco» é subestimado na parte das despesas relativas ao Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ). Em ambos os casos a reserva relativa ao 7.º PQ baseia-se nos resultados das auditorias efetuadas pela DG Investigação e pela DG Sociedade da Informação. As auditorias da DG Mobilidade e Transportes e da DG Energia relativas aos projetos do 7.º PQ tinham, contudo, revelado taxas de erro significativamente superiores à taxa de erro estimada para o conjunto do programa-quadro;
- b) no caso da DG Energia, o Tribunal considera que o âmbito dos trabalhos de auditoria realizados em relação ao PEER em 2011 não é suficiente no que se refere aos contratos públicos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.67. Como indicado na sua resposta ao ponto 5.62, a Comissão considera que o procedimento de encerramento tem permitido identificar riscos significativos remanescentes aquando do encerramento. A Comissão aplica atualmente medidas de atenuação para responder aos riscos identificados no encerramento. Com base na sua avaliação do risco, a Comissão realiza auditorias de encerramento específicas para verificar e validar a qualidade da declaração de encerramento.

As informações prestadas pelo organismo de encerramento baseiam-se no conjunto das informações provenientes de todas as fontes de auditoria (auditorias nacionais, do Tribunal Europeu de Contas e da Comissão), incluindo as auditorias complementares efetuadas pelo organismo de encerramento, quando necessário.

5.69.

- a) A Comissão considera que, na quantificação do montante em risco para o 7.º PQ, ambas as Direções-Gerais seguiram as instruções vigentes, utilizando as melhores informações disponíveis.

Dado que as DG ENER e MOVE gerem um número reduzido de projetos do 7.º PQ, o número de auditorias efetuadas nesse âmbito foi também reduzido. Uma vez que estas auditorias não foram consideradas suficientemente representativas, a Comissão estimou adequado utilizar os resultados do número consideravelmente maior de auditorias aleatórias efetuadas pelas DG RTD e INFSO no âmbito do 7.º PQ.

A partir de 2012, as DG da Comissão que gerem projetos de investigação terão uma amostra de auditoria representativa comum para o 7.º PQ.

- b) A Comissão terá em conta as observações do Tribunal na sua auditoria de cada um dos 65 beneficiários de fundos EEPR, durante o período de execução deste programa.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

5.70. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal concluiu que os pagamentos intermédios e finais do exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 em relação ao grupo de políticas Política Regional, Energia e Transportes estavam afetados por erros materiais.

5.71. Com base nos seus trabalhos de auditoria dos sistemas de supervisão e de controlo examinados, o Tribunal constatou que:

a) as autoridades de auditoria foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações do FEDER, do FSE e do FC no período de programação de 2007-2013;

b) os procedimentos aplicados pela Comissão e pelos Estados-Membros foram parcialmente eficazes durante a fase inicial do processo de encerramento relativo ao período de programação de 2000-2006.

5.72. As auditorias do Tribunal revelaram que não existe garantia de que os mecanismos de correção financeira compensem de modo adequado, em relação a todos os PO, os erros detetados e de que todos os problemas materiais sejam resolvidos. Também não existem provas de que os mecanismos de correção financeira se traduzam necessariamente em melhorias duradouras dos sistemas, capazes de evitar a repetição dos erros não detetados ⁽³³⁾.

⁽³³⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 1.25, e o Relatório Especial n.º 3/2012.

5.70. *A Comissão salienta a redução considerável da taxa de erro relativamente ao último ano, facto que confirma uma evolução positiva pelo terceiro ano consecutivo.*

A Comissão considera que esta evolução resulta, nomeadamente, da sua política estrita de interrupção/suspensão dos pagamentos sempre que são detetadas deficiências, em conformidade com o plano de ação de 2008.

A Comissão está a tomar medidas para corrigir os erros detetados pelo Tribunal de Contas, incluindo a aplicação de correções financeiras nos casos em que isso se justifique, centrando a sua ação nos programas e/ou nos Estados-Membros com risco mais elevado ⁽¹⁾.

5.71.

a) *A Comissão sublinha que a eficácia e a qualidade do trabalho das autoridades de auditoria diferem em função dos programas e dos Estados-Membros, como se indica no ponto 5.41 da avaliação do Tribunal e se infere dos resultados dos trabalhos de auditoria da Comissão. Em conformidade com o artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a Comissão, a partir de julho de 2012, depende formalmente do trabalho de 13 autoridades de auditoria, no respeitante ao FEDER/Fundo de Coesão, e de nove autoridades, no respeitante ao FSE. A Comissão continuará a analisar os trabalhos das restantes autoridades de auditoria e a acompanhar a situação respeitante aos programas relativamente aos quais foi apresentada uma carta ao abrigo do artigo 73.º.*

b) *A Comissão considera ter estabelecido orientações e procedimentos sólidos para o processo de encerramento, estimando que a maioria dos Estados-Membros realizou, de forma profissional, importantes esforços para permitir o encerramento dos programas e reforçar a fiabilidade do respetivo processo. A Comissão considera também ter efetuado, no encerramento, um trabalho exaustivo, que passou pela análise aprofundada de todos os documentos de encerramento e a realização de inquéritos e auditorias complementares sempre que necessário; este processo conduziu, em muitos casos, à aplicação de correções financeiras adicionais no encerramento, para suprir os riscos remanescentes.*

5.72. *A natureza plurianual das despesas e do ciclo de controlo abrange o processo de encerramento, em cujo âmbito são efetuados controlos finais da legalidade e regularidade das despesas, procedendo-se a correções finais quando necessário.*

O processo de encerramento dos programas do período 2007-2013 será objeto de um reforço complementar em relação ao período 2000-2006, atendendo, nomeadamente, aos requisitos mais rigorosos em matéria de auditoria anual de amostras estatisticamente representativas e de apresentação de pareceres anuais.

⁽¹⁾ Como demonstrado no documento de trabalho dos serviços da Comissão «Análise dos erros no domínio da política de coesão para os anos de 2006-2009» [ver SEC (2011) 1179 de 5/10/2011] e no RAA da DG REGIO para 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

5.73. O Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1:** torne os sistemas de sanções mais eficazes através de um aumento do impacto das correções financeiras e da redução da possibilidade de substituir as despesas inelegíveis por outras despesas, como proposto pela Comissão no domínio da coesão para o próximo período de programação. Deverá presumir-se que qualquer irregularidade detetada na sequência da apresentação das contas anuais conduzirá a uma correção financeira líquida.

— **Recomendação 2:** exija o cumprimento rigoroso dos requisitos de elegibilidade para financiamento da UE, em especial a correta aplicação das regras da UE e nacionais relativas à adjudicação de contratos públicos.

Além disso, em relação a um número limitado de PO, as auditorias da Comissão demonstraram também que, apesar das correções aplicadas, as autoridades responsáveis pelos programas necessitam ainda de aperfeiçoar os seus sistemas de gestão e controlo. Nesses casos, a Comissão empreende ações suplementares, como interrupções e suspensões.

No quadro jurídico para o período 2014-2020, a Comissão propôs o reforço da possibilidade de efetuar correções financeiras líquidas.

Ver resposta conjunta aos pontos 1.12-1.13.

5.73.

A Comissão considera que os Estados-Membros deveriam ter o direito de substituir as despesas inelegíveis que detetem por despesas legais e regulares, a fim de otimizar a utilização das despesas relativas à coesão, o que contribui para o seu valor acrescentado e para assegurar controlos eficientes a nível dos Estados-Membros. A proposta da Comissão para o enquadramento regulamentar de 2014-2020 prevê o seguinte: «Se as irregularidades que afetam as contas anuais enviadas à Comissão forem detetadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu, a correção financeira resultante deve reduzir o apoio dos Fundos destinado ao programa operacional» (artigo 137.º, n.º 6), limitando, assim, as possibilidades de retirada/substituição no exercício financeiro em curso. Esta disposição visa incentivar a que as despesas incluídas nas contas anuais certificadas sejam legais e regulares.

A Comissão envidou esforços consideráveis para assegurar a observância estrita dos requisitos de elegibilidade e a aplicação correta das regras relativas aos contratos públicos. Por exemplo:

— *No domínio da política regional, a Comissão tem providenciado a formação e orientação das autoridades de gestão do programa em matéria de regras de elegibilidade, de forma a assegurar que as referidas autoridades transmitem os conhecimentos a todos os organismos responsáveis pela gestão de fundos. Além disso, quando identifica regras complexas a nível dos programas, a Comissão faz recomendações no sentido de simplificar as mesmas. A Comissão partilhou também com os Estados-Membros uma análise dos tipos de erros detetados nos anos anteriores pelas auditorias da UE no domínio da política de coesão, tendo lançado um exercício destinado a recolher as melhores práticas e possíveis respostas dos Estados-Membros para corrigir esses erros e reduzir a sua ocorrência.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 3:** colmate as insuficiências dos «controles de primeiro nível» ao nível das autoridades de gestão e dos organismos intermédios do FEDER e do FC, se necessário através de medidas de formação e do fornecimento de documentação com orientações específicas.

— **Recomendação 4:** no que se refere ao sistema de controlo das autoridades de auditoria no domínio da coesão:

— continue a fornecer orientações às AA para o atual período de programação, nomeadamente em termos de amostragem, do âmbito das verificações a efetuar nas auditorias de projetos e do controlo de qualidade;

— incentive as AA a realizar auditorias de sistemas específicas em relação aos «controles de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e organismos intermédios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— Relativamente ao programa RTE-T, insiste-se no estrito cumprimento dos requisitos de elegibilidade em todo o processo de financiamento; o Guia do Candidato, por exemplo, contém instruções claras para o cumprimento desses requisitos. O cumprimento das regras é examinado, posteriormente, através de controlos por amostragem, ao efetuar os pagamentos intermédios e finais.

A Comissão tem fornecido orientações aos Estados-Membros sobre a forma como as autoridades de gestão devem definir e implementar as suas verificações.

Por outro lado, em 2009, a Comissão elaborou orientações completas para os controlos de primeiro nível, bem como um instrumento de autoavaliação que permite às autoridades de gestão melhorarem o seu funcionamento. A Comissão elaborou também e divulgou em 2011, junto das autoridades de auditoria, listas de controlo para a auditoria das verificações de gestão, as quais podem ser utilizadas, como padrão de referência, pelas próprias autoridades de gestão.

— Desde o início do período de programação, a Comissão forneceu orientações técnicas detalhadas, realizou ações de formação e organizou reuniões técnicas com os auditores das autoridades nacionais de auditoria. Por outro lado, as orientações relativas ao âmbito e à extensão das auditorias de operações, transmitidas no período de programação de 2000-2006 continuam válidas, dado não existirem diferenças significativas entre as auditorias dos dois períodos de programação. No que respeita à amostragem, a Comissão organizou um seminário específico em junho de 2012.

— A Comissão está a implementar ativamente esta recomendação e continuará a fazê-lo. Sempre que a Comissão deteta deficiências nas verificações no domínio da gestão (decorrentes de uma diversidade dos resultados das auditorias a nível nacional ou comunitário), solicita à autoridade responsável pela auditoria que reveja a sua estratégia e o seu plano de auditoria, para que sejam realizadas auditorias específicas do tipo de verificações em causa ou, em alternativa (na sequência da revisão das avaliações de risco), efetua diretamente estas auditorias, no âmbito do seu inquérito «colmatar as lacunas em matéria de garantia». Além disso, atendendo a uma avaliação do sistema de verificações no domínio da gestão que incidiu sobre todos os programas cofinanciados, com base nos resultados de auditoria disponíveis, a Comissão, em outubro de 2011, incentivou as autoridades de auditoria a prestar especial atenção, nos seus sistemas de auditoria, aos controlos de primeiro nível (cf. «grupo dos homólogos», seminário sobre o contributo das autoridades de auditoria para o melhoramento das verificações no domínio da gestão).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 5:** no sentido de aumentar a eficiência do procedimento de encerramento de programas plurianuais no domínio da coesão:

- relembre aos Estados-Membros que assegurem a fiabilidade das declarações finais apresentadas em relação aos programas do período de 2007-2013;
- examine as insuficiências específicas assinaladas pelo Tribunal nas declarações de encerramento dos programas do período de 2000-2006;
- considere se esses problemas ocorreram igualmente em outros PO e aplique correções financeiras quando necessário;
- assegure que as auditorias de encerramento em curso incidam adequadamente nas questões assinaladas pelo Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- *O quadro regulamentar para 2007-2013 prevê requisitos bastante diferentes para a auditoria anual de amostras estatísticas representativas, que serve de base para os pareceres formais das autoridades de auditoria. Tal proporcionará uma base mais sólida para as declarações de encerramento, permitindo identificar o risco residual após a introdução de todas as correções durante a execução dos programas. De salientar também que as orientações para o encerramento no período 2007-2013 já foram apresentadas aos Estados-Membros na reunião do COCOF de junho de 2012.*
- *Estas insuficiências foram detetadas e corrigidas pela Comissão.*
- *De um modo mais geral, a Comissão analisa cuidadosamente cada declaração de encerramento e extrai conclusões, que incluem a aplicação de correções financeiras sempre que necessário.*
- *A Comissão está persuadida de que o seu processo de encerramento permitirá a aplicação de correções financeiras adequadas aquando do mesmo, sempre que necessário, após a devida avaliação, pelos seus serviços, de todos os documentos de encerramento recebidos e das informações complementares solicitadas, atendendo aos elementos de prova recolhidos durante as auditorias de encerramento.*

ANEXO 5.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NOS DOMÍNIOS DA POLÍTICA REGIONAL, ENERGIA E TRANSPORTES

	2011					2010	2009	2008
	FEDER	FC	Energia	Transportes	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA								
Total das operações (das quais):	129	39	8	4	180	177	165	140
Adiantamentos	0	0	0	0	0	0	20	9
Pagamentos intermédios/finais	129	39	8	4	180	177	145	131
RESULTADOS DOS TESTES (1) (2)								
Proporção (número) de operações:								
Não afetadas por erros	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
Afetadas por um ou mais erros	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Análise das operações afetadas por erros								
Análise por tipo de despesas								
Adiantamentos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3 %	0 %
Pagamentos intermédios/finais							97 %	100 %
Análise por tipo de erro								
Erros não quantificáveis:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Erros quantificáveis:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Elegibilidade	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Exatidão	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS								
Taxa de erro mais provável						6,0 %		
Limite superior de erro						9,0 %		
Limite inferior de erro						3,0 %		

(1) Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

(2) Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA COESÃO (POLÍTICA REGIONAL E EMPREGO, ASSUNTOS SOCIAIS E INCLUSÃO)

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo selecionados: autoridades de auditoria (AA) — cumprimento dos principais requisitos dos regulamentos e eficácia na garantia da regularidade das operações

Requisitos essenciais testados pelo Tribunal		República Checa AA para FEDER/FC/FSE	Grécia AA para FEDER/FC/FSE	Itália-Sicília AA para FEDER/FC/FSE	Letónia AA para FEDER/FC/FSE	Hungria AA para FEDER/FC/FSE	Portugal AA para FEDER/FC/FSE	Roménia AA para FEDER/FC/FSE
Aspetos gerais	Os sistemas de gestão e de controlo criados para o programa operacional preveem uma definição, atribuição e separação de funções adequadas dentro das AA e entre estas e outras entidades de gestão e de controlo competentes.	Não conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Âmbito do manual de auditoria	Existência de um manual de auditoria (para as auditorias de sistemas e de operações) que siga as normas de auditoria internacionalmente aceites e descreva claramente os procedimentos de auditoria	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Metodologia da auditoria de sistemas	Os trabalhos de auditoria realizados pelas AA para avaliar o funcionamento eficaz do sistema de gestão e de controlo baseiam-se numa lista de verificação que inclui questões destinadas a verificar os requisitos principais dos regulamentos aplicáveis (indicados para as autoridades de gestão, os organismos intermédios e as autoridades de certificação), bem como em critérios de avaliação adequados para cada um destes requisitos principais.	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Exame da auditoria de sistemas	O plano de auditoria das AA foi executado em conformidade com a estratégia de auditoria aprovada para o período, as auditorias de sistemas foram realizadas em conformidade com a metodologia definida pelas AA e todas as fases das auditorias de sistemas foram devidamente documentadas.	Ineficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

Requisitos essenciais testados pelo Tribunal		República Checa AA para FEDER/FC/FSE	Grécia AA para FEDER/FC/FSE	Itália-Sicília AA para FEDER/FC/FSE	Letónia AA para FEDER/FC/FSE	Hungria AA para FEDER/FC/FSE	Portugal AA para FEDER/FC/FSE	Roménia AA para FEDER/FC/FSE
Metodologia de amostragem das auditorias de operações	Nas auditorias de operações foi definida uma metodologia de amostragem adequada para obtenção da amostra de operações a auditar no período em análise	Parcialmente conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Seleção da amostra para as auditorias de operações	A metodologia de amostragem definida para as auditorias de operações tem sido utilizada como previsto para obter uma amostra das operações a auditar no período em análise.	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Metodologia das auditorias de operações	Os trabalhos de auditoria realizados para examinar a regularidade das operações baseiam-se numa lista de verificação que inclui questões para verificar os requisitos da regulamentação aplicável com um grau de pormenor suficiente para permitir detetar os riscos associados.	Não conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Exame das auditorias de operações	As auditorias de operações foram executadas de acordo com a amostra selecionada para o período, foram realizadas segundo a metodologia definida pelas AA e todas as fases das auditorias de operações foram devidamente documentadas.	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Repetição de auditorias de operações	A repetição pelo Tribunal de auditorias de operações realizadas pelas AA deu origem a constatações semelhantes às das AA que foram comunicadas à Comissão.	Ineficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

Requisitos essenciais testados pelo Tribunal		República Checa AA para FEDER/FC/FSE	Grécia AA para FEDER/FC/FSE	Itália-Sicília AA para FEDER/FC/FSE	Letónia AA para FEDER/FC/FSE	Hungria AA para FEDER/FC/FSE	Portugal AA para FEDER/FC/FSE	Roménia AA para FEDER/FC/FSE
Relatório de controlo e parecer de auditoria anuais	O relatório de controlo e o parecer de auditoria anuais foram elaborados em conformidade com os requisitos dos regulamentos e as orientações acordadas entre a Comissão e os Estados-Membros, sendo coerentes com os resultados das auditorias de sistemas e de operações realizadas pelas AA.	Não conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Avaliação global ⁽¹⁾		Ineficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

⁽¹⁾ Tal como no exame às AA realizado no ano anterior (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, anexo 4.2), aplicam-se os seguintes critérios na obtenção da avaliação global das AA com base na avaliação dos requisitos essenciais testados:

- «Eficaz»*: a avaliação do requisito essencial «Relatório de controlo e parecer de auditoria anuais» é «Conforme» e as avaliações dos requisitos essenciais «Exame da auditoria de sistemas», «Seleção da amostra para as auditorias de operações», «Exame das auditorias de operações» e «Repetição de auditorias de operações» são «Eficazes».
- «Parcialmente eficaz»*: a avaliação do requisito essencial «Relatório de controlo e parecer de auditoria anuais» é, pelo menos, «Parcialmente conforme» e as avaliações dos requisitos essenciais «Exame da auditoria de sistemas», «Seleção da amostra para as auditorias de operações», «Exame das auditorias de operações» e «Repetição de auditorias de operações» são, pelo menos, «Parcialmente eficazes».
- «Ineficaz»*: a avaliação do requisito essencial «Relatório de controlo e parecer de auditoria anuais» é «Não conforme» ou a avaliação de, pelo menos, um dos requisitos essenciais «Exame da auditoria de sistemas», «Seleção da amostra para as auditorias de operações», «Exame das auditorias de operações» e «Repetição de auditorias de operações» é «Ineficaz».

CAPÍTULO 6

Emprego e Assuntos Sociais

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	6.1-6.12
Características específicas do grupo de políticas	6.3-6.11
Objetivos das políticas	6.3
Instrumentos das políticas	6.4-6.9
Riscos para a regularidade	6.10-6.11
Âmbito e método de auditoria	6.12
Regularidade das operações	6.13-6.18
Eficácia dos sistemas	6.19-6.26
Análise aprofundada de duas autoridades de auditoria (AA)	6.19-6.20
Avaliação da supervisão das AA por parte da Comissão	6.21-6.23
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	6.24-6.26
Conclusões e recomendações	6.27-6.30
Conclusões	6.27-6.28
Recomendações	6.29-6.30

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

6.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas 04 — Emprego e Assuntos Sociais. O **quadro 6.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas do exercício de 2011.

6.2. As políticas no domínio do Emprego e Assuntos Sociais são principalmente financiadas através do Fundo Social Europeu (FSE), que se rege pelas mesmas regras que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), tal como descrito no capítulo 5. Existem disposições adicionais em relação ao FSE, definidas num regulamento específico. Para questões comuns aos três fundos, o presente capítulo faz referência ao capítulo 5.

Quadro 6.1 — Emprego e Assuntos Sociais — Informações principais 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
04	Emprego e Assuntos Sociais	Despesas administrativas	93	Centralizada direta
		Fundo Social Europeu	9 966	Partilhada
		Trabalhar na Europa — Diálogo social e mobilidade	59	Centralizada direta
		Emprego, solidariedade social e iguald. dos géneros	132	Centralizada direta
		Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	114	Partilhada
		Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	28	Descentralizada
			10 392	
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾			93	
Total das despesas operacionais			10 299	
<i>Das quais: — adiantamentos</i>			128	
<i>— pagamentos intermédios/finais</i>			10 171	
Total dos pagamentos do exercício			10 392	
Total das autorizações do exercício			11 638	

(¹) A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

Características específicas do grupo de políticas

Objetivos das políticas

6.3. O grupo de políticas do Emprego e Assuntos Sociais faz parte da política de coesão da UE, que visa reforçar a coesão económica, social e territorial dentro da UE, reduzindo as diferenças no nível de desenvolvimento entre as regiões. Especificamente, os objetivos principais das políticas sociais e de emprego da UE consistem em combater o desemprego, desenvolver os recursos humanos e promover a integração no mercado de trabalho.

Instrumentos das políticas

6.4. O Fundo Social Europeu (FSE) é o principal instrumento de execução da política social e de emprego, representando 97 % das despesas deste domínio de intervenção em 2011. O FSE financia investimentos em capital humano através da formação e de outras medidas relativas ao emprego.

6.5. As outras despesas resultam de ajudas e subvenções concedidas a organizações que implementam e coordenam medidas sociais e de emprego, o que inclui o financiamento da rede dos Serviços Europeus de Emprego (EURES), que desenvolve a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros no âmbito da aplicação da Estratégia Europeia de Emprego, e o programa Progress, que apoia a execução das políticas nos Estados-Membros através de estudos, análises e outras medidas.

6.6. É igualmente concedido financiamento a agências da UE: Instituto Europeu da Igualdade entre Homens e Mulheres, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho e Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho.

6.7. O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) apoia os trabalhadores da UE que tenham perdido o emprego na sequência das importantes alterações estruturais no mercado mundial e da crise económica e financeira. O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) fornece apoio aos países candidatos em matéria de desenvolvimento dos recursos humanos.

Gestão e controlo das despesas

6.8. As despesas do FSE são objeto de uma gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. O FSE rege-se pelos sistemas de gestão e de controlo relativos às despesas no domínio da coesão de um modo geral, tal como descrito no capítulo anterior (pontos 5.8 a 5.14).

6.9. O FEG é igualmente executado através de gestão partilhada. No caso do FEG, a autoridade orçamental decide as dotações e a Comissão analisa os pedidos de financiamento apresentados pelos Estados-Membros e aprova os pagamentos. O IPA é executado através de gestão descentralizada, ao passo que as outras despesas sociais e de emprego o são mediante gestão direta centralizada.

6.8. Como referido no ponto 5.8, apesar de os sistemas de gestão e controlo do FSE, FEDER e FC serem regidos por regras comuns, na prática, a maior parte dos programas operacionais do FSE têm autoridades e sistemas de controlo próprios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Riscos para a regularidade

6.10. Os riscos principais para as despesas do FSE estão relacionados com a natureza intangível dos investimentos em capital humano (tais como cursos de formação), a diversidade das atividades cofinanciadas, bem como a participação de inúmeros parceiros, frequentemente de dimensão reduzida, na execução dos projetos. Estes fatores prestam-se à aceitação de custos inelégíveis ou a que erros de cálculo afetem a exatidão dos pedidos, não sendo estes factos posteriormente detetados pelos sistemas vigentes.

6.11. No caso do FEG, o risco principal é o de as candidaturas conterem informações inexatas, que não sejam detetadas pela Comissão quando da sua aprovação ou em controlos posteriores. No que diz respeito ao IPA, o risco principal refere-se à capacidade de os países candidatos criarem e operarem as necessárias estruturas e controlos. Quanto às outras despesas sociais e de emprego, o risco principal é o de os beneficiários poderem incluir custos inelégíveis nas suas declarações de custos.

Âmbito e método de auditoria

6.12. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2** do capítulo 1. No que se refere à auditoria do domínio do Emprego e Assuntos Sociais, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) A auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 pagamentos intermédios e finais;
- b) A avaliação dos sistemas centrou-se em duas autoridades de auditoria (AA) para o período de programação 2007-2013 no domínio da coesão;
- c) O exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu o relatório anual de atividades da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.13. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 6.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 40 % dos 180 pagamentos auditados estavam afetados por erros. O Tribunal estima que o erro mais provável se situe em 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. A Comissão já tomou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, incluindo, nomeadamente, medidas preventivas e corretivas, como o fornecimento de orientações, a formação e as interrupções de pagamentos.

6.13. A taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal em 2011 está em consonância com a evolução positiva verificada nos últimos anos. Tal resulta das melhorias introduzidas pelos Estados-Membros nos seus sistemas de gestão e controlo, da política rigorosa de interrupções e suspensões aplicada pela DG EMPL desde 2008 e do impacto positivo das medidas de simplificação previstas nos regulamentos para o período de programação em curso.

⁽¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a estimativa mais precisa (conhecida como erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro nesta população se situe entre 0,9 % e 3,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.14. Os sistemas de gestão e de controlo estabelecidos pelos Estados-Membros devem prever procedimentos para assegurar a correção e regularidade das despesas declaradas⁽²⁾. Os resultados da auditoria do Tribunal indicam insuficiências em especial nos «controles de primeiro nível» das despesas, que são da responsabilidade das autoridades de gestão e dos organismos intermédios dos Estados-Membros.

6.15. No que se refere ao FSE, o Tribunal considera, com base no seu exame de cada uma das operações afetadas por erros, que as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para detetar e corrigir, pelo menos, uma parte dos erros antes de certificarem as despesas à Comissão relativamente a 76 % das operações afetadas por erros.

Custos inelegíveis e incorretamente calculados

6.16. O Tribunal detetou o reembolso de custos inelegíveis (*erros de elegibilidade*) em 13 % das 180 operações auditadas. Todos estes erros de elegibilidade dizem respeito a projetos do FSE. Os referidos erros representam 77 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 73 % da taxa de erro estimada para este grupo de políticas (ver exemplo 6.1).

Exemplo 6.1 — Custos inelegíveis

- a) *Participantes inelegíveis para a formação*: o FSE concedeu financiamento para cursos de formação destinados a aumentar as qualificações e conhecimentos dos trabalhadores do setor da eletrónica. O Tribunal constatou que muitos dos participantes trabalhavam fora do setor da eletrónica, não sendo portanto elegíveis para os referidos cursos. O custo declarado para os participantes inelegíveis elevou-se a 29 % do montante auditado;
- b) *Sobreimputação de custos de pessoal*: o FSE concedeu financiamento a uma associação comercial, a título de apoio às suas atividades, que consistiam designadamente na prestação de serviços de consultoria a pequenas e médias empresas (PME). Os custos relativos a vários sócios da associação foram imputados ao projeto do FSE, embora não fosse possível obter provas da imputação do seu tempo ao projeto. O Tribunal considera que os custos de pessoal do projeto foram sobreimputados em 60 %;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como indicado no quadro 1.3 do capítulo 1, a taxa de erro mais provável combinada dos setores dos transportes, política regional, emprego e assuntos sociais e energia diminuiu consideravelmente em comparação com 2010, passando de 7,7 % para 5,1 %.

6.14. As autoridades de gestão são obrigadas a efetuar controlos documentais de todos os pedidos apresentados pelos beneficiários, antes da certificação das despesas. Contudo, a verificação das operações no local também poderá ocorrer numa fase posterior à da execução do projeto, após a certificação e até à conclusão, o que explica a razão por que parte dos erros verificados na amostra do Tribunal não pôde ser detetada. Geralmente, o impacto do sistema de controlo na redução das taxas de erro só é visível nos anos subseqüentes, após terem sido aplicados todos os níveis de controlo.

6.15. A Comissão está a acompanhar atentamente estes casos, para assegurar que os planos de ação adequados são aplicados aos sistemas em causa, a fim de evitar que, no futuro, ocorram erros antes da certificação das despesas.

Ver igualmente a resposta ao ponto 6.14.

6.16 e 6.17. A Comissão vai acompanhar todos os erros detetados pelo Tribunal e assegurar que são tomadas medidas corretivas pelos Estados-Membros, sempre que necessário aplicando correções financeiras.

⁽²⁾ Artigo 58.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) *Custos de pessoal inelegíveis*: em relação a um curso de formação profissional, as despesas declaradas pelo beneficiário incluíam pagamentos recebidos pelo pessoal que trabalhava no projeto a título de indemnizações por cessação de emprego. No entanto, as regras nacionais de elegibilidade especificam que os referidos pagamentos são considerados inelegíveis. Por esse motivo, 2,5 % dos custos declarados para o projeto auditado são considerados inelegíveis.

6.17. Outros 3 % das 180 operações auditadas dizem respeito a projetos em que os custos declarados para reembolso tinham sido incorretamente calculados (*erros de exatidão*). Estes erros representam 20 % de todas as operações afetadas por erros quantificáveis e constituem aproximadamente 9 % da taxa de erro total estimada (ver exemplo 6.2).

Exemplo 6.2 — Custos incorretamente calculados

- a) *Custos gerais incorretamente calculados*: no caso de um projeto constituído por cursos de formação para desempregados, os custos gerais foram imputados utilizando um rácio baseado na proporção da superfície do imóvel utilizada pelo projeto. O Tribunal considerou que o rácio fora incorretamente calculado, o que deu origem a uma sobredeclaração de 2,4 % do montante auditado;
- b) *Declaração de custos incorretamente calculada*: o projeto, gerido pelas autoridades locais, dizia respeito a medidas visando melhorar a qualidade da educação e modernizar o sistema educativo. O Tribunal constatou uma diferença entre o montante declarado pela autoridade local auditada à autoridade de gestão e o montante para o projeto declarado pela autoridade de gestão à Comissão. A autoridade de gestão cometera erros de cálculo ao compilar os relatórios da autoridade local, do que resultou uma sobredeclaração de custos elegíveis de 6,7 % do montante auditado.

Numerosos incumprimentos de requisitos processuais

6.18. Quase todas as operações afetadas por erros não quantificáveis detetadas pelo Tribunal (40 de entre 42) diziam respeito a vários incumprimentos, por parte das autoridades de gestão e dos beneficiários, de requisitos processuais na gestão e execução de projetos do FSE. Em 23 casos, os referidos incumprimentos são considerados pelo Tribunal como casos graves de não conformidade. O exemplo 6.3 mostra as principais categorias desse tipo de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.18. A Comissão vai acompanhar todos os erros detetados pelo Tribunal e assegurar que são tomadas medidas corretivas.

Exemplo 6.3 — Incumprimentos de requisitos processuais

- a) *Ausência de contabilidade separada*: em relação a um conjunto de ações de formação profissional destinadas a jovens desempregados, a contabilidade do projeto não identificou separadamente todas as despesas relacionadas com o mesmo, como os custos relativos aos vencimentos do pessoal. Na ausência de uma contabilidade separada adequada, não existe garantia de que os custos não tenham igualmente sido declarados para outros projetos;
- b) *Incumprimento das regras de acreditação por parte de empresas de formação*: o beneficiário era uma empresa de formação que, para manter o seu estatuto de acreditação, deveria ter instituído procedimentos visando avaliar o grau de satisfação dos formandos, bem como verificar se estes obtiveram emprego em resultado da referida formação. O Tribunal constatou que o beneficiário não cumpriu esses requisitos;
- c) *Envio tardio do anúncio de adjudicação de contrato*: ao abrigo das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, as entidades adjudicantes devem enviar um anúncio com os resultados do procedimento de adjudicação o mais tardar 48 dias após a adjudicação do contrato. O Tribunal detetou três casos em que essa regra não foi seguida.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS**Análise aprofundada de duas autoridades de auditoria (AA)**

6.19. O Tribunal avaliou os trabalhos de duas autoridades de auditoria (AA) em dois Estados-Membros em 2011, como parte do exame de um total de sete AA abrangendo o FEDER, o FC e o FSE. O âmbito da auditoria do Tribunal é descrito no ponto 5.40. No que se refere às duas AA auditadas no domínio do FSE em Itália (Sicília) e na Letónia, a análise dos seus trabalhos e a repetição das suas auditorias das operações incidiram nas despesas do FSE. Os resultados da auditoria do Tribunal às AA para todos os Fundos Estruturais podem encontrar-se no capítulo 5 (pontos 5.41 a 5.43 e **anexo 5.2**).

6.19. *Efetivamente, as autoridades de auditoria desempenham um papel central no processo de emissão da declaração de fiabilidade, desde o início do período de programação e da definição dos sistemas. Posteriormente, devem enviar anualmente à Comissão um parecer de auditoria sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, com base nas auditorias dos sistemas de gestão e controlo e em amostras estatísticas das operações selecionadas de acordo com a estratégia de auditoria. Por este motivo, a Comissão está a cooperar de forma estreita e a coordenar a sua ação, tendo já começado a analisar as suas metodologias e os resultados das auditorias desde o início de 2009. Tal contribuiu para o desenvolvimento das capacidades, através do fornecimento de aconselhamento, orientações e recomendações às autoridades de auditoria em resultado do trabalho de repetição dos controlos pela Comissão. O regulamento prevê que a Comissão pode basear-se no trabalho de uma autoridade de auditoria para emitir a sua declaração de fiabilidade, sob certas condições (artigo 73.º).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.20. A AA da Letónia é considerada como eficaz no cumprimento dos principais requisitos dos regulamentos e na garantia da regularidade das operações. A AA de Itália (Sicília) é considerada como parcialmente eficaz. O Tribunal constatou problemas específicos na amostragem, efetuada pela AA, de operações para auditoria e na sua extrapolação dos erros, que levaram à subdeclaração da taxa de erro no relatório de controlo anual (RCA) da AA. A Comissão, com base nos seus próprios trabalhos, considerou igualmente a taxa de erro como não fiável (ver pontos 5.42 e 5.43).

Avaliação da supervisão das AA por parte da Comissão

6.21. Os resultados da análise do Tribunal à supervisão das AA por parte da Comissão são apresentados nos pontos 5.44 a 5.51.

6.22. O Tribunal constatou que, em todos os casos em que a Comissão detetara insuficiências específicas como resultado dos seus inquéritos nos Estados-Membros, as autoridades nacionais foram notificadas sobre a medida corretiva a tomar (ponto 5.47).

6.23. O Tribunal é de opinião que a Comissão tirou conclusões adequadas das suas análises dos RCA e que, com base na sua avaliação, ajustou as taxas de erro comunicadas quando necessário (ponto 5.51).

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão

6.24. O Tribunal analisou o relatório anual de atividades (RAA) relativo ao exercício de 2011 e a declaração do Diretor-Geral da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) que o acompanha. Especificamente no que se refere à regularidade dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2011, o Tribunal:

- a) Avaliou as reservas emitidas no RAA;
- b) Verificou a coerência e a exatidão do cálculo, por parte da Comissão, da taxa de erro residual e dos montantes de «pagamentos em risco».

6.25. A DG EMPL estima que a taxa global de erro dos pagamentos intermédios de 2011 no período de programação de 2007-2013 se situe entre 2 % e 2,5 %. O RAA da DG EMPL contém uma reserva relativa aos pagamentos efetuados no período de programação de 2007-2013 no montante de 58,7 milhões de euros abrangendo 24 de 117 PO e uma reserva, sem impacto financeiro, no período de programação de 2000-2006.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.20. Em 2011, a DG EMPL efetuou auditorias de verificação do trabalho de 42 autoridades de auditoria do FSE, incluindo as AA da Sicília e da Letónia. Desta amostra, 12 AA foram selecionadas na sequência de uma análise de risco, atualizada numa base anual, e as restantes 30 foram escolhidas de forma aleatória. Com base nos seus próprios trabalhos de auditoria, a DG EMPL concorda com a avaliação das 2 AA analisadas pelo Tribunal.

6.25. Após a avaliação positiva do Tribunal sobre o Relatório Anual de Atividades de 2010 da DG Emprego, o Tribunal formulou uma recomendação sobre os riscos relacionados com os programas operacionais com uma taxa de erro estimada inferior a 5 %. Para lidar com estes riscos, a DG EMPL melhorou a sua metodologia, que passou a incluir esta categoria na avaliação das potenciais reservas a emitir. Por conseguinte, a metodologia aplicada no RAA de 2011 é mais rigorosa, em conformidade com a recomendação do Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.26. A DG EMPL emitiu as suas reservas relativamente aos PO do período de programação de 2000-2006 em relação aos quais o Estado-Membro ainda não corrigira adequadamente as insuficiências assinaladas durante o processo de encerramento. A Comissão não quantificou essas reservas (que refere como o seguimento da reserva do exercício anterior). Como demonstram os trabalhos do Tribunal, persiste um risco de o encerramento se poder basear em documentos de encerramento não fiáveis, o que levaria a correções financeiras insuficientes (ver pontos 5.63 e 5.64 e Relatório Especial n.º 3/2012 ⁽³⁾, pontos 65 a 67).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

6.27. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 no domínio do Emprego e Assuntos Sociais estavam afetados por erros materiais.

6.28. Com base nos seus trabalhos de auditoria sobre os sistemas de supervisão e de controlo examinados, o Tribunal constatou que:

- a) As autoridades de auditoria foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações no período de programação de 2007-2013;
- b) Os procedimentos aplicados pela Comissão e pelos Estados-Membros foram parcialmente eficazes durante a fase inicial do processo de encerramento relativo ao período de programação de 2000-2006.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.26. A Comissão considera que os riscos remanescentes referidos pelo Tribunal relativamente ao período de programação 2000-2006 estão a ser convenientemente cobertos durante o processo de encerramento atualmente em curso. Os serviços da Comissão fizeram uma avaliação exaustiva dos documentos de encerramento apresentados pelos organismos de encerramento e tomaram as medidas necessárias para resolver as questões identificadas, incluindo a interrupção do processo de encerramento, o pedido de informações adicionais, a realização de auditorias de encerramento com base na sua avaliação dos riscos e, por último, em relação a alguns programas, a aplicação de correções financeiras.

Com base nos procedimentos de encerramento acima referidos, a Comissão só efetua o pagamento final quando a taxa de erro residual de cada programa operacional é considerada abaixo do limiar de materialidade de 2 %. Assim, no RAA da DG EMPL não foi feita qualquer quantificação do seguimento dado às reservas no período de programação de 2000-2006, dado que estas não tiveram qualquer impacto nos pagamentos finais efetuados em 2011.

6.27. A Comissão nota a baixa taxa de erro registada em 2011, que confirma a evolução positiva dos últimos anos. Esta melhoria foi alcançada graças às medidas adequadas tomadas pelos Estados-Membros e à política efetiva de interrupções e suspensões aplicada pela DG EMPL desde 2008, em conjunto com a aplicação bem-sucedida das medidas de simplificação.

A Comissão tenciona prosseguir, em parceria com os Estados-Membros, os seus esforços para continuar a melhorar o seu desempenho, tal como recomendado pelo Tribunal.

6.28. A Comissão sublinha que a eficácia e a qualidade do trabalho das autoridades de auditoria varia consoante os programas e os Estados-Membros, como indicam a avaliação do Tribunal no ponto 5.41 e os resultados do trabalho de auditoria da Comissão. Em conformidade com o artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a partir de junho de 2012, a Comissão confia formalmente no trabalho de 9 autoridades de auditoria do FSE. A Comissão vai continuar a analisar o trabalho das restantes autoridades de auditoria e a acompanhar a situação dos programas relativamente aos quais foi aplicado o artigo 73.º.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

6.29. Os resultados da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (relativos aos exercícios de 2008 e 2009) no domínio da coesão são apresentados no **anexo 6.2**, sendo de mencionar os seguintes aspetos:

- a) A Comissão publicou um documento de trabalho em maio de 2011 sobre as principais constatações de auditoria relativas à aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos, com vista ao lançamento de uma discussão com os Estados-Membros sobre a redução do incumprimento dessas regras;
- b) A Comissão prosseguiu o seu programa de auditorias nos Estados-Membros durante o atual período de programação mas, como demonstrado pelos resultados da auditoria do Tribunal, os sistemas nacionais de gestão e de controlo são apenas parcialmente eficazes;
- c) A Comissão continuou a interromper ou suspender pagamentos e a impor correções financeiras, mas as despesas certificadas à Comissão pelos Estados-Membros continuam afetadas por erros materiais.

A Comissão considera que estabeleceu procedimentos e orientações sólidos para o processo de encerramento e que a maioria dos Estados-Membros realizou um trabalho significativo e competente no encerramento dos programas, o que reforça a sua fiabilidade. A Comissão também considera que efetuou um trabalho de encerramento exaustivo, analisando cuidadosamente todos os documentos de encerramento, realizando auditorias e inquéritos adicionais, sempre que necessário, o que, em muitos casos, provocou a aplicação de correções financeiras adicionais no encerramento em função dos riscos remanescentes.

6.29.

- a) A Comissão envidou esforços consideráveis para assegurar a observância estrita dos requisitos de elegibilidade e a aplicação correta das regras relativas à adjudicação de contratos públicos. Foi fornecida formação e orientações em matéria de elegibilidade e regras de contratação pública. Além disso, quando identifica regras complexas a nível dos programas, a Comissão emite recomendações destinadas a simplificar a regulamentação. A Comissão também partilhou com os Estados-Membros uma análise dos tipos de erros detetados pelas auditorias da UE na política de Coesão em anos anteriores, tendo lançado um exercício para identificar as melhores práticas e as possíveis respostas dos Estados-Membros para corrigir esses erros e reduzir a sua ocorrência.

A aplicação das regras em matéria de adjudicação de contratos públicos reveste-se da maior relevância para o financiamento do FEDER e do FC, e tem um impacto limitado em projetos financiados pelo FSE.

- b) e c) No decurso dos seus extensos trabalhos de auditoria, a Comissão emitiu recomendações destinadas às autoridades de gestão e controlo, a fim de corrigir as deficiências identificadas.

A Comissão vai continuar a aplicar rigorosamente as interrupções e suspensões. Em resultado desta política e dos esforços envidados pelos Estados-Membros, pode constatar-se que houve um impacto positivo na taxa de erro no domínio da Coesão (ver quadro 1.3 no capítulo 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.30. Na sequência deste exame e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1:** exija o cumprimento rigoroso das normas de elegibilidade para financiamento do FSE e, com base na experiência obtida durante o período de programação de 2007-2013, efetue uma avaliação da utilização das regras de elegibilidade nacionais com vista a identificar possíveis domínios de maior simplificação e a eliminar potenciais fontes de erro no período posterior a 2013.

— **Recomendação 2:** lembre os Estados-Membros da sua responsabilidade pela criação de procedimentos que garantam a correção e a regularidade das despesas declaradas e tomem em conta as insuficiências dos «controles de primeiro nível» pelas autoridades de gestão e organismos intermédios, através de novas orientações e ações de formação.

— **Recomendação 3:** incentive as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correção antes da certificação das despesas à Comissão (2008). Sempre que sejam detetadas deficiências significativas no funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a Comissão deverá interromper ou suspender os pagamentos até serem tomadas medidas corretivas pelo Estado-Membro e efetuar correções financeiras se necessário.

— **Recomendação 4:** forneça novas orientações às AA para o atual período de programação, em particular no que diz respeito à amostragem e ao âmbito dos controlos a efetuar nas auditorias de projetos e no controlo de qualidade.

— **Recomendação 5:** verifique rigorosamente a exatidão e exaustividade das informações divulgadas pelas AA nos seus RCA e pareceres de auditoria. A verificação da Comissão deve ter plenamente em conta as informações disponíveis sobre auditorias de sistemas e auditorias das operações efetuadas pelas AA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.30. Ver resposta conjunta aos pontos 1.12 e 1.13.

A Comissão continua a acompanhar o cumprimento das regras de elegibilidade, através da sua atividade regular de auditoria e do seguimento de todas as auditorias nacionais e da UE. O Relatório Anual de Atividades do Diretor-Geral da DG EMPL inclui informações sobre esta questão. Sempre que necessário, a Comissão continuará a aplicar medidas corretivas.

Em termos de avaliação das regras de elegibilidade nacionais e de procurar novas formas de simplificação, a Comissão remete para os esforços significativos já realizados neste domínio, no âmbito do seu plano de ação, relativamente a certos Estados-Membros em que foram identificados problemas recorrentes. A Comissão vai continuar a enviar esforços neste sentido, em especial quanto aos custos inelégíveis, aos custos de pessoal indevidamente imputados e à simplificação das regras nacionais.

A Comissão vai continuar a chamar a atenção dos Estados-Membros para a importância crucial das questões recorrentes identificadas pelo Tribunal relativamente aos controlos de gestão.

Em 2010, a Comissão comprometeu-se a continuar a aplicar interrupções ou suspensões de pagamentos de forma atempada, sempre que necessário. Esta política de rigor está mais uma vez patente no Relatório Anual de Atividades de 2011 do Diretor-Geral da DG EMPL (ver resposta da Comissão ao ponto 6.29 c)).

A Comissão vai continuar a fornecer orientações e aconselhamento às autoridades de auditoria sobre um vasto leque de questões técnicas e regulamentares. A este respeito, a DG REGIO e a DG EMPL organizaram um seminário em junho de 2012, no qual foram fornecidas orientações em matéria de seleção de amostras.

Os relatórios de controlo anuais constituem um dos principais elementos em que a Comissão baseia a sua garantia de fiabilidade. Assim, a informação neles contida é plenamente tida em conta. Foram fornecidas orientações suplementares sobre o tratamento das taxas de erro nos relatórios de controlo anuais de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 6:** incentive a utilização pelos Estados-Membros das opções de custos simplificadas permitidas pelos regulamentos com vista a reduzir a possibilidade de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como explicado no Relatório Anual de Atividades de 2011 da DG EMPL, todos os anos é realizada uma revisão exaustiva de todos os relatórios de controlo anuais, que constitui a base para a formulação de reservas, no intuito de assegurar a sua fiabilidade e coerência com as orientações acima referidas.

A Comissão prossegue os seus esforços para fornecer aconselhamento, formação e orientações aos Estados-Membros, para que esta possibilidade oferecida pelos regulamentos proporcione uma verdadeira simplificação para todas as partes interessadas.

Cerca de 70 % dos PO utiliza pelo menos uma das opções de custos simplificados. Entre as diferentes opções, a taxa fixa para custos indiretos e as tabelas normalizadas de custos unitários são as mais frequentemente utilizadas.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DO EMPREGO E ASSUNTOS SOCIAIS

	2011				2010	2009	2008
	FSE	IPA	Outros assuntos sociais	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações (<i>das quais</i>):	160	6	14	180	66	44	49
Adiantamentos	0	0	0	0	0	0	0
Pagamentos intermédios/finais	160	6	14	180	66	44	49
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Proporção (número) de operações:							
Não afetadas por erros	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
Afetadas por um ou mais erros	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Análise das operações afetadas por erros							
Análise por tipo de erro							
Erros não quantificáveis:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Erros quantificáveis:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Elegibilidade	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Realidade das operações	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Exatidão	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável				2,2 %			
Limite superior de erro				3,4 %			
Limite inferior de erro				0,9 %			

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA COESÃO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009	<p>Coesão:</p> <p>A Comissão deve controlar o cumprimento das normas de elegibilidade para financiamento da UE, incluindo nomeadamente a correta aplicação das regras nacionais e da UE relativas à adjudicação de contratos públicos.</p> <p>(ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, ponto 4.38)</p>	<p>A Comissão fornece orientações às autoridades de gestão e de auditoria dos Estados-Membros. A Comissão publicou um documento de trabalho em maio de 2011 sobre as principais constatações de auditoria relativas à aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos, com vista ao lançamento de uma discussão com os Estados-Membros sobre a redução do número de erros de adjudicação de contratos nos projetos dos Fundos Estruturais. A avaliação global efetuada pela Comissão ao impacto e eficácia da legislação relativa à adjudicação de contratos públicos na UE foi publicada em junho de 2011.</p>	<p>O documento de trabalho dos serviços da Comissão [SEC(2011) 1179 de 5.10.2011] explica as ações específicas empreendidas para atenuar os riscos identificados, entre as quais, nomeadamente, as medidas preventivas e corretivas, como o fornecimento de orientações e formação, ou as interrupções de pagamentos.</p>
	<p>Coesão:</p> <p>A Comissão deve certificar-se de que a substituição de despesas inelegíveis por despesas novas (retiradas) não dá origem à declaração de novas despesas irregulares pelos Estados-Membros.</p> <p>(ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, ponto 4.37, b))</p>	<p>A Comissão acompanha este risco durante o encerramento dos programas relativos ao período de 2000-2006. A proposta da Comissão para o quadro regulamentar de 2014-2020 prevê que, caso as auditorias da UE detetem irregularidades que afetem as contas anuais, a correção resultante reduza o financiamento do PO, o que limitará a retirada e substituição de despesas ao exercício em curso.</p>	<p>A proposta da Comissão para o quadro regulamentar 2014-2020 prevê que, numa lógica de encerramento anual, «se as irregularidades que afetam as contas anuais enviadas à Comissão forem detetadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu, a correção financeira resultante deve reduzir o apoio dos Fundos destinado ao programa operacional». Assim, a proposta limita as possibilidades de retirada/substituição.</p>
2009 e 2008	<p>Coesão:</p> <p>A Comissão deve garantir, através da sua supervisão, um funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de gestão e de controlo.</p> <p>(ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, ponto 4.37, c), e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 6.37, a) e c))</p>	<p>A Comissão realiza avaliações de conformidade dos sistemas de gestão e de controlo nacionais no início do período de programação e efetua auditorias durante o período de programação. Além disso, em relação ao período de programação de 2007-2013, a Comissão confia cada vez mais nas autoridades de auditoria (AA) nacionais com vista a obter a garantia de que os sistemas funcionam eficazmente. Em 2011, a Comissão continuou o seu exame dos trabalhos das AA relativos aos PO do período de 2007-2013, incluindo inquéritos aprofundados das AA (ver pontos 5.35 a 5.37 e 5.44 a 5.51). De uma maneira geral, os sistemas de gestão e de controlo são parcialmente eficazes na garantia da regularidade das operações: os pagamentos do FEDER, do FC e do FSE continuam afetados por erros materiais.</p>	<p>Desde a adoção do plano de ação de 2008, a Comissão reforçou o seu papel de supervisão e continua a aplicar uma política rigorosa de suspensões e interrupções de pagamentos logo que são detetadas deficiências. Estas ações persistentes melhoraram a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, tendo a redução das taxas de erro comunicadas pelo Tribunal no âmbito da DAS de 2011 confirmado esta evolução positiva.</p> <p>Como explicado na resposta ao ponto 5.44, a confiança da Comissão nas autoridades de auditoria baseia-se num extenso trabalho de auditoria. A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal sobre o facto de ter comunicado aos Estados-Membros as ações corretivas a aplicar em todos os casos em que se detetaram insuficiências específicas (ver ponto 5.47). Com base neste trabalho de auditoria, a partir de julho de 2012, a Comissão confia formalmente no trabalho de 13 autoridades de auditoria do FEDER/FC e 9 autoridades de auditoria do FSE.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009 e 2008	<p>Coesão:</p> <p>A Comissão deve incentivar as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correção antes da certificação das despesas à Comissão.</p> <p>(ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, ponto 4.37, a), e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, pontos 6.37, b) e d))</p>	<p>A Comissão continuou a sua política de interrupção ou suspensão dos pagamentos no caso de irregularidades graves ou de deficiências dos sistemas. Solicita-se aos Estados-Membros que enviem informações sobre as correções financeiras à Comissão até 31 de março de cada ano. A Comissão pode impor correções financeiras se o Estado-Membro não tomar medidas corretivas adequadas. Em 2011, no que se refere aos programas relativos ao período de 2007-2013, a Comissão aplicou correções financeiras de 217,6 milhões de euros ao FSE e de 2,7 milhões de euros ao FEDER. No entanto, os certificados de despesas apresentados pelos Estados-Membros à Comissão continuam afetados por erros materiais.</p>	<p><i>No início de 2011, foi lançada uma auditoria dos sistemas dos Estados-Membros, com o objetivo de melhorar a comunicação das correções financeiras nacionais à Comissão e garantir a exaustividade, exatidão e atualidade das informações comunicadas. Os resultados revelaram melhorias nos sistemas de aplicação e comunicação de correções financeiras dos Estados-Membros. Além disso, a natureza plurianual do ciclo das despesas e do controlo permite a aplicação de correções financeiras em várias fases da execução, incluindo no encerramento, onde são realizados controlos finais da legalidade e regularidade das despesas e aplicadas correções finais quando tal se justifique.</i></p>

CAPÍTULO 7

Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento

ÍNDICE

	<i>Ponto</i>
Introdução	7.1-7.14
Características específicas do grupo de políticas	7.2-7.6
Características relacionadas com riscos	7.7-7.11
Apoio orçamental	7.9-7.10
Elegibilidade para ações cofinanciadas	7.11
Âmbito e método de auditoria	7.12-7.14
Regularidade das operações	7.15-7.20
Eficácia dos sistemas	7.21-7.25
DG ECHO	7.22
IPE	7.23-7.24
Tomadas de posição da Comissão	7.25
Conclusões e recomendações	7.26-7.28
Conclusões	7.26-7.27
Recomendações	7.28

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente às Relações Externas, à Ajuda Externa e ao Alargamento, que incluem os seguintes domínios de intervenção: 19 — Relações Externas, 21 — Desenvolvimento e Relações com os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico ⁽¹⁾, 22 — Alargamento e 23 — Ajuda Humanitária. O **quadro 7.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas do exercício de 2011.

Quadro 7.1 — Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento — Informações principais 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
19	Relações Externas	Despesas administrativas	157	Centralizada direta
		Cooperação com países terceiros no domínio da migração e do asilo	39	Centralizada direta
		Política Externa e de Segurança Comum (PESC)	308	Centralizada indireta/conjunta
		Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	123	Centralizada direta
		Relações e cooperação com países terceiros industrializados	20	Centralizada direta
		Resposta às crises e ameaças globais à segurança	238	Centralizada direta/conjunta
		Política Europeia de Vizinhança e relações com a Rússia	1 448	Centralizada direta/descentralizada
		Relações com a América Latina	282	Centralizada direta/descentralizada
		Relações com a Ásia, Ásia Central e Países do Médio Oriente	670	Centralizada direta/descentralizada/ conjunta
		Estratégia política e coordenação	28	Centralizada direta
		3 313		
21	Desenvolvimento e Relações com os Países ACP	Despesas administrativas	338	Centralizada direta
		Segurança alimentar	320	Centralizada direta
		Agentes não estatais no desenvolvimento	202	Centralizada direta
		Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia	136	Centralizada direta
		Desenvolvimento humano e social	172	Centralizada direta/conjunta
		Cooperação geográfica com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)	300	Centralizada direta/descentralizada/ conjunta
		Outras ações de cooperação para o desenvolvimento e programas <i>ad hoc</i>	30	Centralizada direta
		Estratégia política e coordenação	15	Centralizada direta
		1 513		

⁽¹⁾ A ajuda concedida através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento é objeto de um relatório distinto, uma vez que não é financiada pelo orçamento geral.

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
22	Alargamento	Despesas administrativas	93	Centralizada direta
		Processo e estratégia de alargamento	835	Centralizada direta/indireta/descentralizada
			928	
23	Ajuda Humanitária	Despesas administrativas	33	Centralizada direta
		Ajuda Humanitária	1 008	Centralizada direta/conjunta
		Instrumento Financeiro para a Proteção Civil	27	Centralizada direta
			1 068	
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾			621	
Total das despesas operacionais			6 201	
<i>Das quais: — adiantamentos</i>			4 080	
<i>— pagamentos intermédios/finais</i>			2 121	
Total dos pagamentos do exercício			6 822	
Total das autorizações do exercício			8 285	

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

Fonte: Contas anuais da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

7.2. O orçamento do domínio das Relações Externas e do Desenvolvimento foi executado em 2011 pela Direção-Geral do Desenvolvimento e Cooperação — EuropeAid e igualmente pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa (IPE).

7.3. O orçamento [cerca de 3 840 milhões de euros ⁽²⁾] executado pela EuropeAid abrange:

- a ajuda ao desenvolvimento a favor dos países da Ásia, da América Latina e dos Estados ACP, bem como a cooperação económica com estes países;
- a Política Europeia de Vizinhança, incluindo a parceria estratégica com a Rússia;
- os programas temáticos, nomeadamente a segurança alimentar, os agentes não estatais e as autoridades locais, o ambiente, a saúde e a educação, a democracia e os direitos humanos.

7.4. Os projetos de desenvolvimento estão dispersos por mais de 150 países e os organismos de execução são muito diferentes em termos de dimensão e de experiência. A fim de serem elegíveis para apoio da UE, os projetos devem obedecer a regras complexas, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos.

⁽²⁾ Inscrito nos títulos 19 e 21 do orçamento, como indicado no **quadro 7.1.**

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.5. O Serviço dos Instrumentos de Política Externa é um departamento da Comissão criado em 1 de janeiro de 2011, sob a tutela direta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. As despesas geridas pelo IPE [cerca de 490 milhões de euros ⁽³⁾] dizem essencialmente respeito a ações executadas ao abrigo:

- a) da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (gestão centralizada indireta), do apoio à preservação da estabilidade em países sensíveis e à não-proliferação de armas de destruição maciça;
- b) do Instrumento de Estabilidade (IE) (gestão centralizada direta/conjunta), que apoia a prevenção, gestão e resolução de conflitos e as atividades de consolidação da paz;
- c) das Missões de Observação Eleitoral (MOE) (gestão centralizada direta) que visam reforçar a democratização, a boa governação e a prevenção de conflitos;
- d) do Instrumento dos Países Industrializados (IPI) (gestão centralizada direta) que constitui o veículo principal para melhorar a cooperação com os países industrializados.

7.6. O orçamento para o alargamento ⁽⁴⁾ [835 milhões de euros ⁽⁵⁾] foi executado pela Direção-Geral do Alargamento (DG ELARG) e o orçamento para a ajuda humanitária ⁽⁶⁾ pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO) [1 008 milhões de euros ⁽⁷⁾]. A DG ECHO é igualmente responsável pelo Mecanismo Europeu de Proteção Civil ⁽⁸⁾ [27 milhões de euros ⁽⁹⁾].

⁽³⁾ Inscrito no título 19 do orçamento.

⁽⁴⁾ Principalmente no âmbito do Instrumento de Assistência de Pré-adesão, do programa PHARE, incluindo o apoio pós-adesão, do programa CARDS e da Assistência Financeira de Pré-adesão a favor da Turquia.

⁽⁵⁾ Inscrito no título 22 do orçamento.

⁽⁶⁾ Cerca de metade do orçamento destina-se a organizações não-governamentais (ONG) e a outra metade às Nações Unidas ou a outras organizações internacionais. Apenas são celebrados acordos de financiamento com as ONG que assinaram o Acordo-Quadro de Parceria ou com organizações das Nações Unidas que assinaram o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo.

⁽⁷⁾ Inscrito no título 23 do orçamento.

⁽⁸⁾ Destina-se a apoiar os esforços dos Estados-Membros, dos países da EFTA, dos países candidatos e dos países terceiros em relação a ações de resposta, de preparação e de prevenção em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, atos de terrorismo e acidentes tecnológicos, radiológicos ou ambientais.

⁽⁹⁾ Inscrito no título 23 do orçamento.

Características relacionadas com riscos

7.7. A maioria do orçamento gerido pelas Direções-Gerais/Serviços é executada com base em adiantamentos, que apenas exigem o cumprimento de um número limitado de condições. Por outro lado, os pagamentos intermédios e finais estão sujeitos à apresentação e validação das despesas efetivamente incorridas pelo projeto e estão, por conseguinte, sujeitos a um maior risco de erros em termos de legalidade e regularidade do que os adiantamentos.

7.8. A natureza inerente de alguns instrumentos e as modalidades de pagamento do domínio de intervenção conferem à Comissão um nível considerável de flexibilidade na determinação da elegibilidade das despesas. Por conseguinte, estas operações são menos propensas a erros de legalidade e regularidade.

Apoio orçamental

7.9. Os regulamentos da UE que regem a cooperação com os países parceiros⁽¹⁰⁾ estipulam que a assistência orçamental direta⁽¹¹⁾ com vista a apoiar reformas macroeconómicas ou setoriais depende da condição de a gestão das finanças públicas nos países beneficiários ser suficientemente transparente, responsável e eficaz.

7.10. Estas disposições legais oferecem uma ampla margem de interpretação⁽¹²⁾ e o que se considera «suficiente» em termos de transparência, de responsabilidade e de eficácia em matéria de gestão das finanças públicas pode variar consideravelmente em função da situação específica do país, mas também da direção seguida pelo respetivo governo. Nestas circunstâncias, convém recordar que:

⁽¹⁰⁾ Alínea b) do artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378 de 27.12.2006, p. 41), n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho, de 17 de julho de 2006, que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (JO L 210 de 31.7.2006, p. 82), alínea e) do n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1) e n.º 1 do artigo 11.º-B do Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006, que institui um Instrumento de Estabilidade (JO L 327 de 24.11.2006, p. 1).

⁽¹¹⁾ Os pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados em 2011 a partir do orçamento geral perfazem mil milhões de euros.

⁽¹²⁾ Ver ponto 46 do Relatório Anual relativo às atividades financiadas pelos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2003 (JO C 293 de 30.11.2004, p. 315).

7.8. A Comissão atua no quadro da legislação em vigor aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

7.9-7.10. A Comissão não partilha inteiramente da análise que o Tribunal faz do funcionamento do apoio orçamental.

O apoio orçamental funciona num contexto de desenvolvimento em que os sistemas fundamentais do Estado, como a gestão das finanças públicas, podem apresentar insuficiências de relevo. No entanto, as condições de elegibilidade são rigorosas. Um país parceiro apenas será elegível para apoio orçamental se o governo tiver uma estratégia pertinente e credível para obviar a essas insuficiências. A Comissão também pode exigir a aplicação de medidas específicas a curto prazo para atenuar os riscos. As novas orientações sobre o apoio orçamental⁽¹⁾ (revistas em 2012, na sequência das propostas da Comissão⁽²⁾ e das conclusões do Conselho de 14 de Maio de 2012, relativas a uma nova abordagem do apoio orçamental) incluem agora várias disposições novas destinadas a clarificar as regras. Essas disposições contemplam, entre outras, novas regras de elegibilidade em matéria de transparência e de supervisão, um processo formal de avaliação do risco e um enquadramento da governação dos quadros superiores de gestão.

⁽¹⁾ Cf. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Cf. Comunicação da Comissão sobre a futura abordagem do apoio orçamental da UE aos países terceiros [COM(2011) 638 final].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a) o apoio orçamental é muitas vezes concedido a países cujos sistemas de gestão das finanças públicas apresentam deficiências. Um risco importante é a possibilidade de o orçamento do país beneficiário ser afetado por fraude e corrupção. Como os fundos transferidos no âmbito das operações de apoio orçamental são incorporados com outros recursos orçamentais no orçamento nacional (procedimento conhecido por «fungibilidade»), estão igualmente expostos às mesmas insuficiências em matéria de gestão das finanças públicas;
- b) uma vez que as operações de apoio orçamental são executadas através dos sistemas, dos processos e das instituições de gestão das finanças públicas dos países parceiros, a auditoria da legalidade e regularidade realizada pelo Tribunal não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a favor dos orçamentos desses países;
- c) a Comissão dispõe de grande flexibilidade para decidir se um país parceiro é elegível para apoio orçamental. Devido a esta ampla margem de interpretação, as operações de apoio orçamental realizadas pela Comissão são menos propensas a erros de legalidade e regularidade.

Elegibilidade para ações cofinanciadas

7.11. A Comissão canaliza uma parte da sua ajuda através de ações de vários doadores realizadas por organizações internacionais e das Nações Unidas ⁽¹³⁾. Estas contribuições são, por natureza, fungíveis. Contudo, em alguns casos, a Comissão não atua como uma entidade que fornece apoio geral, mas procura restringir as suas contribuições por referência a critérios específicos relativos às despesas. Se outro doador adotar a mesma abordagem e aplicar os mesmos critérios de elegibilidade para a sua contribuição, corre-se o risco de que as despesas globais não preencham os requisitos combinados de condicionalidade da Comissão e do segundo doador ou doador(es).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O apoio orçamental não orientado destina-se a recompensar resultados, mais do que a financiar atividades. Por conseguinte, é evidente que a auditoria não pode ir além da fase em que os fundos são transferidos após o cumprimento das condições acordadas. Contudo, a auditoria das atividades que os pagamentos relativos ao apoio orçamental podem financiar é da responsabilidade das autoridades nacionais de auditoria, a quem os programas de acompanhamento proporcionam um apoio concreto.

Este mecanismo de ajuda constitui uma das respostas da Comissão aos apelos da comunidade internacional de desenvolvimento e das partes interessadas da UE no sentido de intervenções mais eficazes centradas nos resultados e na apropriação e menos complexas administrativamente, reduzindo, assim, os custos da operação para os países parceiros.

7.11. A Comissão não tem conhecimento de quaisquer problemas específicos com a «abordagem conceptual» (desenvolvida nos últimos anos para permitir à Comissão participar em ações com uma pluralidade de doadores, incluindo fundos fiduciários). Esta abordagem garante o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis ao financiamento da UE nas ações externas (assegurando que a contribuição dos outros doadores é suficiente para cobrir quaisquer atividades inelegíveis nos termos da legislação da UE) e, simultaneamente, a utilização dos fundos da UE da maneira mais eficiente (através da coordenação dos doadores), em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

A Comissão limita esse risco através da apreciação da contabilidade, da auditoria, do controlo interno e dos processos de adjudicação de contratos das organizações internacionais parceiras, previamente a qualquer trabalho conjunto, da presença (e da participação em grupos de orientação) do seu pessoal no terreno e do relato financeiro global rigoroso exigido à organização internacional. Além disso, durante a execução das ações externas, os sistemas são regularmente revistos mediante a realização de missões de verificação por auditores externos.

Até à data, os auditores da EuropeAid e da ECHO não comunicaram a verificação de quaisquer factos nem quaisquer «riscos específicos» desta natureza, não tendo a Comissão conhecimento de qualquer outro doador com os «mesmos critérios de elegibilidade».

⁽¹³⁾ O valor dos contratos é estimado em 1,5 mil milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que estas medidas de controlo interno que instituiu, juntamente com as da organização internacional em causa, reduzem esse risco teórico a um nível que o torna, de facto, despiendo.

Âmbito e método de auditoria

7.12. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas na **parte 2 do anexo 1.1** do Capítulo 1. No que se refere à auditoria das Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 150 pagamentos, que incluía 30 adiantamentos e 120 pagamentos intermédios e finais. Os adiantamentos auditados abrangeram 18 países. Os pagamentos intermédios/finais testados, aprovados pelos serviços centrais da Comissão ou pelas delegações da UE, abrangeram 11 países ⁽¹⁴⁾. No caso da DG ECHO, os pagamentos intermédios/finais auditados foram efetuados ao abrigo de projetos executados por quatro parceiros da DG ECHO ⁽¹⁵⁾;
- b) a avaliação dos sistemas incidiu sobre os sistemas de supervisão e de controlo da EuropeAid, da DG ECHO e do IPE nos serviços centrais, bem como nas delegações da UE, quando pertinente, tendo incluído:
 - i) controlos *ex ante*;
 - ii) acompanhamento e supervisão;
 - iii) controlos *ex post*/auditorias externas;
 - iv) auditoria interna.

7.13. O Tribunal identificou estes quatro níveis de controlo interno para avaliar o conjunto de controlos que as DG responsáveis pelas ações externas podem utilizar para prevenir, detetar e corrigir erros que afetam a legalidade e regularidade das despesas.

7.14. Na avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo, o Tribunal aplica uma política de rotatividade. Apesar de a DG ELARG não ter sido avaliada relativamente ao exercício de 2011, procedeu-se a um seguimento das recomendações do ano anterior (ver **anexo 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Camarões, Filipinas, Geórgia, Malawi, Palestina, Rússia, Tunísia e Vietname (EuropeAid) e Albânia, Montenegro e Sérvia (DG ELARG).

⁽¹⁵⁾ Dois localizados na Suíça, um em França e outro na Irlanda (foram auditados pagamentos efetuados ao abrigo de 16 projetos de ajuda humanitária executados em 11 países).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.15. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 7.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 33 % estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Todos os erros foram detetados nos pagamentos intermédios ou finais. O Tribunal encontrou, além disso, uma elevada frequência de erros não quantificáveis.

7.16. 22 dos 150 pagamentos estavam afetados por erros quantificáveis. A maior parte desses erros (16) foi encontrada nos pagamentos finais. Estes erros não tinham sido detetados pelos controlos realizados pela Comissão. Os erros referem-se a despesas não elegíveis incorridas a nível do beneficiário final, tais como despesas incorridas fora do período de elegibilidade, inclusão de despesas não elegíveis (por exemplo, IVA, custos com pessoal e despesas gerais injustificadas) imputadas nas declarações de custos e despesas do projeto sem os documentos justificativos adequados. Apresentam-se em seguida alguns exemplos de erros (ver exemplo 7.1).

7.17. O facto de as despesas não elegíveis declaradas por beneficiários finais das subvenções ou prestadores de serviços terem sido pagas pela Comissão revela que os controlos de prevenção e deteção aplicados pela Comissão não são totalmente eficazes (por exemplo, número insuficiente e âmbito limitado de visitas ao local e de testes diretos das despesas declaradas; qualidade deficiente das verificações das despesas subcontratadas pelos beneficiários).

7.16. *As verificações da Comissão foram concebidas para permitir a deteção e a correção de erros mesmo através de auditorias ex post realizadas depois de efetuados os pagamentos finais. As direções-gerais responsáveis pela ajuda externa gerem anualmente um extenso programa de auditorias ex post com base num processo formal de avaliação do risco.*

A Comissão considera que opera em países em que é frequentemente difícil, se não impossível, evitar ou corrigir vários erros detetados pelo Tribunal. Tal é o caso dos contratantes (frequentemente ONG) que têm dificuldade em conseguir que os pagamentos obrigatórios do IVA sejam reembolsados pelo Estado.

7.17. *A Comissão entende que as medidas de deteção e correção aplicadas antes dos pagamentos finais (por exemplo, acreditação de beneficiários, apresentação de relatórios, auditorias externas, verificações de despesas e controlo das operações por agentes da Comissão) são eficazes ⁽³⁾. Além disso, eventuais irregularidades podem ainda ser corrigidas ex post, através de auditorias e de cobranças adequadas. No entanto, o nível do risco de erro financeiro não pode, realistica-mente, ser reduzido a zero.*

⁽¹⁶⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (designada por taxa de erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 0 % e 2,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽³⁾ Com base nas conclusões dos relatórios anuais de atividade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 7.1 — Despesas não elegíveis num pagamento final

EuropeAid — Camarões

Um pagamento final de um projeto destinado a prestar assistência aos fornecedores de bananas nos Camarões estava afetado por erros de elegibilidade graves⁽¹⁷⁾. Registaram-se irregularidades nos procedimentos de concurso realizados pelo beneficiário. Além disso, este não respeitou a Regra de Origem⁽¹⁸⁾ na aquisição de equipamento.

Um parceiro da DG ECHO

Um pagamento final ao abrigo de uma convenção de subvenção para promover e apoiar o bem-estar das populações deslocadas em Darfur estava afetado por várias irregularidades (por exemplo, custos incorridos fora do período de elegibilidade, afetação incorreta de custos partilhados e despesas não apoiadas por documentos justificativos adequados)⁽¹⁹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 7.1 — Despesas inelegíveis cobertas por um pagamento final

EuropeAid — Camarões

A legislação em vigor permite expressamente derrogações formais às normas em matéria de origem restrita das mercadorias, desde que devidamente justificadas. Atualmente, é quase impossível evitar, na execução destes tipos de projeto em África, o abastecimento de mercadorias provenientes de países «inelegíveis». O beneficiário deveria ter requerido à Comissão uma derrogação, que teria sido deferida se devidamente justificada, como o foi neste caso, uma vez que (devido à natureza especializada do concurso) a proposta (colombiana) foi a única recebida.

Um parceiro da ECHO

No exemplo apresentado, a ECHO insiste no facto de esta ação humanitária se ter sido realizado no Darfur, um dos ambientes mais difíceis do mundo, caracterizado pela imprevisibilidade, pela volatilidade, pela insegurança e por um acesso problemático às pessoas afetadas, o que constitui um desafio de gestão considerável. Embora alguns requisitos contratuais não tenham sido plenamente cumpridos no presente caso, o parceiro assegurou a consecução dos resultados. É igualmente importante salientar que as duas outras operações auditadas pelo Tribunal sobre o mesmo parceiro, e realizadas em países diferentes, não foram afetadas por quaisquer erros. Não obstante, a ECHO recordou ao parceiro os seus deveres contratuais e a necessidade de continuar a aperfeiçoar os seus sistemas de controlo interno.

7.18. 27 operações de 150 estavam afetadas por 51 erros não quantificáveis, incluindo 31 erros referentes a procedimentos de contratação realizados ou aprovados pela Comissão, 8 associados a pagamentos de apoio orçamental e 11 relacionados com o incumprimento de obrigações legais ou contratuais.

7.19. Os 31 erros referentes a procedimentos de contratação foram detetados em 22 dos 85 pagamentos sujeitos a um procedimento concorrencial. Esses erros em matéria de contratação incluem:

- a) critérios de seleção pouco claros ou utilização do tipo errado de procedimento de contratação (16);

7.19.

⁽¹⁷⁾ O montante auditado do projeto eleva-se a 1,6 milhões de euros, com uma taxa de erro de 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ O fornecedor e os produtos têm de ser originários de um país ACP ou de um Estado-Membro.

⁽¹⁹⁾ O montante auditado da convenção de subvenção eleva-se a 0,42 milhões de euros, com uma taxa de erro de 13,2 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) documentação insuficiente dos procedimentos de avaliação e tratamento desigual dos candidatos (9);

c) contratos alterados após o período de execução (3).

Apresenta-se um exemplo em seguida (ver exemplo 7.2).

Exemplo 7.2 — Irregularidade num procedimento de concurso

Serviços Centrais da DG ELARG

Um procedimento de concurso para o TAIEX ⁽²⁰⁾ relativo a três pagamentos intermédios foi considerado irregular. A Comissão adjudicou o contrato a uma empresa que, ao contrário de outras, não cumpria a cláusula relativa à disponibilidade de peritos. Com efeito, segundo o caderno de encargos distribuído aos proponentes, os peritos deveriam estar disponíveis a partir de 1 de abril de 2008. Os peritos propostos pelo proponente selecionado apenas estavam disponíveis em 21 de maio de 2008. Mesmo assim, o contrato foi adjudicado a essa empresa. Este foi considerado um erro não quantificável.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 7.2 — Irregularidade num processo de concurso

DG ELARG HQ

A interpretação dada pela Comissão à cláusula relativa à disponibilidade de peritos não conferiu quaisquer vantagens competitivas ao adjudicatário. Era óbvio que os peritos propostos pelo proponente não seriam chamados a trabalhar em paralelo no âmbito de dois contratos diferentes com a Comissão.

7.20. No caso de 4 operações de apoio orçamental das 8 auditadas, o Tribunal identificou 8 erros não quantificáveis. Estes erros resultam do facto de a Comissão não ter comparado as realizações da gestão das finanças públicas dos países beneficiários com os objetivos definidos para o período em análise e não ter assegurado que o país beneficiário aplicava a taxa de câmbio correta.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

7.21. Os resultados do exame do Tribunal dos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 7.2**. O Tribunal considerou que os sistemas da EuropeAid, da DG ECHO e do IPE eram parcialmente eficazes. Os resultados pormenorizados da avaliação dos sistemas da EuropeAid são apresentados no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento.

7.21. *No que diz respeito à EuropeAid, cf. resposta ao ponto 56 do Relatório Anual de 2011 do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).*

⁽²⁰⁾ TAIEX — Instrumento de Assistência Técnica e de Intercâmbio de Informações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DG ECHO

7.22. Nos últimos anos, a DG ECHO prosseguiu as melhorias em todas as componentes dos seus sistemas de supervisão e de controlo. No entanto, devido à frequência de erros quantificáveis detetados nos pagamentos finais (10 em 16), os procedimentos de controlo *ex ante* são considerados parcialmente eficazes (ver pontos 7.16 e 7.17).

IPE

7.23. Os principais instrumentos geridos pelo IPE são o Instrumento de Estabilidade (IE) e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que representam 87 % do orçamento operacional deste serviço. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo destes dois instrumentos em separado devido às suas características muito diferentes e constatou que, em termos gerais, eram parcialmente eficazes.

7.24. As principais insuficiências detetadas dizem respeito:

a) à ausência de uma Estrutura de Auditoria Interna eficaz;

7.22. A DG ECHO considera que melhorou, efetivamente, os seus sistemas de controlo, que atingiram um nível satisfatório de eficácia. O risco residual final é limitado e comprovado, e qualquer novo desenvolvimento não seria rendível.

A DG ECHO considera que o valor de certos erros detetados pelo Tribunal é muito baixo, tanto em termos relativos como em termos absolutos. A DG ECHO estima que a sua taxa de erro residual em 2011 seja inferior a 1 %.

Além disso, a ECHO sublinha o facto de os controlos *ex ante* terem de ser considerados no contexto do sistema de controlo global. Os sistemas de supervisão e de controlo em vigor poderiam ainda ter detetado os erros através da realização de controlos *ex post*, uma vez que as ações auditadas pelo Tribunal não foram auditadas após as últimas etapas da cadeia de controlo da ECHO.

7.24.

a) Tal deveu-se a fatores que escapam à influência do Serviço de Instrumentos de Política Externa (IPE). Pelas mesmas razões, não era possível à estrutura de auditoria interna da EuropeAid efetuar quaisquer auditorias às atividades do IPE em 2011.

Na ausência de uma estrutura de auditoria interna, a Comissão entende que um serviço pode confiar, para a sua declaração de fiabilidade, nos outros elementos constitutivos, identificados no seu relatório anual de atividades (RAA), incluindo o trabalho do serviço de auditoria interna. As necessidades da auditoria interna do IPE constam do plano de trabalho de 2012 da estrutura de auditoria interna da EuropeAid (foram acordadas uma nova auditoria e uma auditoria de acompanhamento às atividades do IPE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) a uma avaliação dos riscos insuficiente para selecionar os contratos a submeter aos procedimentos de controlo *ex post* (PESC) e critérios de seleção de contratos pouco desenvolvidos utilizados para a avaliação dos riscos (IE);
- c) aos procedimentos de controlo *ex ante* que não evitaram a ocorrência de alguns dos erros (IE);
- d) ao cumprimento prévio de condições para as missões da PESC ⁽²¹⁾;
- e) ao atraso dos contratos da PESC por encerrar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) *A seleção de projetos da política externa e de segurança comum (PESC) e do instrumento de estabilidade para os controlos ex post e os planos das duas unidades operacionais em questão relativos a esses controlos basearam-se em critérios objetivos (como o valor dos contratos geridos, a data do último controlo ex post e a incidência de eventuais fraudes ou suspeitas de fraude). A Comissão reconhece que a avaliação do risco efetuada pelo IPE pode ser melhorada. Estão a ser envidados esforços em 2012 para aperfeiçoar a metodologia de avaliação do risco para todos os instrumentos geridos pelo IPE, incluindo os da PESC.*
- c) *Se a Comissão admite terem ocorrido erros, salienta igualmente que os seus procedimentos de controlo ex ante os detetaram em quase todos os casos identificados pelo Tribunal e ainda que a gestão tomou as medidas de acompanhamento adequadas.*
- d) *A Comissão recorda que, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, deve ser provada a eficácia das operações da PESC na utilização do orçamento da UE. Uma vez que as missões da política comum de segurança e de defesa (PCSD) são estabelecidas a partir do zero e devem encontrar-se operacionais desde o início, não podem satisfazer imediatamente os requisitos do artigo 56.º do Regulamento Financeiro. No entanto, a Comissão continua obrigada a assegurar que as operações que financia são eficazes, de acordo com o princípio supramencionado. Os controlos destinados a atenuar os riscos, referidos no RAA, constituem uma base adequada para a prestação de uma garantia, ainda que, formalmente, se não encontrem satisfeitos os requisitos estabelecidos pelo artigo 56.º.*
- O IPE continuará a realizar as avaliações dos seis pilares à taxa de dois por ano, o que significa que as missões mais importantes em termos financeiros devem ser avaliadas até ao final de 2013.*
- e) *O IPE prosseguirá os seus esforços para encerrar contratos PESC antigos, tendo elaborado um plano de ação para esse efeito. O mesmo serviço está também a rever os procedimentos de encerramento das operações da PESC no futuro, no sentido de uma maior racionalidade.*

⁽²¹⁾ O artigo 56.º do Regulamento Financeiro estabelece as condições exigidas previamente à atribuição a uma entidade das tarefas de execução do orçamento da UE. Esta disposição não é adequada para as missões da PESC e a Comissão não consegue obter provas do cumprimento dessas condições antes da sua preparação. Por conseguinte, o objetivo do IPE consiste em acreditar as missões logo que possível após o seu arranque. Foram introduzidos controlos destinados a atenuar os riscos durante o período intermédio. Contudo, até ao final de 2011 apenas foi acreditada uma (EULEX Kosovo) das nove missões em curso da PESC.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tomadas de posição da Comissão

7.25. Os diretores-gerais da EuropeAid e da DG ECHO e o diretor do IPE declaram ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias em termos de regularidade das operações subjacentes ⁽²²⁾. No entanto:

- a) o IPE não apresenta uma taxa de erro residual ⁽²³⁾ no seu relatório anual de atividades em que possa basear a sua conclusão;
- b) a DG ECHO utiliza um método específico para calcular a taxa de erro residual, que não é suficientemente explicado no seu relatório anual de atividades.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

7.26. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os pagamentos efetuados no domínio das Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento relativamente ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 estavam isentos de erros materiais. No entanto, os pagamentos intermédios e finais (cerca de um terço do montante pago em 2011) estavam afetados por erros materiais.

7.27. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal constata que os sistemas de supervisão e de controlo do domínio das Relações Externas, Ajuda Externa e Alargamento foram parcialmente eficazes.

⁽²²⁾ Os resultados pormenorizados da avaliação dos sistemas da EuropeAid são apresentados no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento. Tal como indicado no ponto 7.14, os sistemas de supervisão e de controlo da DG ELARG não foram avaliados relativamente ao exercício de 2011.

⁽²³⁾ Ver pontos 1.21 a 1.23.

7.25.

- a) Como indicado no seu RAA de 2011, o IPE procurará atingir, para o seu RAA de 2012, uma taxa de erro residual baseada numa metodologia semelhante à da EuropeAid, mas adaptada ao seu ambiente de controlo.
- b) A taxa de erro residual calculada pela DG ECHO assenta na aplicação da sua estratégia de auditoria.

A DG ECHO considera que esta metodologia reflete adequadamente a exposição ao risco do seu orçamento operacional, porquanto:

- a população auditada é muito representativa,
- os erros sistémicos são identificados e o respetivo impacto analisado exaustivamente,
- o orçamento auditado é «limpo» graças à recuperação dos elementos inelégíveis.

7.26. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal de que as operações no grupo de políticas «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento» estavam isentas de erros materiais em 2011.

7.27. A Comissão concebeu os seus controlos de forma a abranger todo o ciclo de vida dos seus projetos plurianuais. A Comissão considera que estes sistemas de supervisão e de controlo são eficazes e que têm melhorado de forma significativa, ano após ano, abrangendo tanto o funcionamento do FED como as atividades financiadas pelo orçamento da UE. Apesar dos desafios de um ambiente de ajuda externa de alto risco, a taxa de erro anual mais provável estimada pelo Tribunal para a ajuda externa no âmbito do orçamento da UE foi inferior à materialidade para 2010 e 2011 e para o FED em 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

7.28. O **anexo 7.3** apresenta o resultado do exame do Tribunal aos progressos realizados pela Comissão na aplicação das recomendações formuladas nos relatórios anuais anteriores. A Comissão deu seguimento a todas as recomendações e quatro delas foram agora aplicadas. As recomendações relativas aos sistemas de supervisão e de controlo da EuropeAid estão incluídas no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento. Com base neste exame e nas constatações e conclusões para 2011, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

— **Recomendação 1:** a EuropeAid, a DG ECHO e o IPE devem melhorar a supervisão dos contratos de subvenção, fazendo uma melhor utilização das visitas ao local para prevenir e detetar as despesas não elegíveis declaradas e/ou aumentar a cobertura das auditorias contratadas pela Comissão.

— **Recomendação 2:** o IPE deve:

- garantir que a Estrutura de Auditoria Interna fica operacional;
- explicitar os critérios utilizados nas avaliações dos riscos destinadas a selecionar os contratos a auditar ao abrigo do IE e da PESC;
- garantir que todas as missões da PESC sejam acreditadas em conformidade com as «avaliações assentes em seis pilares»;
- acelerar o encerramento de contratos antigos da PESC.

7.28. Cf. resposta conjunta aos pontos 1.12 e 1.13.

As práticas diferem entre os diversos serviços da Comissão no que se refere à natureza e ao objetivo dos «controles in loco» no âmbito dos seus sistemas de controlo geral, assim como a utilização que deles fazem – ou não – para efeitos da declaração de fiabilidade. Tendo em conta os aspetos da relação custo-eficácia, a Comissão não pode aceitar a recomendação geral implícita na afirmação de que a melhoria dos controlos in loco melhoraria significativamente a gestão financeira das convenções de subvenção no que diz respeito à elegibilidade das despesas.

No que se refere à cobertura das auditorias contratadas, a Comissão entende que a cobertura das auditorias em relação às subvenções é substancial e suficiente. Tendo em conta a taxa de erro estabelecida pelo próprio Tribunal para este capítulo, a Comissão só parcialmente pode aceitar essa recomendação em termos de prossecução dos seus esforços constantes para aperfeiçoar os regimes atuais.

- O IPE, enquanto entidade auditada, deve cooperar plenamente com a estrutura de auditoria interna da EuropeAid.
- O IPE está já a desenvolver esforços no sentido de melhorar as suas avaliações do risco relacionadas com os controlos ex post que efetua, incluindo uma melhor definição dos critérios de seleção dos contratos/projetos de auditoria.
- O IPE elaborou um calendário de acreditação das suas missões da PESC e prosseguirá os seus esforços neste domínio. De acordo com esse calendário, todas as missões relevantes em termos financeiros devem ser acreditadas até ao final de 2013.
- O IPE prosseguirá os seus esforços para encerrar contratos antigos no âmbito da PESC, tendo elaborado um plano de ação para esse efeito.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

	2011								2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	IPÉ	ELARG	ECHO	Total						
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA											
Total das operações (das quais):	81	8	38	23	150	165	180	180			
Adiantamentos	17	2	4	7	30	75	83	71			
Pagamentos intermédios/finais	64	6	34	16	120	90	97	109			
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Proporção (número) de operações:											
Não afetadas por erros	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %			
Afetadas por um ou mais erros	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %			
Análise das operações afetadas por erros											
Análise por tipo de despesas											
Adiantamentos	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %			
Pagamentos intermédios/finais	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %			
Análise por tipo de erro											
Erros não quantificáveis:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %			
Erros quantificáveis:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %			
Elegibilidade	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %			
Realidade das operações	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %			
Exatidão	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %			
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS											
Taxa de erro mais provável					1,1 %						
Limite superior de erro					2,4 %						
Limite inferior de erro					0,0 %						

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

⁽²⁾ Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

⁽³⁾ Inclui duas operações da EACEA.

ANEXO 7.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

Avaliação dos sistemas selecionados de supervisão e de controlo da EuropeAid

	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditorias externas	Auditoria interna	Avaliação global
Sistemas centrais	Parcialmente eficazes	Eficazes	Eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Delegações	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	N/A	Parcialmente eficazes

Avaliação dos sistemas selecionados de supervisão e de controlo da DG ECHO

	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Controlos <i>ex post</i>	Auditoria interna	Avaliação global
Sistemas centrais	Parcialmente eficazes	Eficazes	Eficazes	Eficazes	Parcialmente eficazes

Avaliação dos sistemas selecionados de supervisão e de controlo do IPE

	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Controlos <i>ex post</i>	Auditoria interna	Avaliação global
IE	Parcialmente eficazes	Eficazes	Eficazes	Ineficazes	Parcialmente eficazes
PESC	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes		Parcialmente eficazes

ANEXO 7.3

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009	A DG ECHO deve melhorar a documentação relativa às avaliações de propostas de ações de ajuda humanitária (por exemplo, através da introdução de relatórios de avaliação normalizados).	A DG ECHO melhorou a documentação relativa às propostas de ações de ajuda humanitária.	A DG ECHO concorda com a análise do Tribunal.
	A DG ECHO deve definir e introduzir um mecanismo de recolha e análise de dados relativos à utilização, pelos seus parceiros, dos «Centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária».	A DG ECHO aplicou, em 2011, uma solução provisória para a recolha do máximo de informações possível dos Centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária, enquanto aguarda a introdução de um mecanismo automático para a recolha destas informações nos próprios parceiros.	A DG ECHO concorda com a análise do Tribunal.
	A DG RELEX deve dedicar recursos suficientes à análise e ao encerramento dos contratos no âmbito do antigo Mecanismo de Reação Rápida e da PESC cujo prazo de execução já caducou.	O IPE tomou medidas adequadas para o encerramento dos contratos do Mecanismo de Reação Rápida e do IE. Contudo, relativamente à PESC são ainda necessários mais esforços para cumprir a recomendação do Tribunal.	A Comissão reconhece que são necessários mais esforços no que diz respeito ao encerramento de contratos PESC antigos. Foi, portanto, elaborado um plano de ação com o objetivo de melhorar a situação até ao final de 2012.
	A DG ELARG deve rever as suas listas de controlo interno, a fim de documentar todas as verificações efetuadas.	Foram criadas novas listas de controlo, que foram transmitidas ao pessoal em causa e carregadas para a Intranet da DG ELARG. A DAS de 2010 e o trabalho de auditoria de 2011 confirmam que as listas de controlo atualizadas são efetivamente utilizadas pelas delegações da UE.	
	A DG ELARG deve continuar a dedicar recursos suficientes à análise das declarações finais pendentes apresentadas no âmbito do PHARE e do Mecanismo de Transição nos novos Estados-Membros.	O atraso das declarações finais foi ainda mais reduzido durante o exercício. Contudo, dos 401 programas continuam pendentes, no fim do exercício, 88 declarações finais, sendo necessários mais esforços para aplicar esta recomendação.	A DG ELARG está empenhada em envidar os esforços necessários para reduzir ainda mais os atrasos. A DG ELARG continuará a envidar todos os esforços necessários para o apuramento das contas relativas ao programa PHARE ou ao instrumento de transição na UE-12.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009	<p>A DG ELARG define mais pormenorizadamente os critérios para melhorar o controlo <i>ex ante</i> e suspender a «delegação da gestão» nos países descentralizados e testar o desempenho dos sistemas utilizados pelas autoridades nacionais.</p> <p><i>(Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)</i></p>	<p>Em 2011, a DG ELARG iniciou a análise de possíveis opções para definir mais pormenorizadamente os critérios e parâmetros de referência para a delegação de competências de gestão e para a derrogação dos controlos <i>ex ante</i>. Em 2011, foram realizadas quatro auditorias a subsistemas, que abrangem o funcionamento efetivo de alguns dos aspetos principais dos sistemas nacionais da Croácia e da Turquia.</p> <p>As delegações da UE em causa executaram os seus planos de auditoria e de visitas no local, obtendo deste modo uma garantia suplementar relativamente ao desempenho dos sistemas nacionais.</p>	<p><i>Esta análise será aprofundada no âmbito do novo instrumento de pré-adesão. O acompanhamento regular dos sistemas nacionais pela sede e pelas delegações continua, sendo as auditorias dos subsistemas um dos instrumentos utilizados.</i></p>
	<p>A DG ELARG continua a melhorar a qualidade dos dados introduzidos no seu sistema de informação de gestão.</p> <p><i>(Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)</i></p>	<p>A DG ELARG aprovou um novo documento de orientação para assegurar a qualidade dos dados CRIS. As novas listas de controlo de pagamento DIS preveem controlos relativos aos dados do contrato iPerseus. Continua a ser necessária a avaliação futura da eficácia dos novos procedimentos.</p>	
	<p>A DG ELARG deve desenvolver uma ferramenta que facilite a consolidação dos resultados das visitas no que se refere a aspetos de legalidade e regularidade.</p> <p><i>(Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)</i></p>	<p>Algumas delegações da UE começaram a desenvolver as suas próprias ferramentas de consolidação, mas são necessários mais esforços para estabelecer uma linha de base comum, harmonizar as várias abordagens e verificar a sua aplicação efetiva.</p>	<p><i>No exercício das suas atividades de supervisão, os serviços centrais da ELARG incentivarão e acompanharão a aplicação das medidas.</i></p>
	<p>A DG ELARG intensifica os controlos <i>ex post</i> das operações nos casos de gestão centralizada.</p> <p><i>(Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)</i></p>	<p>Os controlos <i>ex post</i> aumentaram substancialmente em 2011. Quatro das seis delegações «centralizadas» receberam a visita dos controladores <i>ex post</i>.</p>	<p><i>Os esforços prosseguem em 2012, tendo sido visitado mais um país; o programa de trabalho inicial será concluído até ao final do ano.</i></p>
2008	<p>A DG RELEX deve consolidar a sua metodologia de controlo <i>ex post</i> e seguir prontamente as recomendações do auditor interno a esse respeito. <i>(Igualmente incluída no Relatório Anual de 2008)</i></p>	<p>O IPE consolidou a sua metodologia de controlo <i>ex post</i> para a PESC e o IE. Contudo, estas orientações permanecem incompletas e os critérios para as avaliações dos riscos devem ser mais bem definidos.</p>	<p><i>O IPE concluiu já a sua orientação metodológica e continuará a aperfeiçoá-la ao longo do ano, com base nos contributos dos controlos efetuados. Os critérios para as avaliações do risco estão a ser aperfeiçoados em 2012, a fim de assegurar uma maior clareza na seleção dos projetos a controlar em 2013. Foram seguidas todas as recomendações formuladas pelo auditor interno à DG RELEX em relação aos controlos <i>ex post</i>.</i></p>

CAPÍTULO 8

Investigação e Outras Políticas Internas

ÍNDICE

	<i>Ponto</i>
Introdução	8.1-8.11
Características específicas do grupo de políticas	8.2-8.10
Programas-Quadro de Investigação	8.3-8.8
Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI)	8.9-8.10
Âmbito e método de auditoria	8.11
Regularidade das operações	8.12-8.18
Eficácia dos sistemas	8.19-8.36
Programas-Quadro de Investigação	8.20-8.30
Controlos documentais <i>ex ante</i>	8.20-8.21
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos	8.22-8.24
Auditorias financeiras <i>ex post</i> da Comissão	8.25-8.30
Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) — Programa de Apoio à Política em matéria de TIC (PAP-TIC)	8.31-8.36
Controlos documentais <i>ex ante</i>	8.31
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos	8.32
Auditorias financeiras <i>ex post</i> da Comissão	8.33-8.34
Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão	8.35-8.36
Conclusões e recomendações	8.37-8.40
Conclusões	8.37-8.38
Recomendações	8.39-8.40
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às Ações Externas	8.41-8.43

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente ao grupo de políticas da Investigação e Outras Políticas Internas, que inclui os seguintes domínios de intervenção: 01 — Assuntos Económicos e Financeiros, 02 — Empresa, 03 — Concorrência, 08 — Investigação, 09 — Sociedade da Informação e Meios de Comunicação, 10 — Investigação Direta, 12 — Mercado Interno, 15 — Educação e Cultura, 16 — Comunicação, 18 — Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, e 20 — Comércio, bem como os resultados das auditorias recorrentes do Tribunal ao Fundo de Garantia relativo às Ações Externas ⁽¹⁾. O **Quadro 8.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas em 2011.

Quadro 8.1 — Investigação e Outras Políticas Internas — Informações principais 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
08	Investigação	Despesas administrativas	321	Centralizada direta
		7.º PQ	3 494	Centralizada direta
		7.º PQ Euratom	271	Centralizada indireta
		Conclusão de programas-quadro (PQ) anteriores	518	Centralizada direta
			4 604	
15	Educação e Cultura	Despesas administrativas	131	Centralizada direta
		Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo	1 376	Centralizada indireta
		Desenvolvimento da cooperação cultural na Europa	167	Centralizada indireta
		Incentivo e promoção da cooperação no domínio da juventude e dos desportos	156	Centralizada indireta
		Pessoas — programa para a mobilidade dos investigadores	584	Centralizada indireta
			2 414	
09	Sociedade da Informação e Meios de Comunicação	Despesas administrativas	132	Centralizada direta
		7.º PQ	1 218	Centralizada direta
		Outras	139	Centralizada direta
			1 489	

⁽¹⁾ O Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009, que institui um Fundo de Garantia relativo às ações externas (JO L 145 de 10.6.2009, p. 10), estipula, nos seus considerandos, que a gestão financeira do Fundo de Garantia está sujeita a controlos do Tribunal de Contas, de acordo com o procedimento acordado pelo Tribunal de Contas, a Comissão e o Banco Europeu de Investimento.

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
02	Empresa	Despesas administrativas	123	Centralizada direta
		Competitividade, política industrial, inovação e espírito empresarial	187	Centralizada direta/Centralizada indireta através da EACI
		Mercado interno dos bens e políticas setoriais	33	Centralizada direta
		7.º PQ — Cooperação — espaço e segurança	423	Centralizada direta
		Programas de navegação por satélite da UE (EGNOS e Galileo)	570	Centralizada direta
			1 336	
18	Liberdade, Segurança e Justiça	Despesas administrativas	76	Centralizada direta
		Solidariedade — Fronteiras externas, política de vistos e livre circulação de pessoas	445	Partilhada/Centralizada direta
		Fluxos migratórios — políticas comuns de imigração e asilo	159	Partilhada/Centralizada direta
		Direitos fundamentais e cidadania	48	Centralizada direta
		Segurança e proteção das liberdades	133	Centralizada direta
		Justiça penal e justiça civil	62	Centralizada direta
		Prevenção e informação em matéria de droga	18	Centralizada direta
		Estratégia política e coordenação	3	Centralizada direta
			944	
10	Investigação Direta	Pessoal, custos de funcionamento e investimentos	352	Centralizada direta
		7.º PQ	41	Centralizada direta
		Obrigações históricas resultantes das atividades nucleares	24	Centralizada direta
		Conclusão de programas-quadro (PQ) anteriores	24	Centralizada direta
			441	
01	Assuntos Económicos e Financeiros	Despesas administrativas	70	Centralizada direta
		União económica e monetária	12	Centralizada direta
		Questões económicas e financeiras internacionais	55	Centralizada direta
		Operações e instrumentos financeiros	252	Centralizada direta/Gestão conjunta com o FEI/Centralizada indireta através do FEI
			389	
16	Comunicação	Despesas administrativas	125	Centralizada direta
		Comunicação e meios de comunicação social	35	Centralizada direta
		Comunicação ao nível local	37	Centralizada direta
		Instrumentos de análise e de comunicação	26	Centralizada direta
		Promoção da cidadania europeia	36	Centralizada direta
			259	
20	Comércio	Despesas administrativas	93	Centralizada direta
		Política comercial	11	Centralizada direta/Gestão conjunta com as OI
			104	

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
12	Mercado Interno	Despesas administrativas	61	Centralizada direta
		Estratégia política e coordenação da Direção-Geral do Mercado Interno	34	Centralizada direta
			95	
03	Concorrência	Despesas administrativas	94	Centralizada direta
		Cartéis, política <i>antitrust</i> e liberalização	0	Centralizada direta
			94	

Total das despesas administrativas ⁽¹⁾	1 578
Programas-Quadro (PQ)	5 965
Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo	1 376
Outras despesas operacionais	3 250
Total das despesas operacionais	10 591
Das quais: — adiantamentos ⁽²⁾	6 911
— pagamentos intermédios/finais ⁽³⁾	3 680
Total dos pagamentos do exercício	12 169
Total das autorizações do exercício	13 968

⁽¹⁾ A auditoria das despesas administrativas é apresentada no Capítulo 9.

⁽²⁾ Os adiantamentos ao abrigo do 7.º Programa-Quadro (2007-2013) e do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida ascenderam a 3 837 milhões de euros e 1 208 milhões de euros, respetivamente.

⁽³⁾ Os pagamentos intermédios/finais ao abrigo do 7.º Programa-Quadro (2007-2013) e do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida ascenderam a 2 128 milhões de euros e 168 milhões de euros, respetivamente.

Fonte: Contas anuais provisórias da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

8.2. As principais componentes deste grupo de políticas são os Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (PQ), que representam 56 % do total das despesas operacionais (ou 5 965 milhões de euros). As Outras Políticas Internas incluem o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, que representa 11 % do total das despesas operacionais (ou 1 376 milhões de euros), o Programa Geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios» (SOLID), que representa 4 % (ou 445 milhões de euros) e o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI), que representa 2 % (ou 258 milhões de euros).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Programas-Quadro de Investigação

8.3. Os Sexto e Sétimo Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (6.º PQ e 7.º PQ) constituem os principais instrumentos da União Europeia para apoiar a investigação e a inovação. Ambos foram concebidos com o intuito de apoiarem as estratégias de Lisboa e da Europa 2020, assim como o Espaço Europeu da Investigação ⁽²⁾.

8.4. Os PQ são executados sob gestão centralizada direta e centralizada indireta, no âmbito de seis direções-gerais e duas agências de execução ⁽³⁾. Parte do orçamento é igualmente executada sob gestão centralizada indireta por diferentes organismos, tais como as empresas comuns ⁽⁴⁾ e o Banco Europeu de Investimento.

8.5. Ambos os PQ são principalmente programas de financiamento competitivo baseados em projetos nos quais os potenciais beneficiários têm de competir pelos financiamentos, apresentando os seus projetos. São celebrados acordos de subvenção entre os candidatos aprovados e a Comissão. Assim que o acordo de subvenção é assinado, é pago um primeiro adiantamento, a que se seguem pagamentos intermédios e finais, desencadeados pelas declarações de custos apresentadas pelos beneficiários.

8.6. O principal risco de irregularidade consiste na possibilidade de os beneficiários sobredeclararem os custos elegíveis nas suas declarações de custos e de tal não ser detetado e posteriormente corrigido pelos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão. Este risco é agravado pela complexidade das regras de cálculo dos custos elegíveis e pelo facto de, em determinados domínios, os organismos de execução (ver ponto 8.4) aplicarem as regras de forma diferente.

⁽²⁾ O Espaço Europeu da Investigação é composto por todas as atividades, programas e políticas de investigação e desenvolvimento na Europa que envolvam uma dimensão transnacional. No seu conjunto, proporcionam aos investigadores, instituições de investigação e empresas um grande reforço das oportunidades para circular, competirem e cooperarem além-fronteiras.

⁽³⁾ As seis direções-gerais são as seguintes: DG Investigação e Inovação (RTD), DG Sociedade da Informação e Meios de Comunicação (INFOS), DG Educação e Cultura (EAC), DG Empresas e Indústria (ENTR), DG Mobilidade e Transportes (MOVE) e DG Energia (ENER). As duas agências de execução são a Agência de Execução para a Investigação (REA) e a Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA).

⁽⁴⁾ As Empresas Comuns (EC) de Investigação da União Europeia são as seguintes: EC Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão, EC Clean Sky, EC Artemis, EC para a execução da iniciativa tecnológica conjunta sobre medicamentos inovadores, EC ENIAC e EC Pilhas de Combustível e Hidrogénio.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.7. Em 24 de janeiro de 2011, a Comissão tomou as seguintes três medidas para simplificar as regras aplicáveis ao 7º PQ:

- a) Alargamento da aceitação das metodologias utilizadas pelos beneficiários para o cálculo dos custos médios com o pessoal;
- b) Introdução de financiamento a taxa fixa para os proprietários de PME;
- c) Criação de um Comité Regularizador para a Investigação que permita uma interpretação e uma aplicação uniformes das regras.

Afigura-se demasiado prematura uma avaliação do impacto destas medidas ao nível dos custos não elegíveis.

8.8. Neste domínio de intervenção, a Comissão Europeia é igualmente responsável pela execução de dois importantes programas espaciais: o programa Galileo e o programa Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES). Estas tarefas são delegadas ou executadas em cooperação com a Agência Espacial Europeia (ESA). O total dos pagamentos efetuados pela Comissão à ESA em 2011 atingiu 660 milhões de euros (133,6 milhões de euros para o GMES e 526,4 milhões de euros para o Galileo).

Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI)

8.9. O programa PCI (domínio das Outras Políticas Internas que o Tribunal selecionou para a auditoria dos sistemas na sequência de uma abordagem rotativa) abrange três subprogramas geridos por três DG (em 2011, DG ECFIN ⁽⁵⁾: 29 milhões de euros, DG ENTR ⁽⁶⁾: 114 milhões de euros e DG INFSO: 115 milhões de euros). A DG INFSO gere o Programa de Apoio à Política em matéria de Tecnologias da Informação e da Comunicação (PAP-TIC), que visa estimular a inovação e a competitividade através de uma aceitação mais ampla e uma melhor utilização das TIC pelos cidadãos, Governos e empresas, sobretudo as PME.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.8. Os pagamentos efetuados em favor da Agência Espacial Europeia (ESA) em 2011 a título da contribuição anual do orçamento da UE para o programa GMES, cuja gestão é conjunta, e os montantes determinados para a execução do programa Galileo correspondem a pagamentos de pré-financiamento. O montante definitivo dos fundos utilizados pela ESA só é apurado pela Comissão no final dos dois programas.

⁽⁵⁾ A DG ECFIN apoia as pequenas e médias empresas (PME) com acesso a participações, capital de risco e financiamento de empréstimos, através de instrumentos financeiros da União geridos em nome da Comissão pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI).

⁽⁶⁾ A DG ENTR gere o subprograma relacionado com o espírito empresarial e a inovação através de subvenções do PCI geridas por intermédio da Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (EACI).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.10. O programa é executado através de gestão direta centralizada de subvenções, com contribuições financeiras diretas através de acordos de cofinanciamento de subvenções que a Comissão celebra com beneficiários, formando um consórcio. O principal risco de irregularidades no caso dos projetos de investigação do PAP consiste na possibilidade de os beneficiários incluírem custos não elegíveis nas suas declarações e de tal não ser detetado e posteriormente corrigido pelos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão antes do respetivo reembolso.

Âmbito e método de auditoria

8.11. A abordagem e a metodologia globais de auditoria do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2** do capítulo 1. No que se refere à auditoria da Investigação e Outras Políticas Internas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) A auditoria consistiu na análise de uma amostra de 150 pagamentos, incluindo 25 adiantamentos para PQ de investigação, 39 adiantamentos abrangendo outras medidas neste grupo de políticas, 60 pagamentos intermédios ou finais para PQ de investigação e 26 pagamentos intermédios ou finais abrangendo outras medidas neste grupo de políticas;
- b) A avaliação dos sistemas abrangeu:
 - controlos documentais *ex ante* na Comissão ⁽⁷⁾,
 - certificados de auditoria fornecidos por auditores independentes relativos a declarações de custos de projetos ⁽⁸⁾,
 - auditorias financeiras *ex post* relativas aos projetos ⁽⁹⁾,
 - tomadas de posição da Comissão ⁽¹⁰⁾;
- c) A auditoria do Fundo de Garantia incidiu no cumprimento do acordo celebrado entre a Comissão e o BEI para a gestão dos ativos do Fundo, bem como nos procedimentos de acompanhamento da Comissão. Foi igualmente analisado o trabalho realizado por um gabinete de auditoria privado.

⁽⁷⁾ No caso da Investigação, a avaliação baseou-se na amostra dos 85 pagamentos relativos aos PQ. No que se refere às Outras Políticas Internas, esta avaliação, bem como a avaliação de auditorias financeiras *ex post* dos projetos, baseou-se numa amostra adicional de 30 pagamentos relativos ao programa PCI gerido pela DG INFSO, ou seja o PAP-TIC.

⁽⁸⁾ Baseados numa amostra de 31 declarações de custos de beneficiários para as quais havia sido emitido um certificado.

⁽⁹⁾ Baseadas principalmente na análise de 30 processos de auditorias *ex post*.

⁽¹⁰⁾ Foram analisados os relatórios anuais de atividades dos diretores-gerais das DG RTD, INFSO, ENTR e EAC, assim como de duas agências de execução, a ERCEA e a REA.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.12. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 8.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 49 % estavam afetadas por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. O Tribunal constatou que, no total, 74 operações da amostra de 150 apresentavam erros. A principal fonte de erro é a sobredeclaração de custos pelos beneficiários de projetos financiados pelos PQ de investigação, o que está em consonância com os erros detetados pelas auditorias financeiras *ex post* da Comissão ⁽¹²⁾ (ver pontos 8.25 a 8.30). Tal como constatado pelo Tribunal em anos anteriores ⁽¹³⁾, podem encontrar-se erros em todas as categorias de custos: custos de pessoal e outros custos diretos e indiretos.

8.14. Custos de pessoal: o cálculo dos custos reais com o pessoal deverá basear-se num sistema fiável de registo de tempo. As auditorias do Tribunal revelaram discrepâncias entre os registos de tempo e outros registos do pessoal (por exemplo, registos de ausências e de férias), casos de pessoal declarado na totalidade para um projeto quando os registos de tempo mostravam que os colaboradores estavam a trabalhar em vários projetos e casos de horas extraordinárias não pagas mas cobradas à Comissão (ver exemplo 8.1).

8.14. *Os erros identificados no pedido de pagamento podem não ter quaisquer consequências financeiras para os fundos da UE.*

⁽¹¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa (conhecida por erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,1 % e 4,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽¹²⁾ Tal foi igualmente confirmado pela Comissão na nota aos beneficiários datada de 19 de março de 2012 «Como evitar erros comuns identificados nas declarações de custos», onde se afirma que a maioria dos erros resulta de uma interpretação errónea das regras ou do facto de os beneficiários não tomarem em devida conta as disposições do acordo de subvenção e das orientações financeiras.

⁽¹³⁾ Ver ponto 6.13 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 5.19, 5.20, 8.11 e 8.12 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 e pontos 7.12 a 7.15, 10.12 e 10.13 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Exemplo 8.1 — Erro identificado numa declaração de custos relativo a custos de pessoal

Um beneficiário de um projeto do 7.º PQ declarou 308 000 euros de custos de pessoal. A auditoria do Tribunal revelou que o beneficiário:

- subestimou as horas produtivas de trabalho dos seus empregados,
- cobrou horas excessivas em relação a vários empregados no âmbito do projeto auditado.

No total, estas constatações deram origem à sobredeclaração de 45 000 euros de custos de pessoal.

8.15. Outros custos diretos: para outros custos diretos serem elegíveis devem ser reais, justificados com documentação adequada (como faturas e provas de pagamento) e ter uma ligação clara com o projeto e com o período abrangido pelo relatório. Nas suas auditorias, o Tribunal constatou frequentemente que os beneficiários incluíam faturas de consumíveis encomendados ou entregues após o final do projeto, assim como faturas de serviços externos que deveriam ter sido classificados como atividades de subcontratação. Os beneficiários também não apresentaram faturas para justificar os custos ou provas dos pagamentos. No que se refere ao equipamento, foram detetados casos em que o custo de aquisição foi inteiramente imputado ao projeto de investigação, em vez de ter sido amortizado segundo as práticas contabilísticas habituais do beneficiário.

8.16. Custos indiretos: para os beneficiários que utilizem custos indiretos reais, estes custos devem estar relacionados com o projeto. Os beneficiários não excluíram, com frequência, custos não elegíveis relacionados com atividades comerciais, provisões ou custos diretamente imputados ao projeto (ver exemplo 8.2).

Exemplo 8.2 — Erro identificado numa declaração de custos relativo a outros custos indiretos

Um beneficiário declarou despesas gerais no montante de 366 891 euros e incluiu os custos indiretos de todos os seus serviços, considerando apenas o pessoal de investigação como chave de repartição para a imputação destes custos a projetos de investigação. Este facto levou à imputação de custos não relacionados com o projeto e a uma sobredeclaração de 180 670 euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exemplo 8.1 — Erro identificado numa declaração de custos relativo a custos de pessoal

No caso citado pelo Tribunal, o montante indevidamente solicitado já foi objeto de uma compensação aquando do pagamento seguinte.

8.16.**Exemplo 8.2 — Erro identificado numa declaração de custos relativo a outros custos indiretos**

A Comissão levou a cabo o procedimento contraditório com o beneficiário. Depois de ter recebido informações e explicações complementares da sua parte, a Comissão concluiu que a declaração em excesso de custos indiretos relativos a este projeto ascendia a 39 735 euros que foram recuperados na íntegra em 2012. Além disso, a Comissão informou o beneficiário de que este erro sistémico devia também ser corrigido nos demais projetos em que participa, ao que ele anuiu.

O problema do cálculo de custos indiretos é bem conhecido da Comissão. A proposta relativa ao programa Horizonte 2020 permitirá evitar este problema porque, se for adotada, o pagamento de custos indiretos passará a ser uma percentagem fixa dos custos diretos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.17. Dezanove de 65 operações (29 %) relativas a Outras Políticas Internas estavam afetadas por erros. Entre estes figuravam erros relativos ao reembolso de custos não elegíveis semelhantes aos detetados no 6.º e no 7.º PQ.

8.18. A auditoria do Tribunal detetou erros, tais como adiantamentos que deveriam ter sido solicitados no período abrangido pelo relatório seguinte e provisões não elegíveis, no relatório financeiro apresentado pela ESA (ver igualmente o ponto 8.36), bem como deficiências nos processos de adjudicação realizados para a execução de dois programas espaciais (ver ponto 8.8).

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

8.19. Os resultados do exame efetuado pelo Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 8.2**. O Tribunal constatou que os sistemas foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações tanto no domínio da Investigação como do PAP-TIC.

Programas-Quadro de Investigação

Controlos documentais ex ante

8.20. Antes de um pagamento ser efetuado, todos os aspetos operacionais e financeiros relevantes são submetidos a controlos documentais para se verificar a regularidade dos pagamentos e assegurar o cumprimento dos contratos. Como resultado dos esforços da Comissão no sentido de simplificar o mais possível os seus procedimentos de controlo *ex ante*, estes controlos limitam-se frequentemente a uma análise documental das declarações de custos e dos resultados tangíveis com elas relacionados apresentados pelos beneficiários.

8.21. A auditoria de 108 pagamentos⁽¹⁴⁾ da amostra de 150 (ver ponto 8.11) revelou 51 casos afetados por insuficiências nos controlos documentais *ex ante*, que o Tribunal não considera porém substanciais, como a retroatividade da data de início do projeto (sem pedido prévio por escrito por parte do beneficiário), atrasos nos pagamentos e incoerências no procedimento de autorização. Como consequência, este procedimento de controlo é considerado parcialmente eficaz.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.18. A Comissão efetua auditorias no local para cada relatório financeiro apresentado pela ESA. Todos os erros detetados são corrigidos. A inclusão no relatório de 2010 de adiantamentos, que deveriam ter sido pedidos no período de referência seguinte, não tem consequências financeiras para o programa. A prestação identificada pelo Tribunal já foi corrigida pela ESA no período de referência seguinte. No entender da Comissão, as questões suscitadas pelo Tribunal em matéria de contratação pública não dão azo ao desperdício de fundos da UE. A Comissão considera que os procedimentos em matéria de contratos públicos, alterados no seguimento das auditorias do Tribunal, são adequados e adaptados à natureza particular dos contratos públicos no domínio espacial.

8.20. A Comissão sustenta que o sistema de controlo tem de ser considerado no seu conjunto, incluindo controlos *ex ante* e *ex post*.

⁽¹⁴⁾ 60 pagamentos intermédios ou finais para PQ, 25 adiantamentos a PQ, 21 pagamentos relativos às contribuições para as Empresas Comuns de Investigação, o Mecanismo de Financiamento de Partilha de Riscos, os programas EGNOS e Galileo e dois adiantamentos para o Fundo de Investigação do Carvão e do Aço.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos

8.22. Os acordos de subvenção estabelecem as condições nos termos das quais as declarações de custos dos beneficiários devem ser acompanhadas por um certificado de auditoria (6.º PQ) ou por um certificado sobre as demonstrações financeiras (7.º PQ) ⁽¹⁵⁾ emitido por um auditor independente. O intuito destes certificados é proporcionar à Comissão informações relevantes para poder avaliar se os custos reclamados pelos beneficiários são elegíveis e se foram declaradas todas as receitas e juros gerados pelo pré-financiamento.

8.23. Nos casos das declarações de custos apresentadas pelo beneficiário em relação às quais tenha sido emitido um certificado (31 do total de 60 pagamentos intermédios e finais), o Tribunal comparou os resultados da sua auditoria com a conclusão do certificado. Em 25 casos em que o auditor independente emitira um parecer sem reservas, o Tribunal detetou erros. Em 14 destes casos os erros tiveram um impacto financeiro superior a 2 %.

8.24. Em consonância com as conclusões de anos anteriores e apesar dos esforços da Comissão no sentido de aumentar a sensibilização dos beneficiários e dos auditores (ver **anexo 8.3**), este processo de controlo continua a ser apenas parcialmente eficaz, porque continuam a existir rubricas não elegíveis que não são identificadas pelos auditores independentes.

8.24. A Comissão está ciente de que, embora não possa prevenir todos os erros, o Serviço Financeiro Central (SFC) permite reduzir substancialmente os níveis de erro, prestando assim uma importante contribuição para o nível geral de segurança da Comissão.

Auditorias financeiras ex post da Comissão

8.25. Em ambos os PQ, as DG do domínio da investigação têm estratégias em comum para a auditoria *ex post*. São seus principais objetivos:

- a) Avaliar a legalidade e regularidade das declarações de custos, fornecendo assim elementos para a declaração de fiabilidade anual dos gestores orçamentais (GO) delegados;
- b) Proporcionar a base para a recuperação de fundos da UE indevidamente pagos.

8.26. De um modo geral, o sistema de auditorias *ex post* instituído pela Comissão foi considerado eficaz.

Confiança no trabalho dos auditores externos

8.27. A maioria das auditorias representativas ⁽¹⁶⁾ da Comissão é realizada por empresas de auditoria externa sob a sua responsabilidade e controlo.

⁽¹⁵⁾ Os beneficiários do 7.º PQ ficam obrigados a apresentar um certificado se a contribuição da UE exceder 375 000 euros. A Comissão estima que 80 % do total estejam abaixo deste limiar.

⁽¹⁶⁾ Auditorias selecionadas numa base aleatória e concebidas para determinar uma taxa de erro representativa de toda a população.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.28. O Tribunal realizou uma análise pormenorizada de 30 processos de auditorias *ex post*, concentrando-se na qualidade da documentação de auditoria, na coerência da metodologia aplicada e nas informações prestadas à Comissão. Embora o Tribunal tenha assinalado insuficiências no domínio da documentação de auditoria e da metodologia de auditoria⁽¹⁷⁾ aplicada pelos auditores externos, considerou as informações como globalmente satisfatórias.

Sistemas relativos à recuperação de fundos da UE indevidamente pagos

8.29. Em virtude de erros detetados durante as auditorias financeiras *ex post* da Comissão, têm de ser recuperados fundos da UE indevidamente pagos (através de uma ordem de cobrança ou de compensação descontada num futuro pagamento). Os dados consolidados da DG RTD e da DG INFSO mostram que a recuperação é um processo moroso. No final de 2011, 81 % e 33 % das auditorias⁽¹⁸⁾ encerradas em 2010 e 2011 respetivamente foram consideradas executadas.

8.30. Além disso, a extrapolação de erros sistemáticos identificados para projetos não auditados de beneficiários auditados é um processo ainda mais longo. A taxa de execução de erros sistemáticos⁽¹⁹⁾ da DG RTD, tanto no 6.º como no 7.º PQ, foi de 44,8 % no final de 2011.

Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) — Programa de Apoio à Política em matéria de TIC (PAP-TIC)*Controlos documentais ex ante*

8.31. A auditoria do Tribunal comparou as provas de controlos *ex ante* no sistema de contabilidade ABAC com as do sistema local da DG INFSO. Em 23 de 30 casos, as pessoas que autorizaram as operações no ABAC não eram as mesmas que as autorizaram no sistema local. No caso do programa PAP-TIC, o sistema ABAC não identifica com fiabilidade as pessoas que realmente efetuam os controlos. Em consequência, este processo de controlo é considerado apenas parcialmente eficaz.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.28. A Comissão estima que as fragilidades identificadas pelo Tribunal tiveram consequências financeiras pouco significativas. Todavia, a Comissão irá redobrar os seus esforços para fazer com que as empresas de auditoria externa satisfaçam as exigências específicas estabelecidas no contrato-quadro para cada missão de auditoria.

8.29-8.30. A prática habitual para corrigir os erros detetados em projetos plurianuais do programa-quadro consiste na compensação por ocasião do pagamento seguinte. Em muitos casos, os pagamentos seguintes são solicitados doze a dezoito meses depois, o que influencia significativamente o nível de execução das auditorias concluídas em 2010 e 2011. Como o processo de extrapolação exige que os beneficiários procedam a novos cálculos e apresentem novas declarações de despesas, as correções pela extrapolação dos resultados de auditoria são ainda mais morosas do que a execução dos resultados de auditoria, tal como referido no ponto 8.29.

8.31. O sistema local em vigor na DG INFSO regista o visto de todos os agentes implicados na validação das operações. Automático e seguro, este sistema indica «quem fez o quê», com um grau de certeza de 100 % baseado no registo dos vistos eletrónicos.

Os nomes das pessoas indicados no sistema ABAC podem ser diferentes, uma vez que correspondem a pessoas que estiveram efetivamente implicadas nas operações, embora com papéis diferentes no caso de pagamentos intermédios e finais. Esta situação é fruto de uma decisão deliberada da DG INFSO de confiar o acesso ao sistema ABAC exclusivamente a pessoal experimentado, a fim de limitar o risco de erros. Este princípio está devidamente documentado na descrição dos circuitos financeiros da DG INFSO.

⁽¹⁷⁾ As insuficiências detetadas diziam sobretudo respeito à aceitação errónea de custos não elegíveis, à não representatividade da amostra da população e à validação de custos indiretos incorretos.

⁽¹⁸⁾ Auditorias abrangendo tanto o 6.º como o 7.º PQ.

⁽¹⁹⁾ Um erro é considerado «executado» quando o beneficiário aceita a correção forfetária proposta pela Comissão ou apresenta declarações de custos revistas referentes aos projetos afetados pela extrapolação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos

8.32. Das 30 operações auditadas em controlos *ex ante*, três necessitaram de certificados de auditoria. Estes foram emitidos e as suas conclusões tomadas em conta na determinação do montante devido.

Auditorias financeiras ex post da Comissão

8.33. Em 2011, não foi aprovada qualquer estratégia formal de auditoria *ex post* para os programas não relacionados com a investigação geridos pela DG INFSO. Por essa razão, não existiram procedimentos de auditoria específicos em 2011 para as auditorias *ex post* dos projetos PAP-TIC e não foi realizada qualquer avaliação de risco específica para o programa PAP-TIC.

8.34. À data da auditoria do Tribunal, apenas haviam sido realizadas duas auditorias pela Comissão a projetos PAP-TIC (uma em 2011 e outra em 2010). Em ambos os casos as taxas de erro foram muito elevadas: 96 % e 100 %, respetivamente. Além disso, o Tribunal auditou dois projetos PAP-TIC no âmbito dos seus testes substantivos, tendo as taxas de erro sido de 99,82 % e 2,86 %. A ausência de uma estratégia de auditoria *ex post* para o programa PAP-TIC representa uma insuficiência significativa dos sistemas de supervisão e de controlo, sobretudo se forem consideradas as elevadas taxas de erro detetadas. Este controlo é considerado ineficaz.

A fim de corrigir o problema detetado pelo Tribunal, a DG INFSO tenciona elaborar em 2013 uma solução técnica para a questão dos vistos no sistema ABAC no âmbito da próxima geração de programas (Horizonte 2020).

8.33. Os programas de investigação da DG INFSO são alvo de auditorias regulares. Em 2011 foram concluídas doze auditorias *ex post* relativas a este domínio de financiamento, das quais duas relacionadas com Programa de Apoio à Política de Tecnologias da Informação e das Comunicações (PAP-TIC). As auditorias efetuadas, cuja seleção assenta em considerações relacionadas com o risco, são normalmente pedidas pelos serviços responsáveis pela gestão de projetos operacionais.

Tendo em conta a importância financeira crescente deste domínio de financiamento, os serviços da DG INFSO conceberam uma estratégia de auditoria que está a ser executada em 2012. Além disso, em 2011, os serviços da DG INFSO celebraram um contrato-quadro para serviços de auditoria *ex post* no domínio deste financiamento. Foi lançado um primeiro lote de 22 auditorias relativas a fundos não destinados à investigação no primeiro semestre de 2012, com base neste contrato-quadro.

Os pagamentos intermédios e finais dos programas não consagrados à investigação representavam menos de 4 % do total dos pagamentos efetuados pela DG INFSO em 2011. A DG INFSO considera que as medidas iniciadas em 2011 e executadas em 2012 são adequadas, atendendo à importância financeira da atividade de financiamento em questão.

8.34. As duas auditorias realizadas pela Comissão em 2010 e 2011 relativas ao PAP-TIC, que é um dos programas não consagrados à investigação geridos pela DG INFSO, foram selecionadas com base em considerações de risco. No caso destas auditorias, a taxa de erro detetada é, amiúde, muito elevada, não sendo representativa do conjunto da população.

Um dos objetivos da estratégia de auditoria aplicada em 2012 aos programas não consagrados à investigação é definir métodos de amostragem que permitam determinar uma taxa de erro significativa, rentabilizando ao máximo as auditorias, concentrando-as nos beneficiários importantes e atreitos ao risco.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Fiabilidade das tomadas de posição da Comissão

8.35. Os relatórios anuais de atividades auditados proporcionam uma avaliação razoável da gestão financeira no que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes. As informações prestadas corroboram as observações e conclusões do Tribunal.

8.36. Três DG ⁽²⁰⁾ emitiram uma reserva relativa aos erros residuais que afetam a exatidão das declarações de custos no 7.º PQ e duas DG ⁽²¹⁾ mantiveram a reserva relativa às declarações de custos no 6.º PQ. A DG ENTR emitiu igualmente uma reserva sobre a fiabilidade dos relatórios financeiros da ESA (ver ponto 8.18).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

8.37. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal concluiu que os pagamentos do exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 no domínio da Investigação e Outras Políticas Internas estavam afetados por erros materiais ⁽²²⁾.

8.38. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal concluiu que os sistemas de supervisão e de controlo examinados no domínio da Investigação e Outras Políticas Internas foram parcialmente eficazes.

Recomendações

8.39. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores (exercícios de 2008 e 2009) é apresentado no **anexo 8.3**. Devem ser salientados os seguintes pontos:

a) Nos casos em que as auditorias *ex post* detetaram grandes discrepâncias entre montantes certificados e auditados, como no final de 2011, não existia um processo direto de retorno de informação para sensibilizar os auditores responsáveis pela certificação para as constatações de auditoria da Comissão;

8.36. *A Comissão prosseguirá a auditoria dos relatórios financeiros apresentados pela ESA, incentivando-a e secundando-a a aplicar as medidas adotadas com vista a melhorar a qualidade da informação financeira comunicada à Comissão. Tendo em conta as ações atualmente em curso, a Comissão espera, graças à correção para breve de certas questões, que seja reduzido o âmbito desta reserva e que seja, subsequentemente, eliminada.*

8.38. *A Comissão considera que, do ponto de vista da gestão — ou seja, ao pôr-se de um lado da balança os objetivos de legalidade e regularidade e, do outro lado, as preocupações com a proporcionalidade dos riscos e a relação custo-eficácia dos controlos —, os seus sistemas de gestão e controlo fornecem uma garantia razoável, apesar das reservas emitidas pelos gestores orçamentais delegados tal como referido no ponto 8.36.*

8.39.

a) *Os serviços da Comissão instauraram um processo destinado a fornecer um retorno de informação aos auditores responsáveis pela certificação quando, no âmbito de auditorias *ex post*, a Comissão deteta diferenças significativas entre as declarações de despesas certificadas e as suas próprias conclusões. Para este efeito, dirigem-se por escrito aos beneficiários solicitando-lhes que comuniquem as suas observações aos auditores responsáveis pela certificação, podendo também dirigir-se diretamente a estes últimos.*

⁽²⁰⁾ DG ENTR, DG INFSO e DG RTD.

⁽²¹⁾ DG ENTR e DG RTD.

⁽²²⁾ Ver pontos 8.12 e 8.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) A Comissão continuou a envidar esforços no sentido de aplicar os resultados das auditorias (corrigindo as declarações de custos ou emitindo ordens de cobrança) quando se detetou que os participantes tinham sobredeclarado despesas nas suas declarações de custos. Constatou-se, porém, que, na prática, especialmente em caso de extrapolação, a recuperação é um processo longo (ver pontos 8.29 e 8.30).

8.40. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda à Comissão que:

— no domínio dos PQ de Investigação:

— **Recomendação 1:** intensifique os seus esforços no sentido de corrigir os erros detetados nos pagamentos intermédios e finais;

— **Recomendação 2:** reforce as suas iniciativas para sensibilizar os beneficiários e os auditores independentes para os erros detetados durante as auditorias *ex post* do Tribunal e da Comissão;

— **Recomendação 3:** garanta que os gabinetes de auditoria externa que realizam auditorias em seu nome harmonizem os seus procedimentos com as orientações e práticas correntes da Comissão e sobretudo melhorem a qualidade da sua documentação sobre as auditorias.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) A Comissão já se debruçou sobre esta conclusão do Tribunal. A prática habitual para corrigir os erros detetados em projetos plurianuais do programa-quadro consiste na compensação por ocasião do pagamento seguinte. Em muitos casos, os pagamentos seguintes são solicitados doze a dezoito meses depois, o que influencia significativamente o nível de execução das auditorias concluídas em 2010 e 2011.

8.40. Ver a resposta comum aos pontos 1.12 e 1.13.

— As possibilidades de simplificar as regras do 7.º Programa-Quadro estão esgotadas. No entanto, a Comissão continuará a corrigir os erros através das seguintes ações:

— intensificação dos esforços em curso em matéria de orientação e acompanhamento dos participantes e dos auditores responsáveis pela certificação,

— revisão dos procedimentos de controlo *ex ante*, sem, no entanto, aumentar indevidamente o prazo de pagamento,

— prosseguimento das suas auditorias e ações de recuperação,

— acompanhamento das consequências financeiras dos erros identificados, que poderão inclusivamente ser menores do que o erro, ao longo do período plurianual.

Foram propostas mais modalidades de simplificação no âmbito do programa Horizonte 2020 que, se for adotado, irá conduzir a uma redução da taxa de erro.

— Os serviços da Comissão instauraram um processo para fornecer um retorno de informação aos auditores responsáveis pela certificação quando, no âmbito de auditorias *ex post*, a Comissão deteta diferenças significativas entre as declarações de despesas certificadas e as suas próprias conclusões. Para este efeito, dirigem-se por escrito aos beneficiários solicitando-lhes que comuniquem as suas observações aos auditores responsáveis pela certificação, podendo também dirigir-se diretamente a estes últimos.

— A Comissão irá redobrar os seus esforços para fazer com que as empresas de auditoria externa satisfaçam as exigências específicas estabelecidas no contrato-quadro para cada missão de auditoria. Neste contexto, proceder-se-á ao exame dos documentos de trabalho conservados pelas empresas de auditoria externa sob o ângulo da respetiva conformidade com as prescrições do contrato-quadro. O primeiro destes exames terá lugar até finais de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— no domínio das Outras Políticas Internas:

- **Recomendação 4:** introduza, assim que possível, uma estratégia de auditoria *ex post* para o programa PAP-TIC, retirando os ensinamentos recolhidos com a estratégia de auditoria *ex post* baseada no risco da DG INFSO para os projetos de programas-quadro.

- *A DG INFSO concebeu uma estratégia de auditoria para programas não consagrados à investigação, que abrange nomeadamente o programa PAP-TIC, que está a ser executada em 2012.*

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS AÇÕES EXTERNAS

8.41. O Fundo de Garantia relativo às Ações Externas ⁽²³⁾ (o Fundo), que garante empréstimos a países terceiros, destina-se a reembolsar os credores da UE ⁽²⁴⁾ em caso de incumprimento de um beneficiário e a evitar o recurso direto ao orçamento comunitário. A Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) assegura a gestão administrativa do Fundo, enquanto o Banco Europeu de Investimento (BEI) é responsável pela gestão da sua tesouraria.

8.42. Em 31 de dezembro de 2011, tal como demonstrado nas contas consolidadas da UE relativas ao exercício de 2011, os ativos líquidos do Fundo elevavam-se a 1 475 milhões de euros, em comparação com 1 346 milhões de euros em 31 de dezembro de 2010 ⁽²⁵⁾. Durante o exercício que está a ser examinado, não foram acionadas quaisquer garantias do Fundo.

8.43. O BEI e a Comissão utilizam um índice de referência para examinar a execução anual do Fundo. Em 2011, a rentabilidade da carteira do Fundo elevava-se a 0,72 %, o que representa uma subexecução de 139 pontos de base em comparação com o seu índice de referência.

⁽²³⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 do Conselho, de 31 de outubro de 1994, que institui um fundo de garantia relativo às ações externas (JO L 293 de 12.11.1994, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 89/2007 (JO L 22 de 31.1.2007, p. 1).

⁽²⁴⁾ Principalmente o BEI, mas igualmente empréstimos externos concedidos pela Euratom e empréstimos concedidos a países terceiros pela assistência macrofinanceira (AMF) da CE.

⁽²⁵⁾ Os ativos líquidos isolados do Fundo antes da consolidação elevavam-se a 1 495 milhões de euros.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

	2011					2010	2009	2008
	6.º PQ	7.º PQ	PALV	Outras	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA								
Total das operações (das quais):	17	68	10	55	150	150	351	361
Adiantamentos	2	23	9	30	64	77	125	237
Pagamentos intermédios/finais	15	45	1	25	86	73	226	124
RESULTADOS DOS TESTES (1) (2)								
Proporção de operações:								
Não afetadas por erros	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
Afetadas por um ou mais erros	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Análise das operações afetadas por erros								
Análise por tipo de despesa								
Adiantamentos	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
Pagamentos intermédios/finais	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Análise por tipo de erro								
Erros não quantificáveis:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
Erros quantificáveis:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
Elegibilidade	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
Exatidão	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS								
Taxa de erro mais provável						3,0 %		
Limite superior de erro						4,9 %		
Limite inferior de erro						1,1 %		

(1) Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

(2) Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 8.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Avaliação dos sistemas examinados

Sistema em causa	Controlos documentais <i>ex ante</i>	Certificados de auditoria	Auditorias financeiras <i>ex post</i>	Avaliação global
Programas-Quadro de Investigação	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficaz
Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação — Programa de Apoio à Política em matéria de TIC	Parcialmente eficazes	N/A	Ineficazes	Parcialmente eficaz

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2009	<p>A Comissão deve sensibilizar mais os auditores responsáveis pela certificação para a elegibilidade das despesas, a fim de melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria que estes emitem</p> <p>(ponto 8.32).</p>	<p>Nos casos em que as auditorias <i>ex post</i> detetaram grandes discrepâncias entre montantes certificados e auditados, não existia um processo de retorno de informação para sensibilizar os auditores responsáveis pela certificação para as constatações de auditoria da Comissão. A Comissão tenciona introduzir tal prática em 2012.</p> <p>Além disso, a Comissão lançou em 2012 uma campanha de comunicação orientada para os beneficiários e respetivos auditores responsáveis pela certificação, com o objetivo de melhorar a fiabilidade das declarações de custos apresentadas e (se relevante) os respetivos certificados de auditoria.</p>	<p>Os serviços da Comissão instauraram já um processo que lhes permite fornecer um retorno de informação aos auditores responsáveis pela certificação quando, no âmbito de auditorias <i>ex post</i>, a Comissão deteta diferenças significativas entre as declarações de despesas certificadas e as suas próprias conclusões. Para este efeito, dirigem-se por escrito aos beneficiários solicitando-lhes que comuniquem as suas observações aos auditores responsáveis pela certificação, podendo também dirigir-se diretamente a estes últimos.</p>
2008	<p>A Comissão deve garantir uma rigorosa aplicação dos controlos, em especial aplicando sanções quando necessário e efetuando recuperações ou ajustamentos em casos de reembolso indevido de custos declarados</p> <p>(ponto 7.42).</p>	<p>Em 2011, a Comissão continuou a envidar esforços no sentido de aplicar os resultados das auditorias, corrigindo as declarações de custos ou emitindo ordens de cobrança. Além disso, a Comissão tem imposto sistematicamente desde 2009 indemnizações quando se deteta que os participantes sobredeclararam despesas e por conseguinte receberam uma contribuição financeira injustificada por parte da Comissão.</p> <p>Constatou-se, porém, que, na prática, especialmente em caso de extrapolação, são iniciados mais casos do que os encerrados.</p>	<p>Visto que os serviços da Comissão têm de ter em conta os direitos dos beneficiários em todas as fases, a execução dos resultados de auditoria, nomeadamente em matéria de extrapolação, é um processo moroso e difícil. Além disso, só pode ser dado seguimento a certos casos depois de o projeto ter sido encerrado. Foi recentemente dada prioridade à gestão dos casos de extrapolação. A título de exemplo, a equipa responsável por este processo na DG RTD foi reforçada, pelo que foi possível encerrar 17 dossiês de extrapolação em 2012 e abrir 13 (até 8 de maio).</p>

CAPÍTULO 9

Despesas Administrativas e Outras

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.8
Características específicas do grupo de políticas	9.4-9.5
Âmbito e método de auditoria	9.6-9.8
Regularidade das operações	9.9
Eficácia dos sistemas	9.10
Observações sobre instituições e organismos específicos	9.11-9.29
Parlamento Europeu	9.12-9.17
Conselho Europeu e Conselho	9.18
Comissão	9.19-9.21
Tribunal de Contas	9.22
Comité Económico e Social Europeu	9.23-9.24
Serviço Europeu para a Ação Externa	9.25-9.28
Outras instituições e organismos	9.29
Conclusões e recomendações	9.30-9.34
Conclusões	9.30-9.32
Recomendações	9.33-9.34

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica efetuada pelo Tribunal relativamente ao domínio das Despesas Administrativas e Outras das instituições e organismos da União Europeia. O **quadro 9.1** dá as informações principais sobre as instituições e os organismos abrangidos, bem como sobre as despesas efetuadas em 2011.

Quadro 9.1 — Despesas Administrativas e Outras — Informações principais 2011

(milhões de euros)

Título do orçamento	Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
14, 24-31	Despesas administrativas e outras	Parlamento Europeu	1 580	Centralizada direta
		Conselho	547	Centralizada direta
		Comissão	6 264	Centralizada direta
		Tribunal de Justiça	334	Centralizada direta
		Tribunal de Contas	137	Centralizada direta
		Comité Económico e Social	126	Centralizada direta
		Comité das Regiões	91	Centralizada direta
		Provedor de Justiça Europeu	9	Centralizada direta
		Autoridade Europeia para a Proteção de Dados	7	Centralizada direta
		Serviço Europeu para a Ação Externa	682	Centralizada direta
Total das despesas administrativas			9 777	
Total das despesas operacionais			—	
Total dos pagamentos do exercício			9 777	
Total das autorizações do exercício			11 721	

Fonte: Contas anuais provisórias da União Europeia relativas ao exercício de 2011.

9.2. O presente capítulo abrange ainda as despesas consideradas no orçamento geral como operacionais, embora o seu objetivo seja na maior parte dos casos o funcionamento administrativo da Comissão e não a aplicação de políticas. Essas despesas incluem os seguintes títulos do orçamento geral: título 14 (Fiscalidade e união aduaneira), título 24 (Luta contra a fraude), título 25 (Coordenação das políticas da Comissão e aconselhamento jurídico), título 26 (Administração da Comissão), título 27 (Orçamento) e título 29 (Estatísticas).

9.3. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e agências de execução da UE, bem como sobre as Escolas Europeias⁽¹⁾. O mandato do Tribunal não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

⁽¹⁾ O relatório anual específico do Tribunal sobre as Escolas Europeias é apresentado ao Conselho Superior das Escolas Europeias, sendo enviada cópia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

9.4. As Despesas Administrativas e Outras incluem as despesas com recursos humanos (vencimentos, subsídios e pensões), que representam 60 % das despesas totais, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

9.5. Os principais riscos relativos às Despesas Administrativas e Outras são o incumprimento dos procedimentos relativos à adjudicação e à execução dos contratos, ao recrutamento e ao cálculo dos vencimentos e subsídios.

Âmbito e método de auditoria

9.6. A abordagem e a metodologia globais do Tribunal são descritas no **anexo 1.1, parte 2** do Capítulo 1. No que se refere à auditoria das Despesas Administrativas e Outras, são de salientar as seguintes questões específicas:

- a auditoria consistiu no controlo de uma amostra de 56 operações, incluindo três adiantamentos e 53 pagamentos finais,
- a avaliação dos sistemas abrangeu a conformidade dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽²⁾ aplicados por cada instituição e organismo com os requisitos do Regulamento Financeiro,
- o exame das tomadas de posição da Comissão abrangeu os relatórios anuais de atividades de quatro direções-gerais e serviços da Comissão responsáveis principalmente pelas despesas administrativas ⁽³⁾.

9.7. O Tribunal auditou igualmente os seguintes temas selecionados em todas as instituições e organismos ⁽⁴⁾:

- a) Critérios de elegibilidade, cálculo e pagamento dos subsídios sociais ao pessoal (abono de lar, abono por filho a cargo ou pessoa equiparada e abonos escolares, incluindo a dedução de prestações da mesma natureza, recebidas de outra proveniência);

⁽²⁾ Controlos *ex ante* e *ex post*, função de auditoria interna, comunicação das exceções e normas de controlo interno.

⁽³⁾ O exame abrangeu as seguintes direções-gerais e serviços da Comissão: Serviço de Gestão e de Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas (OIB), Serviço de Infraestruturas e Logística no Luxemburgo (OIL) e Direção-Geral da Informática (DIGIT).

⁽⁴⁾ Exceto o Tribunal de Contas (ver ponto 9.8).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Procedimentos de prorrogação e alteração dos contratos dos agentes temporários e contratuais;
- c) Procedimentos de contratação públicos, limitados e por negociação.

9.8. O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo ⁽⁵⁾ que elaborou um relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício decorrido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2011, bem como um relatório de garantia sobre a regularidade da utilização dos recursos do Tribunal e os procedimentos de controlo em vigor no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011 (ver ponto 9.22).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.9. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 9.1**. Os testes efetuados pelo Tribunal à sua amostra de operações revelaram que 7 % estavam afetados por erros. O Tribunal estima que o erro mais provável se situe em 0,1 % ⁽⁶⁾.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

9.10. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 9.2**.

OBSERVAÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS ESPECÍFICOS

9.11. As observações específicas que se seguem são apresentadas por instituição ou organismo da União Europeia e não afetam as avaliações referidas nos pontos 9.9 e 9.10. Embora não sejam materialmente relevantes para as despesas administrativas no seu conjunto, assumem importância para cada uma das instituições ou organismos em causa.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

⁽⁶⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a estimativa mais precisa (conhecida como erro mais provável). O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro nesta população se situe entre 0,0 % e 0,3 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Parlamento Europeu**Pagamento dos subsídios e benefícios sociais ao pessoal**

9.12. Em dois dos cinco casos auditados, as informações disponibilizadas aos serviços do Parlamento Europeu sobre a situação pessoal e familiar do pessoal não estavam atualizadas ou não tinham sido adequadamente processadas. Em um destes casos, a situação deu origem a montantes pagos em excesso.

Emprego de assistentes parlamentares acreditados

9.13. Nos termos das regras internas ⁽⁷⁾ aplicáveis aos assistentes parlamentares acreditados, estes são autorizados a apresentar o certificado médico e outros documentos exigidos para a celebração dos contratos no prazo de três meses após a data do início do contrato inicial do assistente. Esta derrogação é incompatível com a disposição dos artigos 128.º e 129.º do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (ROA) ⁽⁸⁾, segundo a qual todas as condições para o recrutamento têm de estar reunidas antes de o contrato ser celebrado, situação que é exemplificada pelo facto de, em cinco dos dez casos auditados, os assistentes parlamentares acreditados terem apresentado os certificados médicos exigidos entre três e sete meses após a celebração do contrato. No que se refere ao cumprimento do requisito relativo ao conhecimento de línguas ⁽⁹⁾, em nenhum dos dez casos auditados se encontraram documentos no processo que provassem a realização de controlos.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.12. *A recuperação dos montantes pagos em excesso teve início a partir de novembro de 2011 através de deduções ao salário do agente em causa. Foram tomadas além disso medidas gerais para dispor de informações atualizadas sobre a situação pessoal e familiar do pessoal e para a tratar corretamente, especialmente foi feito um esforço contínuo para melhorar o ambiente de controlo e um relançamento individualizado, através da via hierárquica, do processo de validação anual/atualização de dados pessoais, de modo a que a taxa de resposta abranja todos os agentes. Este relançamento individualizado constitui uma etapa preliminar antes da eventual aplicação de medidas mais coercivas em caso de falta de resposta.*

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.13. *O Parlamento toma nota da posição do Tribunal que considera que as medidas de execução não cumprem integralmente o disposto nos artigos 15.2 e 16.3 em relação aos requisitos do artigo 128.º do Regulamento (CE) n.º 160/2009. O Parlamento observa que, em matéria de controlo das condições de aptidão física, o legislador não quis optar por um dispositivo totalmente idêntico ao que se aplica aos funcionários e agentes temporários e, por isso, não dispôs explicitamente que o exame médico deveria necessariamente ser feito antes da sua nomeação, como previsto, por exemplo, no artigo 33.º do Estatuto dos Funcionários.*

Desde fevereiro de 2012, o formulário de recrutamento contém uma fórmula onde o deputado declara por sua honra que o APA que deseja recrutar possui os conhecimentos linguísticos exigidos.

⁽⁷⁾ Medidas de aplicação do título VII do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (Decisão da Mesa de 9 de março de 2009).

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 160/2009 do Conselho, de 23 de fevereiro de 2009, que altera o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (JO L 55 de 27.2.2009, p. 1).

⁽⁹⁾ O n.º 2, alínea e), do artigo 128.º do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias exige que o assistente possua um conhecimento profundo de uma das línguas das Comunidades e um conhecimento satisfatório de outra língua das Comunidades na medida do necessário ao exercício das suas funções.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Realização da verificação *ex ante* dos procedimentos de recrutamento

9.14. Os artigos 47.º e 48.º das normas de execução do Regulamento Financeiro estipulam que cada operação de execução do orçamento será objeto de uma verificação *ex ante*. Em nove dos dez procedimentos auditados relativos ao recrutamento de assistentes parlamentares acreditados, não se encontraram documentos no processo que provassem a realização dos controlos *ex ante* dos documentos de recrutamento. Será boa prática assegurar que toda a documentação formal é devidamente preenchida e arquivada para efeitos de controlo interno.

Contratação

9.15. A auditoria examinou dez procedimentos de contratação. Em dois casos, relativos à manutenção dos imóveis e a serviços de impressão, verificaram-se insuficiências na aplicação dos critérios de seleção e adjudicação.

9.16. No procedimento relativo à manutenção dos imóveis, os proponentes não receberam informações pormenorizadas sobre o método aplicado para a avaliação das suas propostas. Em relação a um lote avaliado em 750 000 euros ao longo de quatro anos (de um valor contratual total de 23 141 740 euros), o valor estimado dos materiais a utilizar, que ascendia a 40 % do valor do lote, não constava da documentação relativa ao concurso. Apenas se solicitou aos proponentes que apresentassem uma taxa de margem de lucro bruta sobre os materiais, ficando assim impedidos de apresentar uma proposta mais competitiva otimizando a combinação dos componentes da sua proposta financeira.

9.17. No caso de um procedimento por negociação relativo a serviços de impressão, as especificações sobre a localização dos serviços a fornecer não estavam redigidas de modo claro e transparente. Além disso, todos os potenciais proponentes consultados estavam baseados no Luxemburgo, o que constitui um obstáculo à concorrência transfronteiriça. Dos onze potenciais proponentes consultados, apenas o contratante anterior apresentou uma proposta, tendo-lhe sido adjudicado o contrato por 60 000 euros ao longo de quatro anos. Além disso, a satisfação dos critérios de seleção não foi verificada antes do início da negociação, o que representa um incumprimento das disposições do n.º 3 do artigo 122.º das normas de execução do Regulamento Financeiro.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.14. *Os controlos ex ante conduzidos no seio da Unidade encarregada do Recrutamento são atualmente objeto de aperfeiçoamentos substanciais (reformulação das check-lists de controlo e introdução de controlos cruzados). A documentação subjacente aos controlos ex ante será doravante devidamente conservada.*

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.16. *Neste lote concreto o Parlamento incluiu os materiais como um montante invariável a fim de individualizar e ponderar de forma transparente o custo real dos trabalhos.*

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.17. *O Parlamento concorda com as observações do Tribunal e tê-las-á em conta na preparação do procedimento seguinte. Contudo, o Parlamento sublinha que, para este contrato concreto de pequeno valor, os serviços a prestar eram essencialmente locais.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conselho Europeu e Conselho**Contratação**

9.18. A auditoria examinou cinco procedimentos de contratação. Em dois casos relativos a serviços de limpeza (valor contratual de 16 214 000 euros ao longo de quatro anos) e à aquisição de roupa e sapatos de serviço (valor contratual de 344 000 euros ao longo de quatro anos), no caso de os proponentes não terem proposto um preço para determinados artigos do concurso, o caderno de encargos permitia que o Conselho estimasse um preço baseado no preço médio proposto para o mesmo artigo pelos outros proponentes. O Conselho altera assim o valor da proposta de uma forma não prevista pelo Regulamento Financeiro.

Comissão**Cálculo e pagamento de subsídios sociais ao pessoal**

9.19. Em 15 dos 28 casos auditados, as informações disponíveis no Serviço de Gestão e de Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) sobre a situação pessoal e familiar do pessoal não estavam atualizadas. Em seis desses casos, deram origem a pagamentos incorretos, uma vez que os montantes deduzidos não refletiam o último valor aplicável dos benefícios sociais pagos pelas autoridades nacionais ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ O n.º 2 do artigo 67.º do Estatuto dos Funcionários exige que as prestações da mesma natureza recebidas de outra proveniência sejam deduzidas das que forem pagas pelas instituições.

RESPOSTAS DO CONSELHO

9.18. O Conselho faz notar, antes de mais, que não houve violação do Regulamento Financeiro, uma vez que o artigo 148.º, n.º 3, das normas de execução diz respeito a contactos que conduzam a uma alteração do valor da proposta. No âmbito dos procedimentos analisados pelo Tribunal, não se efetuaram contactos desse tipo. O Conselho reconhece plenamente que esta disposição não permite que uma instituição solicite que se pratiquem preços não indicados pelo proponente.

Contudo, para não excluir o candidato e preservar a concorrência no caso de propostas complexas que abrangam uma série de produtos ou serviços, a documentação referente ao concurso refere explicitamente que, em caso de omissão de preços, a comissão de avaliação pode ela própria (sem contactar os proponentes) aplicar um preço médio teórico. Por forma a não perverter a intenção do proponente, só se recorre a este método para corrigir um número restrito de omissões. Assinale-se, aliás, que só num caso em que, numa lista de 81 preços, o Tribunal se apercebeu da falta de um elemento de relativamente pouca importância (correspondente a uma incidência financeira de 0,67 % da proposta) se recorreu a este método.

O Secretariado-Geral do Conselho considera que esta abordagem respeita inteiramente o espírito e os princípios do Regulamento Financeiro — transparência, proporcionalidade e não-discriminação —, o que, conjugado com uma implementação comedida e cautelosa, será garante de condições de concorrência equitativas e de boa gestão financeira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.19. A partir de abril de 2012, a Comissão passou a efetuar no sistema SYSPER2/Direitos (o sistema de informação para a gestão dos direitos individuais) uma atualização automática dos montantes dos subsídios da mesma natureza pagos pelo Estado belga. Este procedimento automático reduz consideravelmente o risco de erro pois a atualização deixa de ser efetuada manualmente. Os outros Estados-Membros deverão adotar futuramente o mesmo procedimento.

Além disso, será criado um novo módulo no front office do SYSPER2/Direitos. Os membros do pessoal serão convidados a declarar o exercício de uma atividade profissional do cônjuge. Os outros módulos do SYSPER2/Direitos que estão a ser criados incluem igualmente secções consagradas às prestações sociais da mesma natureza.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Contratação

9.20. A auditoria examinou quatro procedimentos de contratação realizados pelo Serviço de Infraestruturas e Logística no Luxemburgo (OIL). Em três deles, destinados à prestação de serviços de segurança (valor contratual de 46 000 000 euros ao longo de quatro anos), serviços de formação (valor contratual de 860 000 euros ao longo de quatro anos) e serviços de manutenção (valor contratual de 11 000 000 euros ao longo de quatro anos), por adjudicação automática à proposta de mais baixo preço, verificaram-se insuficiências: aplicação de critérios de adjudicação na fase de seleção, utilização de critérios semelhantes várias vezes durante o processo de avaliação e incoerências na definição e avaliação dos critérios de seleção.

9.21. O OIL organizou igualmente um procedimento de contratação público destinado a fornecer assistência e consultoria nos domínios técnico, arquitetónico e financeiro. O valor total do contrato eleva-se a 3 124 000 euros ao longo de quatro anos e o tipo de contrato escolhido é um contrato-quadro múltiplo em «cascata» celebrado com três empresas, o que significa que, se a empresa que ficou em primeiro lugar não puder prestar o serviço solicitado, a que ficou em segundo lugar será convidada a apresentar uma proposta e assim sucessivamente. A empresa que ficou em segundo lugar deveria ter sido eliminada na fase de exame dos critérios de seleção por não preencher o requisito relativo à experiência anterior no domínio do contrato.

Tribunal de Contas

9.22. O relatório do auditor externo ⁽¹⁾ afirma que, na opinião do auditor, «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2011, bem como do seu desempenho financeiro e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do referido Regulamento do Conselho, e as normas contabilísticas da União Europeia». O relatório será publicado no Jornal Oficial.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.20. *Todos os procedimentos de adjudicação de contratos analisados pelo Tribunal foram lançados no final de 2010 ou no início de 2011. Em meados de 2011, o OIL alterou a sua abordagem quanto aos procedimentos de contratação, a fim de racionalizar todos os aspetos dos cadernos de encargos, reduzindo o número de critérios de seleção e atribuição e definindo-os de forma mais precisa. Em todos os novos procedimentos de contratação lançados desde então, a maior parte das insuficiências detetadas pelo Tribunal foi resolvida (quanto às insuficiências ainda existentes quando o Tribunal efetuou a auditoria, foram entretanto adotadas medidas para as eliminar).*

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.21. *No decurso desse procedimento de contratação, o OIL deveria ter solicitado ao proponente em causa documentos comprovativos recentes quanto à sua experiência anterior no domínio do contrato. Se essa informação não pudesse ser prestada, e só então, esse proponente deveria ter sido eliminado.*

No entanto, importa referir que, desde a assinatura do contrato, em 4 de março de 2011, e até ao final de maio de 2012, o OIL apenas assinou com a empresa em causa uma única nota de encomenda no valor de 1 116 EUR.

⁽¹⁾ Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 9.8.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comité Económico e Social Europeu**Celebração de contratos com agentes temporários e contratuais**

9.23. Um exame dos procedimentos com vista à prorrogação e alteração de contratos de agentes temporários e contratuais detetou que as disposições constantes das normas internas e das diretivas aplicáveis à seleção e classificação desses agentes não tomavam coerentemente em conta a experiência profissional por eles adquirida. Além disso, uma das diretivas aplicadas não tinha data de entrada em vigor. Estas incoerências aumentam o risco de erro de classificação dos agentes temporários contratados ao abrigo das disposições do artigo 2.º, alínea b), do ROA.

9.24. Um agente recrutado como temporário segundo as disposições atrás referidas, de entre quatro casos examinados, foi classificado um grau acima do grau de base da sua carreira. O referido agente foi reclassificado no grau de base passados seis meses, quando se constatou a ausência de lugares para a promoção de funcionários permanentes. Esta situação revela uma insuficiência no planeamento da distribuição de lugares disponíveis entre as várias categorias de pessoal.

RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

9.23. As atuais orientações para a classificação dos agentes temporários num grau (DRHF 001/08) foram adotadas em 14 de janeiro de 2008. Contudo, desde julho de 2010, a classificação em grau tem-se mantido no nível AD 5 para todos os agentes temporários contratados nos termos do artigo 2.º, alínea b), do Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia (RAA), o que inicialmente se deveu à falta de lugares disponíveis nos graus mais elevados, mas posteriormente passou a ser praticado como política. Com efeito, as orientações não foram atualizadas em conformidade com esta mudança de política. O CESE adaptará as disposições das suas atuais regras/orientações relativas à classificação dos agentes temporários contratados nos termos do artigo 2.º, alínea b), do RAA, a fim de garantir uma aplicação coerente e transparente. O Tribunal será informado da data de entrada em vigor da futura decisão, prevista para o final do outono de 2012.

O referido documento, sem data, era um documento de trabalho interno, destinado unicamente a fornecer uma orientação prática para os procedimentos de contratação de agentes contratuais e temporários, que será integrado nas orientações atualizadas como atrás referido.

RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

9.24. No caso referido pelo Tribunal, o agente foi, de facto, reclassificado para o grau de base da carreira por ocasião da prorrogação do seu contrato, 6 meses após a entrada em vigor do contrato inicial, devido à falta de disponibilidade, naquele momento, de um lugar com o grau inicial.

O Comité esforça-se constantemente por melhorar a previsão da utilização dos lugares. Não obstante, a margem de manobra é limitada para as instituições de menor dimensão, uma vez que pequenas mudanças imprevistas podem ter repercussões significativas, que são difíceis de contrabalançar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Serviço Europeu para a Ação Externa**Pagamento dos subsídios e benefícios sociais ao pessoal**

9.25. Em seis dos 17 casos auditados, as informações disponíveis nos serviços do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) sobre a situação pessoal e familiar do pessoal não estavam atualizadas. Em três desses casos, deram origem a pagamentos incorretos, uma vez que os montantes deduzidos não refletiam o último valor aplicável dos benefícios sociais pagos pelas autoridades nacionais.

Celebração de contratos com agentes temporários

9.26. A análise do vencimento pago a três agentes temporários, de uma amostra de oito auditados, revelou que os contratos de trabalho eram assinados por ambas as partes entre três e sete meses após os agentes terem assumido as suas funções. Esta prática cria uma situação de incerteza jurídica para ambas as partes.

Gestão de um contrato para a prestação de serviços de segurança

9.27. A fatura relativa ao pagamento mensal de 5 340 euros para a prestação de serviços de segurança à delegação na Venezuela foi incorretamente visada com a menção «conforme com os factos», uma vez que os referidos serviços ainda não tinham sido prestados. Esta prática é contrária às disposições do artigo 79.º do Regulamento Financeiro. Além disso, o contrato de segurança em questão está em vigor há 24 anos sem alterações. A auditoria detetou igualmente que a delegação apenas obtivera uma isenção informal do pagamento do IVA, embora a legislação relativa à recuperação do IVA esteja em vigor na Venezuela desde 2000. Não foi calculado o montante de IVA não recuperado durante esse período.

RESPOSTA DO SEAE

9.25. O SEAE contactará o seu pessoal regularmente, uma vez por ano, para solicitar a atualização dos processos e lembrar a obrigação de declarar esse tipo de subsídios. Essa mensagem será enviada em setembro.

Os sistemas informáticos devem permitir uma atualização periódica dos montantes recebidos em conformidade com a legislação/normas nacionais ou regionais sobre os aumentos desses subsídios. O SEAE compreende que o PMO desenvolveu um instrumento informático e o testou recentemente para os subsídios recebidos das autoridades belgas e que alargará sucessivamente esta aplicação informática a outras populações, incluindo o pessoal do SEAE. O SEAE pedirá ao PMO para beneficiar desta aplicação informática o mais rapidamente possível.

RESPOSTA DO SEAE

9.26. Durante o período de transição, quando foi recrutado um grande número de diplomatas dos Estados-Membros como agente temporários, alguns contratos podem ter sido assinados somente algum tempo após a entrada em funções dos agentes em causa. Esses casos são uma exceção. Todas as pessoas foram recrutadas de acordo com procedimentos normalizados e regulares. O SEAE tomará as medidas necessárias para que esses casos não se repitam no futuro.

RESPOSTA DO SEAE

9.27. Foram dadas instruções à delegação para que lance um novo contrato de segurança e recupere o IVA pago indevidamente desde 2000.

De uma forma mais geral, foi lembrada às delegações, de forma repetida e a todos os níveis, a importância de lançar com regularidade novos concursos dos seus contratos de serviços.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Contratação

9.28. Em três procedimentos de contratação limitados relativos à prestação de serviços de segurança, de entre cinco auditados, foram detetadas insuficiências na definição e aplicação dos critérios de adjudicação e na avaliação das propostas, na redação dos documentos relativos aos concursos, na definição e aplicação dos critérios de seleção e no desempenho das funções das comissões de abertura das propostas e de avaliação. Em um desses casos, a comissão de avaliação optou por recusar, sem qualquer análise suplementar, uma candidatura que incluía uma proposta de valor anormalmente baixo, embora o proponente tenha confirmado que tal se ficou a dever a um erro de escrita. Em dois outros procedimentos, relativos à prestação de serviços de gestão de instalações (valor contratual de 285 000 euros ao longo de quatro anos) e ao arrendamento de escritórios (valor contratual de 9 000 000 euros ao longo de dez anos), não foram fornecidos ao Tribunal documentos essenciais relativos à realização de algumas fases dos procedimentos.

Outras instituições e organismos

9.29. A auditoria não assinalou insuficiências significativas em relação aos temas auditados relativamente ao Tribunal de Justiça, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**Conclusões**

9.30. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que o conjunto dos pagamentos do exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 relativos às Despesas Administrativas e Outras das instituições e organismos não contém erros materiais (ver ponto 9.9).

9.31. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo examinados em relação às Despesas Administrativas e Outras são eficazes.

9.32. O Tribunal chama a atenção para os erros e insuficiências, que não afetaram a sua conclusão. O Tribunal examinou uma amostra de procedimentos de contratação (ver pontos 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 e 9.28) e detetou várias insuficiências na aplicação dos critérios de seleção e adjudicação, algumas das quais afetaram os resultados do procedimento. Outras insuficiências diziam respeito à organização da concorrência transfronteiriça, à gestão da adjudicação automática e ao respeito pelas disposições respeitantes à redação e à conservação dos documentos relativos aos concursos. O Tribunal detetou igualmente insuficiências no exame de uma amostra de cálculos e pagamentos de subsídios sociais (ver pontos 9.12, 9.19 e 9.25) e de uma amostra de contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver pontos 9.13, 9.23, 9.24 e 9.26).

RESPOSTA DO SEAE

9.28. *Antes de abril de 2011, a preparação dos documentos relativos aos concursos era efetuada pela antiga unidade RELEX K8 (atual MDR-B1). Com a criação do SEAE e de uma divisão de contratos (MDR-A2) a qualidade dos documentos relativos aos concursos melhorou.*

Os serviços de gestão de instalações aqui mencionados referem-se a um contrato realizado sem a contribuição da divisão MDR-A2 nesse momento. No que diz respeito à observação sobre o contrato de 9 milhões de euros pelo arrendamento de escritórios, os documentos principais (relatório da Delegação sobre o edifício e parecer positivo da Sede) foram entretanto enviados ao Tribunal (junho de 2012).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.30-9.31. *A Comissão nota que há vários anos consecutivos que as transações relativas ao conjunto das despesas administrativas não apresentam erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo se mostram eficazes.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Recomendações

9.33. O **anexo 9.3** mostra o resultado do exame efetuado pelo Tribunal à evolução do seguimento dado às recomendações constantes do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, sendo de mencionar os seguintes aspetos:

- a) Subsídios sociais: o Tribunal recomendou ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (ver pontos 9.14, 9.19 e 9.26 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009) que solicitem ao seu pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e que instaurem um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos;
- b) A auditoria constatou que os problemas identificados no Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009 persistiam, embora em menor grau, em 2011 no Parlamento Europeu e no SEAE (anteriormente Direção-Geral das Relações Externas da Comissão Europeia). Persiste, assim, o risco de efetuar pagamentos incorretos ou indevidos se as circunstâncias do agente se tiverem alterado. No que se refere à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, as medidas aplicadas em resultado da auditoria do Tribunal foram eficazes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.33.

- a) *A Comissão irá criar um novo módulo no front office do SYSPER2/Direitos. Os membros do pessoal serão convidados a declarar o exercício de uma atividade profissional do cônjuge. Os outros módulos do SYSPER2/Direitos que estão a ser criados preveem igualmente secções consagradas às prestações sociais da mesma natureza.*

RESPOSTA DO SEAE

9.33. *O SEAE contactará o seu pessoal regularmente, uma vez por ano, para solicitar a atualização dos ficheiros pessoais e lembrar a obrigação de declarar esse tipo de subsídios. Essa mensagem será enviada em setembro.*

Os sistemas informáticos devem permitir uma atualização periódica dos montantes recebidos em conformidade com a legislação/normas nacionais ou regionais sobre os aumentos desses subsídios. O SEAE compreende que o PMO desenvolveu um instrumento informático e o testou recentemente para os subsídios recebidos das autoridades belgas e que alargará sucessivamente esta aplicação informática a outras populações, incluindo o pessoal do SEAE. O SEAE pedirá ao PMO para beneficiar desta aplicação informática o mais rapidamente possível.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.34. Na sequência deste exame e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda que:

— **Recomendação 1:** as instituições e os organismos em causa (ver pontos 9.12, 9.19 e 9.25) tomem medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurem um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos. Os sistemas informáticos utilizados para a gestão destes pagamentos deverão ser aperfeiçoados de modo a assegurar que os subsídios pagos pelas autoridades nacionais são atualizados automaticamente;

— **Recomendação 2:** as instituições e os organismos em causa (ver pontos 9.13, 9.23, 9.24 e 9.26) tomem medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.34.

A partir de abril de 2012, a Comissão passou a efetuar no sistema SYSPER2/Direitos (o sistema de informação para a gestão dos direitos individuais) uma atualização automática dos montantes dos subsídios da mesma natureza pagos pelo Estado belga. Este procedimento automático reduz consideravelmente o risco de erro pois a atualização deixa de ser efetuada manualmente. Os outros Estados-Membros deverão adotar futuramente o mesmo procedimento.

Além disso, vai ser criado um novo módulo no front office do SYSPER2/Direitos. Os membros do pessoal serão convidados a declarar o exercício de uma atividade profissional do cônjuge. Os outros módulos do SYSPER2/Direitos que estão a ser criados preveem igualmente secções consagradas às prestações sociais da mesma natureza.

RESPOSTA DO SEAE

O SEAE contactará o seu pessoal regularmente, uma vez por ano, para solicitar a atualização dos ficheiros pessoais e lembrar a obrigação de declarar esse tipo de subsídios. Essa mensagem será enviada em setembro. Os sistemas informáticos devem permitir uma atualização periódica dos montantes recebidos em conformidade com a legislação/normas nacionais ou regionais sobre os aumentos desses subsídios. O SEAE compreende que o PMO desenvolveu um instrumento informático e o testou recentemente para os subsídios recebidos das autoridades belgas e que alargará sucessivamente esta aplicação informática a outras populações, incluindo o pessoal do SEAE. O SEAE pedirá ao PMO para beneficiar desta aplicação informática o mais rapidamente possível.

RESPOSTA DO SEAE

Durante o período de transição, quando foi recrutado um grande número de diplomatas dos Estados-Membros como agente temporários, alguns contratos podem ter sido assinados somente algum tempo após a entrada em funções dos agentes em causa. Esses casos são uma exceção.

Todas as pessoas foram recrutadas de acordo com procedimentos normalizados e normais. O SEAE tomará as medidas necessárias para que esses casos não se repitam no futuro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** as instituições e os organismos em causa (ver pontos 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 e 9.28) garantam que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação através de controlos adequados e de melhor orientação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O OIL já alterou a sua abordagem quanto aos procedimentos de contratação, de modo a racionalizar todos os aspetos dos cadernos de encargos.

RESPOSTA DO SEAE

A Recomendação 3 está a ser aplicada com a criação da divisão MDR-A2 e o importante trabalho prestado de forma a melhorar a qualidade dos procedimentos de contratação. A divisão MDR-A2 elaborou um guia da contratação e um modelo para os contratos de segurança nas delegações. Estão a ser preparados outros modelos.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS

	2011				2010	2009	2008
	Despesas relativas ao pessoal	Despesas relativas aos imóveis	Outras despesas	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA							
Total das operações (das quais):	43	4	9	56	58	57	57
Adiantamentos	0	0	3	3	4	2	0
Pagamentos finais	43	4	6	53	54	55	57
RESULTADOS DOS TESTES (1) (2)							
Proporção de operações:							
Não afetadas por erros	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
Afetadas por um ou mais erros	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS							
Taxa de erro mais provável				0,1 %			
Limite de erro superior				0,3 %			
Limite de erro inferior				0,0 %			

(1) Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do grupo de políticas, a amostra foi dividida em segmentos.

(2) Os valores indicados entre parênteses representam o número real de operações.

ANEXO 9.2

*RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS***Avaliação dos sistemas examinados**

Sistema em questão	Avaliação global
Todos os sistemas	Eficaz

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da instituição
2009	<p>Parlamento</p> <p><i>Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal</i></p> <p>Deve-se solicitar ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, o Parlamento deverá instaurar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.</p>	<p>Como referido no anexo 7.4 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, o Parlamento tomou medidas para atenuar o risco: lançamento de uma campanha para verificar a elegibilidade para alguns subsídios; utilização de um instrumento de controlo automatizado («ficha eletrónica»), que permite uma verificação anual dos dados pessoais e administrativos do pessoal; realização de controlos sobre o apuramento de direitos individuais durante os procedimentos de recrutamento ou as mudanças de categoria do pessoal. A auditoria do Tribunal revelou, contudo, que persiste o risco de efetuar pagamentos incorretos ou indevidos.</p>	<p>No âmbito do aperfeiçoamento contínuo do ambiente de controlo nesta área, e para aumentar significativamente a taxa de resposta dos agentes aquando da validação anual/atualização de dados pessoais, é instaurado doravante um relançamento individualizado através da via hierárquica. Para este fim, as Direções de Recursos Humanos receberam uma lista dos agentes da sua Direção-Geral que não responderam à campanha de 2012. Esta medida constitui uma etapa preliminar antes da eventual implementação de medidas mais coercivas em caso de falta de resposta.</p>
	<p>Comissão — DG RELEX</p> <p><i>Pagamento dos subsídios e benefícios sociais ao pessoal</i></p> <p>Deve-se solicitar ao pessoal que entregue aos serviços da Comissão, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, a DG RELEX deverá instaurar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.</p>	<p>Como referido no anexo 7.4 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) será uma oportunidade de lembrar o pessoal da obrigação de atualizar os processos quando estão em causa direitos e de criar controlos adequados. A auditoria do Tribunal revelou, contudo, que persiste o risco de efetuar pagamentos incorretos ou indevidos.</p>	<p>Comissão</p> <p>A partir de abril de 2012, a Comissão passou a efetuar no sistema SYSPER2/Direitos (o sistema de informação para a gestão dos direitos individuais) uma atualização automática dos montantes dos subsídios da mesma natureza pagos pelo Estado belga. Este procedimento automático reduz consideravelmente o risco de erro pois a atualização deixa de ser efetuada manualmente. Os outros Estados-Membros deverão adotar futuramente o mesmo procedimento.</p> <p>Além disso, vai ser criado um novo módulo no front office do SYSPER2/Direitos. Os membros do pessoal serão convidados a declarar o exercício de uma atividade profissional do cônjuge. Os outros módulos do SYSPER2/Direitos que estão a ser criados preveem igualmente secções consagradas às prestações sociais da mesma natureza.</p> <p>SEAE</p> <p>O PMO, que assegura a gestão do pessoal do SEAE na Sede, aplicará uma atualização automatizada das prestações recebidas de outra proveniência. Esta atualização será alargada ao pessoal do SEAE na Sede a partir do outono de 2012. No que se refere ao pessoal SEAE nas Delegações, o SEAE aproveitará a implantação de uma aplicação da declaração das «prestações recebidas de outra proveniência» («PPA») em Sysper2 para convidar o seu pessoal a cumprir as obrigações decorrentes do artigo 67.º do Estatuto.</p>

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da instituição
2009	<p>Autoridade Europeia para a Proteção de Dados</p> <p><i>Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal</i></p> <p>Deve-se solicitar ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal. Além disso, nesta matéria, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deverá melhorar o seu sistema destinado ao acompanhamento e ao controlo oportuno desses documentos.</p>	<p>Como referido no anexo 7.4 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, a AEPD instituiu instrumentos para uma melhor gestão dos subsídios (contactos formais dentro dos serviços da AEPD e com o Serviço de Gestão e de Liquidação dos Direitos Individuais e ficha de informação anual). A auditoria do Tribunal revelou que essas medidas foram eficazes.</p>	<p><i>A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados toma nota dos resultados da análise do Tribunal e tenciona continuar a melhorar o seu sistema destinado ao acompanhamento e ao controlo oportunos dos documentos em causa.</i></p>

CAPÍTULO 10

Orçamento da UE: obter resultados

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	10.1-10.2
Relatório de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos	10.3-10.4
Relatórios de gestão da Comissão sobre as realizações do exercício	10.5-10.18
Introdução	10.5-10.6
Registaram-se algumas alterações positivas desde o ano passado	10.7
Em certos casos a pertinência continua a ser um problema	10.8-10.12
A comparabilidade é afetada pela falta de explicações	10.13-10.16
Coerência dos objetivos, indicadores e metas	10.14-10.15
Explicações sobre o desempenho obtido	10.16
É difícil garantir a fiabilidade dos dados provenientes de fontes externas	10.17-10.18
Resultados das auditorias do Tribunal sobre o desempenho	10.19-10.33
Introdução	10.19-10.21
Análise das necessidades: ausência de provas sólidas	10.22-10.24
Conceção: não é suficientemente claro o que se pretende alcançar	10.25-10.30
Valor acrescentado europeu: justificação da intervenção da UE	10.31-10.33
Conclusões e recomendações	10.34-10.39
Conclusões	10.34-10.38
Recomendações	10.39

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

10.1. O presente capítulo incide sobre o desempenho. Uma breve secção inicial analisa o primeiro relatório de avaliação da Comissão ⁽¹⁾. A parte restante apresenta as observações do Tribunal relativamente à autoavaliação do desempenho, efetuada pela Comissão e mencionada na parte 1 dos relatórios anuais de atividades dos seus Diretores-Gerais ⁽²⁾, e salienta alguns dos principais temas abordados nos relatórios especiais do Tribunal relativos ao desempenho ⁽³⁾ publicados em 2011.

10.2. O desempenho é avaliado com base nos princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) ⁽⁴⁾. Essa avaliação é essencial durante o processo de intervenção pública, abrangendo recursos (meios financeiros, humanos, materiais, organizacionais ou regulamentares necessários para a execução do programa), realizações (os elementos produzidos pelo programa), resultados (os efeitos imediatos do programa nos destinatários ou beneficiários diretos) e impactos (alterações a longo prazo na sociedade que são, pelo menos em parte, atribuíveis às ações da UE).

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS FINANÇAS DA UNIÃO BASEADO NOS RESULTADOS OBTIDOS

10.3. Em fevereiro de 2012, a Comissão publicou um relatório destinado ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos (o relatório de avaliação) ⁽⁵⁾. O Tratado exige que a Comissão elabore esse relatório e que este faça parte dos elementos comprovativos com base nos quais o Parlamento dá anualmente quitação à Comissão pela execução do orçamento ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ O artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 83 de 30.3.2010) estipula que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos.

⁽²⁾ O n.º 7 do artigo 60.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1) prevê que os relatórios anuais de atividades devem «indicar os resultados das operações em confronto com os objetivos que lhes foram atribuídos, a descrição dos riscos associados a estas operações, a utilização dos recursos postos à sua disposição e a eficiência e eficácia do sistema de controlo interno».

⁽³⁾ Os relatórios especiais do Tribunal abrangem o orçamento da UE e os Fundos Europeus de Desenvolvimento.

⁽⁴⁾ Artigo 27.º do Regulamento Financeiro.

⁽⁵⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos, COM(2012) 40 final.

⁽⁶⁾ Artigos 318.º e 319.º do TFUE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.4. Em resposta a um pedido do Parlamento, em junho de 2012 o Tribunal emitiu o Parecer n.º 4/2012 sobre o relatório de avaliação ⁽⁷⁾. Neste parecer, o Tribunal afirma que o relatório de avaliação é vago e de pouca substância, sendo o seu valor acrescentado consequentemente limitado e que o Parlamento, o Conselho e a Comissão deverão aproveitar a oportunidade que ele proporciona para discutir e chegar a acordo sobre o modo de o tornar útil para a autoridade de quitação.

RELATÓRIOS DE GESTÃO DA COMISSÃO SOBRE AS REALIZAÇÕES DO EXERCÍCIO

Introdução

10.5. Os Diretores-Gerais da Comissão definem objetivos de desempenho nos planos de gestão anuais das respetivas Direções-Gerais (DG) e comunicam posteriormente a sua concretização nos relatórios anuais de atividades. O Tribunal avaliou os relatórios de três Direções-Gerais: da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da Política Regional (DG REGIO) e do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid (EuropeAid) ⁽⁸⁾. Em conjunto, estas três DG são responsáveis por aproximadamente três quartos dos pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE em 2011 ⁽⁹⁾.

10.6. O Tribunal teve em consideração as alterações introduzidas nas disposições internas da Comissão em matéria de elaboração de relatórios desde o ano anterior e, em relação às três DG acima referidas, analisou se os objetivos e os indicadores de desempenho apresentados eram:

- a) pertinentes — se eram coerentes com os objetivos da política e a modalidade de gestão, bem como relacionados com metas quantificadas;

⁽⁷⁾ Parecer n.º 4/2012 relativo ao relatório da Comissão sobre a avaliação das finanças da União baseada nos resultados obtidos, formulado nos termos do artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 179 de 20.6.2012).

⁽⁸⁾ Os relatórios anuais de atividades da DG AGRI e da DG REGIO foram igualmente examinados no Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010. A EuropeAid foi criada em janeiro de 2011 pela fusão das DG Desenvolvimento e Relações com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (DG DEV) e o Serviço de Cooperação EuropeAid (DG AIDCO).

⁽⁹⁾ DG AGRI: 56,2 mil milhões de euros, DG REGIO: 32,9 mil milhões de euros, EuropeAid: 4,1 mil milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.4. O relatório de avaliação de 2010 foi debatido com a autoridade de quitação no início de 2012. Com base nesses debates, a Comissão reexaminou a abordagem utilizada para o primeiro relatório de avaliação tendo em vista uma apresentação de relatórios mais global sobre os resultados das atividades financiadas pelo orçamento, a partir do material existente para a apresentação de relatórios. A Comissão continua, no entanto, a desenvolver o relatório de avaliação como contribuição fundamental para o processo de quitação em função das reações da autoridade de quitação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) *comparáveis* — se os indicadores selecionados na fase de planeamento foram depois utilizados para a elaboração dos relatórios e se as eventuais alterações foram explicadas;
- c) *fiáveis* — se o leitor pode ter uma garantia razoável de que as informações comunicadas são exatas ⁽¹⁰⁾.

Registaram-se algumas alterações positivas desde o ano passado

10.7. Em novembro de 2011, a Comissão publicou orientações revistas destinadas aos seus Diretores-Gerais relativas à elaboração dos relatórios anuais de atividades de 2011. A revisão destinou-se, nomeadamente, a dar resposta às observações formuladas pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 ⁽¹¹⁾. Assim, por exemplo, foram clarificadas as instruções em matéria de comunicação das realizações na primeira parte do relatório anual de atividades, tendo sido solicitado aos Diretores-Gerais que se concentrassem mais nos progressos realizados na concretização dos objetivos em termos de resultados e de impacto e que efetuassem uma descrição das realizações obtidas.

Em certos casos a pertinência continua a ser um problema

10.8. A nível estratégico, pede-se às DG que definam um número limitado de «objetivos gerais», bem como um conjunto de «indicadores de impacto» que permitam acompanhar os progressos realizados relativamente aos objetivos gerais. Estes, juntamente com os indicadores de impacto, constituem instrumentos para os responsáveis da Comissão — e consequentemente também para os leitores do relatório anual de atividades, como as autoridades de quitação — avaliarem em que medida as DG atingem as suas metas de elevado nível. O Tribunal detetou alguns problemas relativos aos objetivos e aos indicadores que limitam a sua utilidade, como é indicado nos pontos seguintes.

⁽¹⁰⁾ Relativamente a este aspeto, o Tribunal procedeu apenas a um exame limitado — ver ponto 10.17.

⁽¹¹⁾ Devido ao calendário do relatório anual do Tribunal, a Comissão dispõe de pouco tempo para refletir as mensagens do Tribunal nos seus relatórios anuais de atividades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.9. Em certos casos verificaram-se insuficiências na coerência interna entre objetivos e indicadores (ver exemplo 10.1).

Exemplo 10.1**DG AGRI: o indicador de impacto não abrange totalmente o objetivo**

Um dos objetivos gerais do relatório anual de atividades pretende:

- promover um setor agrícola viável e competitivo,
- que respeite elevados progressos ambientais e de produção,
- e garanta simultaneamente um nível de vida equitativo para a população agrícola.

O único indicador de impacto para este objetivo é o «nível de rendimento dos agricultores». Este indicador diz respeito apenas ao terceiro aspeto referido, o que significa que não existem indicadores para os dois primeiros.

EuropeAid: um indicador de impacto formulado como um objetivo

O indicador de impacto «abordagem coordenada da UE», que corresponde ao objetivo geral 4: «promoção de um quadro internacional de desenvolvimento baseado numa maior cooperação multilateral e governação global», cuja meta é que «os novos contratos de apoio orçamental da UE sejam celebrados em conformidade com os princípios do COM 638», é formulado como um objetivo e não como um indicador.

10.10. Muitos dos objetivos e indicadores de elevado nível definidos nas três DG auditadas não se adaptam à avaliação anual que o processo de elaboração do relatório anual de atividades implica, porque algumas políticas são concebidas para ter impacto a mais longo prazo, decorrendo um período significativo entre o investimento e o respetivo benefício. A maioria dos indicadores e das metas diz respeito à totalidade do período 2007-2013, não recorrendo a indicadores ou etapas intermédias.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.9.

Exemplo 10.1

Os requisitos de base da norma de controlo interno n.º 5 estabelecem que os planos de gestão devem prever, pelo menos, um indicador por objetivo, tanto a nível do domínio de intervenção como de atividade, a fim de assegurar o acompanhamento e a comunicação dos resultados. Este requisito é reproduzido nas instruções permanentes do SG e a DG AGRI está em conformidade com o mesmo.

A Comissão desenvolveu esforços significativos para definir os objetivos e indicadores de forma coerente e global. Em certos domínios de intervenção isso é muito difícil e deve ter-se em conta que os indicadores no RAA não devem ser considerados isoladamente.

A Comissão considera que o indicador «evolução dos rendimentos do agricultor» abrange a totalidade do objetivo geral n.º 1, dado que responde não só ao objetivo de assegurar um nível de vida equitativo para a comunidade agrícola, mas também ao da viabilidade das explorações e zonas rurais. Além disso, dado que, para receber pagamentos únicos, os agricultores têm de manter as terras em boas condições agrícolas e ambientais, é também cumprido o objetivo geral n.º 1 «normas ambientais e de produção exigentes».

A Comissão irá explorar formas alternativas de definir indicadores com base nos objetivos «SMART».

10.10. *A Comissão confirma que é da própria natureza dos programas plurianuais investir a mais longo prazo, só sendo possível avaliar o impacto depois de um período de tempo significativo. Para o período 2014-2020, a Comissão propôs marcos para os indicadores de desempenho que estão mais diretamente relacionados com a política.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.11. Os indicadores de impacto deveriam estar associados a metas quantificadas. No entanto:

- a) dos 29 indicadores de impacto dos três relatórios anuais de atividades examinados, 11 não estavam associados a metas quantificadas nem a prazos ⁽¹²⁾;
- b) no caso da DG REGIO, todas as suas metas, com exceção de uma, estão associadas a prazos, mas estes são muitas vezes definidos a médio prazo. Daí resulta que o seu relatório anual de atividades de 2011 refira frequentemente resultados obtidos relativos ao anterior período de programação 2000-2006.

10.12. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, o Tribunal referiu que as DG não definiram nem comunicaram os objetivos para as atividades operacionais respeitantes à economia (custo dos recursos) ou à eficiência (relação entre os recursos, as realizações e os resultados). Numa outra observação, o Tribunal afirmou igualmente que a descrição das realizações políticas efetuada na parte 1 dos relatórios anuais de atividades forneceu poucas informações sobre os resultados e os impactos, tendendo a incidir mais sobre os recursos e as realizações do que sobre os efeitos das ações. A análise dos planos de gestão e dos relatórios anuais de atividades efetuada este ano pelo Tribunal não revelou quaisquer progressos significativos nesta matéria.

A comparabilidade é afetada pela falta de explicações

10.13. Por princípio, além da apresentação de relatórios sobre os objetivos ou as metas que tenham sido definidos, as boas práticas requerem que as informações sobre o desempenho sejam coerentes entre um período e o seguinte, ou expliquem as alterações efetuadas, para que os utilizadores dessas informações possam efetuar comparações e determinar tendências.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.11. Os objetivos quantificados nem sempre são exequíveis, adequados ou mesmo aconselháveis, nomeadamente devido ao facto de um certo número de fatores externos entrar em jogo para os indicadores de impacto. Nesses casos, a tendência observada é suficiente como critério de referência para avaliar a realização.

- a) A Comissão esforça-se por estabelecer objetivos quantificados sempre que possível. No entanto, nalguns casos, por exemplo no que se refere aos direitos humanos nos países terceiros, os objetivos quantificados podem nem sempre ser significativos e adequados.
- b) O ponto 1.2 do Relatório Anual de Atividades (RAA) emprega indicadores de impacto com base em modelos macroeconómicos e informações estatísticas respeitantes aos objetivos globais da política, com uma base de referência fixada na maioria dos casos em 2006. A evolução dos indicadores de impacto reflete o contributo de muitos fatores, dos quais a política de coesão é apenas um.

10.12. Os serviços da Comissão cumpriram as obrigações estabelecidas no Regulamento Financeiro e nas instruções para a elaboração dos RAA.

A Comissão reforçou as instruções permanentes para os RAA 2011, em termos de economia, eficiência e eficácia, e solicitou às Direções-Gerais que acrescentassem voluntariamente indicadores de uma gestão financeira sólida na parte 3.

A Comissão está convencida de que, de modo geral, os relatórios anuais de atividades fornecem informações suficientes sobre os resultados.

10.13. A Comissão é da opinião de que as informações sobre desempenho deverão assentar num processo de aperfeiçoamento contínuo sempre que necessário em vez de na coerência. Concorda que as alterações a este respeito devem ser explicadas. Considera, no entanto, que já foi fornecida informação suficiente a este respeito.

⁽¹²⁾ DG AGRI: cinco indicadores; EuropeAid: cinco indicadores; DG REGIO: um indicador.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Coerência dos objetivos, indicadores e metas

10.14. Os relatórios anuais de atividades devem dar informações sobre os objetivos, indicadores e metas definidos no plano de gestão. De uma maneira geral, foi o que sucedeu no caso da DG AGRI, que reclassificou alguns indicadores de impacto, como o Tribunal sugerira no seu trabalho sobre os relatórios anuais de atividades de 2010. No entanto, a DG AGRI não explicou a natureza de duas outras alterações quer no plano de gestão quer no relatório anual de atividades. Uma vez que os Estados-Membros podiam alterar as metas quantificadas segundo os seus próprios critérios, três das quatro metas quantificadas sofreram alterações entre o plano de gestão de 2011 e o relatório anual de atividades de 2011 pelo facto de os Estados-Membros terem atualizado os seus planos de desenvolvimento rural (ver exemplo 10.2).

Exemplo 10.2		
Meta	Plano de gestão de 2011	Relatório anual de atividades de 2011
Aumento da produção de energia renovável	20 500 ktoe ⁽¹³⁾	12 300 ktoe
Criação de empregos	346 000	344 000
Superfície agrícola de elevado valor natural utilizada	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. Além dos objetivos gerais, a DG REGIO define igualmente «prioridades plurianuais». Comparativamente ao plano de gestão de 2011, o plano de 2012 aumenta de quatro para cinco o número de prioridades plurianuais e altera a formulação de algumas das outras prioridades. Além disso, o plano de gestão de 2012 aumenta de 28 para 39 o número de «prioridades operacionais específicas» de baixo nível. O plano não fornece explicações para qualquer destas alterações.

10.14. A Comissão considera que existe estabilidade ao longo dos anos no que diz respeito a indicadores e metas. Como referido nesta conclusão, a alteração dos indicadores e objetivos constitui uma exceção e seguiu as recomendações do Tribunal de que fossem reavaliados dois indicadores de impacto para que passassem a ser indicadores de resultados. Estes elementos são claramente assinalados na atualização do plano de gestão de 2011.

Com efeito, os Estados-Membros têm a possibilidade de adaptar as suas metas para melhorar o plano de desenvolvimento rural (ver resposta ao exemplo 10.2).

Exemplo 10.2
Os Estados-Membros têm a possibilidade de adaptar as suas metas e as avaliações intercalares constituíram uma oportunidade importante de aperfeiçoar os dados e o método e, sempre que necessário, de adaptar os objetivos.
No que diz respeito à meta «aumento da produção de energia renovável», a forte redução de que foi objeto deve-se a um erro num plano de desenvolvimento rural, que foi corrigido. À luz das avaliações intercalares, foi possível realizar controlos de qualidade suplementares e, deste modo, detetar e corrigir esse erro.

10.15. O título e o número de prioridades plurianuais são definidos pela DG REGIO com base numa análise sobre a forma de melhor assegurar a sua missão em termos jurídicos e de eficiência, bem como o número de prioridades anuais operacionais específicas.

As alterações constatadas pelo Tribunal refletem os desafios atuais com que se depara a União Europeia em virtude da crise económica e financeira e correspondentes ajustamentos na definição das prioridades da política regional e da DG REGIO.

⁽¹³⁾ O equivalente de uma quilotonelada (ktoe) de petróleo é a quantidade de energia libertada queimando uma quilotonelada de petróleo bruto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Explicações sobre o desempenho obtido

10.16. O objetivo da elaboração de relatórios sobre o desempenho é prestar informações às partes interessadas. No entanto, mesmo nos casos em que tal era possível, os relatórios anuais de atividades não explicavam de forma adequada os motivos pelos quais o desempenho obtido não alcançava os objetivos ou metas pertinentes. Foi o que aconteceu na DG AGRI mesmo quando o desempenho ficou muito aquém da meta definida: em relação a quatro indicadores, o desempenho foi inferior a metade da meta. No caso da DG REGIO, o relatório anual de atividades apresenta uma análise pormenorizada, ponto por ponto, do desempenho relativamente às prioridades plurianuais (ponto 10.15), mas o mesmo não acontece em relação aos objetivos gerais e aos indicadores de impacto.

É difícil garantir a fiabilidade dos dados provenientes de fontes externas

10.17. O âmbito da auditoria do Tribunal não previa examinar a fiabilidade de todos os dados constantes dos três relatórios anuais de atividades. Com base na avaliação limitada que realizou, o Tribunal constatou que os dados relativos à EuropeAid são geralmente fiáveis, uma vez que na maioria dos casos os indicadores são reconhecidos a nível internacional e podem ser verificados de forma independente. Contudo, assinalou alguns problemas nos relatórios anuais de atividades da DG AGRI e da DG REGIO — que dependem em grande medida dos dados fornecidos pelos Estados-Membros — indicados no exemplo 10.3.

Exemplo 10.3**DG AGRI: relatórios sobre o desempenho obtido baseados em dados incompletos**

São aplicados 88 planos de desenvolvimento rural na União Europeia. Porém, o desempenho comunicado a nível da UE para três indicadores baseia-se em dados de seis, nove e 32, respetivamente, desses 88 planos. Um outro indicador comunicava o desempenho da UE com base em dados provenientes de apenas oito dos 27 Estados-Membros.

10.16. A Comissão considera que deu suficientes explicações. Os indicadores apresentados no RAA não devem ser considerados isoladamente. É o sistema de indicadores no plano de gestão como um todo que permite tirar conclusões sobre o impacto e o resultado da política, dado que se baseiam na elaboração de modelos macroeconómicos e estatísticas relacionados com os objetivos globais da evolução política.

10.17.

Exemplo 10.3**DG AGRI: comunicação dos resultados alcançados com base em dados incompletos**

A agregação da UE do efeito líquido da política do plano de desenvolvimento rural sobre os indicadores de impacto foi feita com os dados quantitativos disponíveis apresentados pelos Estados-Membros. As avaliações intercalares não proporcionaram, na sua maioria, dados quantificados sobre o impacto, pois tinham sido realizadas demasiado cedo no período de programação para poderem medir os efeitos e o impacto. Os impactos têm a ver com processos a longo prazo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

DG REGIO: discrepâncias internas no Relatório Anual de Atividades

O número de empregos criados registado varia entre 200 000 em 25 Estados-Membros (página 34) e 165 000 em 21 Estados-Membros (Anexo 6, página 169) — cuja nota de rodapé indica 19 Estados-Membros (nota de rodapé 126).

Os números relativos à população adicional com acesso à banda larga variam entre 900 000 (página 34) e 806 826 (Anexo 6, página 172).

São indicados 920 km de novas estradas construídas em 12 Estados-Membros (página 34) e 805 km em 10 Estados-Membros (Anexo 6, página 171).

10.18. A capacidade da DG AGRI e da DG REGIO para garantirem a qualidade dos dados fornecidos pelo Estados-Membros é limitada. A DG REGIO recomendou que os Estados-Membros se concentrem nos indicadores-chave e divulgou orientações relativas ao processamento de dados. Lançou igualmente um procedimento de verificação anual que permitiu detetar alguns erros nos dados apresentados. A introdução no próximo período de programação de uma «reserva de desempenho» para os fundos do Quadro Estratégico Comum (QEC)⁽¹⁴⁾ poderá constituir uma forma de incentivar os Estados-Membros a fornecerem dados pertinentes, comparáveis e fiáveis sobre o desempenho. No entanto, a oportunidade destes dados continua a ser um desafio. Por exemplo, atualmente o prazo para os Estados-Membros fornecerem dados à DG REGIO é junho do ano seguinte, pelo que os dados indicados no relatório anual de atividades de 2011, publicado em 2012, dizem respeito a 2010.

⁽¹⁴⁾ Estes fundos incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER), bem como o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DG REGIO: incoerências internas no Relatório Anual de Atividades

A Comissão salienta que há duas abordagens para a apresentação de informações no que diz respeito a metas e resultados mais recentes. Todas as incoerências internas são adequadamente explicadas no texto.

— Na parte principal do RAA, são dadas informações sobre o nível global de cumprimento da Política de Coesão e são incluídos os números comunicados por todos os Estados-Membros, independentemente de terem ou não estabelecido metas (estabelecer metas não é um requisito).

— No Anexo 6, é feita uma comparação direta entre as metas e as realizações. Só são incluídos os valores para os Estados-Membros que comunicam ambos (ou seja, os Estados-Membros que apresentam um relatório sobre as realizações sem terem apresentado um relatório sobre os objetivos são excluídos). Esta abordagem tem sido coerente ao longo dos anos e destina-se a permitir uma avaliação dos progressos relevantes tendo em conta as metas fixadas.

10.18. A verificação da qualidade pela Comissão dos dados fornecidos pelos Estados-Membros para o período de programação em curso será prosseguida e intensificada.

De acordo com a proposta jurídica da Comissão para o novo período como incentivo para os Estados-Membros, 5 % dos fundos deverão permanecer não afetados no início do novo período de programação, a fim de permitir a disponibilização de fundos adicionais para os Estados-Membros que tenham atingido os marcos previstos [ver COM (2011) 615 final].

A Comissão não considera que a atualidade dos dados coloque um desafio. A DG REGIO utiliza sempre os dados disponíveis mais recentes, mas reconhece que — em virtude das modalidades de informação fixadas na regulamentação atual e nos futuros regulamentos propostos — os dados do ano anterior só estarão disponíveis em abril do ano seguinte.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**RESULTADOS DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL
SOBRE O DESEMPENHO****Introdução**

10.19. Os relatórios especiais do Tribunal verificam se os princípios da boa gestão financeira (ponto 10.2) são aplicados ao orçamento da União Europeia. O Tribunal escolhe os temas dos relatórios especiais — domínios orçamentais ou temas de gestão específicos — de forma a obter um impacto máximo com base em diversos critérios, tais como o nível de receitas ou despesas em questão (materialidade), os riscos relativos à boa gestão financeira e o grau de interesse dos intervenientes.

10.20. Em 2011, o Tribunal adotou ⁽¹⁵⁾ os 16 relatórios especiais indicados na caixa 10.1:

Caixa 10.1**Relatórios especiais adotados pelo Tribunal de Contas em 2011 ⁽¹⁶⁾**

- Relatório n.º 1/2011 «A desconcentração da gestão da ajuda externa dos serviços centrais da Comissão para as suas delegações deu origem a uma melhor prestação da ajuda?».
- Relatório n.º 2/2011 «Acompanhamento do Relatório Especial n.º 1/2005 relativo à gestão do Organismo Europeu de Luta Antifraude».
- Relatório n.º 3/2011 «Eficiência e eficácia das contribuições da UE canalizadas através de organizações das Nações Unidas em países afetados por conflitos».
- Relatório n.º 4/2011 «Auditoria do mecanismo de garantia a favor das PME».
- Relatório n.º 5/2011 «Regime de Pagamento Único (RPU): aspetos a considerar para melhorar a boa gestão financeira».
- Relatório n.º 6/2011 «Os projetos de turismo cofinanciados pelo FEDER foram eficazes?».
- Relatório n.º 7/2011 «O apoio agroambiental é bem concebido e gerido?».
- Relatório n.º 8/2011 «Recuperação de pagamentos indevidos no âmbito da Política Agrícola Comum».
- Relatório n.º 9/2011 «Os projetos de administração em linha (eGoverno) apoiados pelo FEDER foram eficazes?».

⁽¹⁵⁾ Adotado significa aprovado para publicação. A publicação em si, que implica os aspetos gráficos e a tradução, etc., é geralmente efetuada cerca de dois meses mais tarde.

⁽¹⁶⁾ Os relatórios especiais do TCE estão disponíveis no sítio Internet do Tribunal: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- Relatório n.º 10/2011 «Os programas “Leite para as escolas” e “Distribuição de fruta nas escolas” são eficazes?».
- Relatório n.º 11/2011 «A conceção e a gestão do sistema das indicações geográficas permitem-lhe ser eficaz?».
- Relatório n.º 12/2011 «As medidas da UE contribuíram para adaptar a capacidade das frotas de pesca às possibilidades de pesca disponíveis?».
- Relatório n.º 13/2011 «O controlo da aplicação do procedimento aduaneiro 42 evita e deteta a evasão ao IVA?».
- Relatório n.º 14/2011 «A assistência da UE melhorou a capacidade da Croácia para gerir o financiamento pós-adesão?».
- Relatório n.º 15/2011 «Os procedimentos da Comissão asseguram uma gestão eficaz do controlo dos auxílios estatais?».
- Relatório n.º 16/2011 «Assistência financeira da UE ao desmantelamento de centrais nucleares na Bulgária, Lituânia e Eslováquia: realizações e desafios futuros».

10.21. No relatório anual do ano passado, o Tribunal mostrou como as constatações dos seus relatórios especiais de 2010 abrangiam a totalidade de um ciclo de gestão tradicional, desde o planeamento estratégico e a identificação das necessidades até à elaboração de relatórios sobre o desempenho obtido. O âmbito dos relatórios especiais do Tribunal em 2011 foi igualmente abrangente. No entanto, uma vez que a União Europeia se prepara para entrar no novo período de programação 2014-2020, o Tribunal examina aqui os ensinamentos que se podem retirar dos relatórios especiais de 2011 para a preparação dos novos programas e projetos, dando ênfase a três temas: a análise das necessidades, a conceção e o conceito de valor acrescentado europeu. Estes três temas estão igualmente refletidos, em diferentes graus, nos recentes pareceres do Tribunal sobre as propostas de regulamentos relativas ao Quadro Estratégico Comum e à política agrícola comum ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Parecer n.º 7/2011 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO C 47 de 17.2.2012) e Parecer n.º 1/2012 sobre determinadas propostas de regulamentos relativos à política agrícola comum no período de 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

Análise das necessidades: ausência de provas sólidas

10.22. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, o Tribunal afirmou que, para produzir resultados de qualidade, é importante identificar claramente as necessidades a que os programas pretendem dar resposta⁽¹⁸⁾. A assistência prestada à Croácia, para que esta possa gerir os fundos da UE após a sua adesão, constitui um caso em que a Comissão geralmente garantiu a identificação das necessidades principais⁽¹⁹⁾.

10.23. Em 2011 o Tribunal continuou a detetar e a comunicar casos em que não tinham sido efetuadas análises corretas das necessidades. Assim, por exemplo, as primeiras estratégias de administração em linha (eGoverno) — em que os projetos podem ser apoiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — foram preparadas principalmente em resposta a declarações políticas em vez de se basearem numa rigorosa avaliação das necessidades, pelo que os projetos não conseguiram resolver as questões mais importantes⁽²⁰⁾. Em relação a dois dos três programas de desmantelamento nuclear auditados pelo Tribunal, não foram efetuadas avaliações das necessidades relativamente ao objetivo dos programas de redução do impacto do encerramento antecipado das centrais nucleares⁽²¹⁾.

10.24. Uma consequência de uma análise inadequada das necessidades é tornar mais difícil determinar qual dos projetos concorrentes é suscetível de permitir otimizar os recursos. Foi o que sucedeu na auditoria dos projetos de eGoverno acima referidos⁽²²⁾, e também na auditoria do apoio agroambiental da UE. Neste caso, o Tribunal comunicou que para aumentar os efeitos ambientais do apoio agroambiental era fundamental orientar os fundos para as zonas com mais necessidades. Porém, os Estados-Membros não tiveram em consideração basear a orientação numa análise dos custos e dos benefícios em causa⁽²³⁾.

10.22. *A Comissão concorda que uma boa análise das necessidades constitui uma parte importante do ciclo de programação e está a estudar cuidadosamente os casos que o Tribunal considerou não terem sido objeto de uma análise de necessidades suficiente.*

10.23. *O custo da migração para a administração pública em linha é muito elevado. Há que estabelecer prioridades e é natural que estas tenham resultado de declarações políticas, que serviram de meio de sensibilização e constituíram a base das primeiras estratégias. Contudo, o estabelecimento das prioridades melhorou entretanto significativamente e, atualmente, todos os Estados-Membros desenvolveram estratégias de administração pública em linha mais aperfeiçoadas.*

Os Tratados de Adesão e a regulamentação posterior assinalaram a necessidade de medidas de atenuação das consequências do encerramento antecipado das centrais nucleares. O programa de assistência da UE visa assegurar que as medidas propostas pelos Estados-Membros tenham por base e sejam consentâneas com as respetivas estratégias energéticas nacionais, que inevitavelmente têm em conta o impacto do encerramento das centrais nucleares.

10.24. *A Comissão concorda que a análise das necessidades pode ajudar a identificar os projetos prioritários. No entanto, no que respeita ao apoio agroambiental, alguns Estados-Membros consideraram o grau desejável de orientação com base numa análise dos custos e benefícios em causa. A Roménia, por exemplo, visa pagamentos agroambientais de elevado valor natural numa base geográfica e as superfícies elegíveis são estabelecidas utilizando os dados de nível geral. No que diz respeito aos projetos de administração pública em linha, na sequência das iniciativas políticas da UE, atualmente todos os Estados-Membros desenvolveram estratégias de administração pública em linha mais sofisticadas, com base no Plano de ação (2011-2015) para a administração pública em linha.*

⁽¹⁸⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 8.36.

⁽¹⁹⁾ Relatório Especial n.º 14/2011 «A assistência da UE melhorou a capacidade da Croácia para gerir o financiamento pós-adesão?», ponto 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Relatório Especial n.º 9/2011 «Os projetos de administração em linha (eGoverno) apoiados pelo FEDER foram eficazes?», alínea a) do ponto 56 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Relatório Especial n.º 16/2011 «Assistência financeira da UE ao desmantelamento de centrais nucleares na Bulgária, Lituânia e Eslováquia: realizações e desafios futuros», ponto 26 e gráfico 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Relatório Especial n.º 9/2011, alínea b) do ponto 56.

⁽²³⁾ Relatório Especial n.º 7/2011 «O apoio agroambiental é bem concebido e gerido?», pontos 72 e 78 (<http://eca.europa.eu>).

Conceção: não é suficientemente claro o que se pretende alcançar

10.25. A identificação das necessidades constitui apenas o início do processo. Para uma boa gestão financeira é essencial conceber bem tanto os programas como os diferentes projetos que estes abrangem, para que os fundos obtenham um impacto máximo com um custo mínimo. A conceção dos programas e de cada um dos seus projetos deve estabelecer uma relação entre as atividades financiadas pelo orçamento e as realizações, os resultados e os impactos que se esperam obter com essas despesas.

10.26. Num determinado caso, a Comissão teve em consideração os problemas em matéria de conceção de um regime de ajuda para melhorar, pelo menos em parte, a conceção de um regime semelhante. Daí resultou que as medidas destinadas a incentivar o consumo de fruta nas escolas não apresentaram os problemas de falta de atratividade para os beneficiários nem os efeitos de inércia⁽²⁴⁾ de que sofre o programa semelhante «leite para as escolas»⁽²⁵⁾. No entanto, o Tribunal continuou a verificar algumas insuficiências na conceção dos financiamentos que auditou em 2011, indicadas nos pontos seguintes.

10.27. A Comissão canaliza parte da ajuda destinada a países afetados por conflitos através de organizações das Nações Unidas. No entanto, quase todos (18 em 19) os acordos de contribuição auditados pelo Tribunal apresentavam uma ou mais insuficiências em matéria de conceção, tais como ausência de critérios de base, objetivos não específicos ou ausência de indicadores. Em resultado dessa situação, não era claro o que se devia realizar e como se devia avaliar o êxito das atividades dos projetos⁽²⁶⁾.

10.26. *A Comissão é da opinião de que a última revisão do programa «Leite para as escolas» (SMS) teve em conta, em larga medida, as observações do Tribunal a fim de melhorar a eficiência global do sistema.*

10.27. *A Comissão reconhece a importância da conceção dos projetos, mas considera que apenas dois dos 18 casos citados tinham deficiências suscetíveis de influenciar diretamente os resultados esperados.*

A Comissão introduziu uma nova formação e orientação em 2011, a fim de melhorar a conceção de projetos, que considera responder em larga medida às preocupações do Tribunal.

Além disso, o relatório especial do Tribunal reconheceu que, mesmo em circunstâncias extremamente difíceis, os projetos executados com as Nações Unidas em países afetados por conflitos alcançam bons resultados e são razoavelmente sustentáveis.

⁽²⁴⁾ Ocorre um efeito de inércia quando uma medida de ajuda é utilizada para apoiar beneficiários que, na ausência dessa ajuda, teriam feito a mesma escolha.

⁽²⁵⁾ Relatório Especial n.º 10/2011 «Os programas “Leite para as escolas” e “Distribuição de fruta nas escolas” são eficazes?», ponto 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Relatório Especial n.º 3/2011 «Eficiência e eficácia das contribuições da UE canalizadas através de organizações das Nações Unidas em países afetados por conflitos», pontos 23, 24 e 48 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.28. O Regime de Pagamento Único da política agrícola comum (PAC) foi concebido para incentivar os agricultores a dar resposta à procura do mercado e promover práticas agrícolas mais respeitadoras do ambiente. Porém, existe uma contradição na conceção do regime: por um lado, destina-se a apoiar o rendimento individual mas, na prática, a forma como a assistência financeira é distribuída pouco leva em conta as circunstâncias específicas do beneficiário. Daí resulta que a repartição dos subsídios pelos vários agricultores continua a basear-se essencialmente na superfície explorada e, assim, uma grande parte da ajuda do RPU continua a destinar-se às grandes explorações, como acontecia no âmbito do regime anterior ⁽²⁷⁾.

10.29. O Sistema das Indicações Geográficas (IG) destina-se a proteger denominações que identificam produtos cuja qualidade, reputação ou outra característica seja essencialmente imputável à sua origem geográfica (por exemplo, presunto de Parma, cerveja da Baviera, etc.). O êxito do sistema das IG depende, entre outros fatores, da sua utilização pelos produtores. Existe potencial para induzir mais produtores a aderir ao sistema das IG, especialmente em Estados-Membros onde o recurso ao sistema é reduzido. No entanto, as medidas disponíveis e os procedimentos aplicados não são adequados para incentivar a participação destes produtores ⁽²⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.28. O Regime de Pagamento Único (RPU) provou ser um instrumento muito eficaz de apoio ao rendimento de base, permitindo simultaneamente que o agricultor tome decisões de produção em função dos sinais do mercado. Tal deve-se ao facto de os pagamentos serem dissociados da produção e não interferirem nas decisões de produção. Para poderem ser elegíveis para pagamento, os beneficiários, as parcelas e as atividades têm de cumprir condições claras estabelecidas no Regulamento do Conselho compatíveis com as regras da OMC, ou seja, não associadas a fatores de produção.

As necessidades de apoio ao rendimento de base das «grandes explorações agrícolas» não devem ser consideradas sistematicamente inferiores às das outras explorações, dado que o rendimento em geral depende muito dos tipos de produção, dos custos dos fatores de produção e de produção, da mão-de-obra agrícola, etc.

O valor e o número de direitos foram determinados recorrendo a referências históricas sobre a produção e as superfícies de forma a assegurar uma transição harmoniosa para a dissociação. Consequentemente, a atual repartição dos pagamentos diretos entre as explorações reflete simplesmente o facto de as terras agrícolas e a produção agrícola não serem partilhadas equitativamente entre as explorações agrícolas da UE.

Não obstante, a questão da redistribuição dos apoios entre os agricultores e entre Estados-Membros é considerada nas propostas jurídicas para a PAC pós-2013 e deverá igualmente conduzir a uma melhor orientação do apoio do RPU. No que se refere a acrescentar valor e qualidade às despesas, a Comissão propôs melhorar e adicionar também alguns outros elementos, cobrindo assim algumas das questões mencionadas pelo Tribunal no seu relatório especial: reformulação dos projetos e melhor orientação do apoio.

10.29. Este sistema é, essencialmente, um sistema de proteção dos direitos de propriedade intelectual. Os instrumentos e os meios jurídicos adequados já estão disponíveis e os produtores são convidados a aderir ao sistema voluntariamente, o que é também confirmado pelo interesse claro manifestado pelos produtores: um número significativo de denominações de produtos foi registado (superior a 1 000) num valor de mercado de 14,5 mil milhões de euros (em 2008).

Os Estados-Membros que aderiram à UE desde 2004 estão a tentar recuperar o atraso para participar no sistema. Foi lançada uma série de iniciativas, incluindo campanhas de informação, feiras comerciais, exposições internacionais temáticas e/ou a elaboração de guias sobre o sistema das indicações geográficas (DOP ou IGP) destinadas aos candidatos a fim de motivar potenciais candidatos.

⁽²⁷⁾ Relatório Especial n.º 5/2011 «Regime de Pagamento Único (RPU): aspetos a considerar para melhorar a boa gestão financeira», ponto 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Relatório Especial n.º 11/2011 «A conceção e a gestão do sistema das indicações geográficas permitem-lhe ser eficaz?», ponto 61 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.30. No âmbito da política comum das pescas a Comissão ajuda os Estados-Membros a reduzirem a capacidade das suas frotas de pesca com o objetivo final de preservar as unidades populacionais de peixes. Porém, a eficácia desta ajuda é prejudicada por problemas ao nível da conceção das medidas. Assim, por exemplo, os critérios de elegibilidade e seleção dos regimes de abate de navios de pesca não foram devidamente orientados, o que resultou no abate de navios de pesca com pouco ou nenhum impacto nas unidades populacionais visadas (29).

Valor acrescentado europeu: justificação da intervenção da UE

10.31. A Comissão definiu o valor acrescentado europeu como o valor resultante de uma intervenção da UE que é adicional ao valor que teria sido criado apenas pela ação do Estado-Membro (30). O Tribunal tinha já sugerido que qualquer definição do termo deve basear-se nos princípios definidos na caixa 10.2, tendo recomendado explicitar o conceito numa declaração política adequada ou na legislação da UE, para oferecer orientações que as autoridades políticas da UE possam utilizar ao definir as despesas prioritárias (31).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.30. Os casos analisados pelo Tribunal foram revistos e debatidos com os Estados-Membros. Os Estados-Membros estão a tomar medidas corretivas quando necessário — incluindo a recuperação de montantes indevidamente pagos.

10.31. A Comissão salienta que o conceito de valor acrescentado da UE pode ser utilizado em muitos contextos diferentes, como nas reflexões académicas sobre o orçamento da UE, para definir objetivos e/ou critérios para a seleção de projetos em determinados programas da UE, nas disposições do Regulamento Financeiro e na avaliação dos programas existentes, mas considera também que o valor acrescentado de um projeto político vai muito além de uma simples referência a dados.

Um dos objetivos do referido documento de trabalho foi explicar o valor acrescentado de dispor de um orçamento da UE e apresentar muitos exemplos da forma como tal funciona na prática nos Estados-Membros, conferindo, assim, aos órgãos de decisão da UE a necessária orientação para estabelecer prioridades a nível das despesas.

Além disso, o processo de avaliação de impacto da Comissão coloca à disposição dos decisores políticos elementos que permitem comprovar as vantagens e inconvenientes das opções possíveis, ao avaliar o seu impacto potencial. Para o efeito, o processo aborda também a questão do valor acrescentado das propostas da Comissão.

(29) Relatório Especial n.º 12/2011 «As medidas da UE contribuíram para adaptar a capacidade das frotas de pesca às possibilidades de pesca disponíveis?», pontos 51-58 e 76 (<http://eca.europa.eu>).

(30) Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *The added value of the EU budget* (Valor acrescentado do orçamento da UE), SEC (2011) 867 final, secção 1.1 que acompanha o documento «Um orçamento para a Europa 2020», COM (2011) 500 final.

(31) Parecer n.º 1/2010 «Melhorar a gestão financeira do orçamento da União Europeia: riscos e desafios», ponto 18 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 10.2**Princípios subjacentes ao conceito de valor acrescentado europeu sugeridos pelo Tribunal:**

- As despesas a cargo do orçamento da União Europeia efetuadas na União devem oferecer benefícios claros e visíveis para a UE e para os seus cidadãos, que não poderiam ser alcançados por despesas efetuadas apenas a nível nacional, regional ou local, mas que, devido à sua dimensão ou aos efeitos da ação proposta, poderiam ser mais facilmente realizados a nível da União.
- As despesas com efeitos transfronteiriços de interesse comum são, à primeira vista, mais adaptadas às ações da UE do que as despesas com efeitos geográficos limitados.
- Uma concentração razoável das despesas pode, em princípio, contribuir para o objetivo de obter um valor acrescentado.
- No caso das despesas efetuadas fora da União, como as que se referem à ajuda ao desenvolvimento, pode igualmente obter-se um maior valor acrescentado através de uma abordagem seletiva: por exemplo, concentrando as despesas na coordenação da ajuda ao desenvolvimento nas áreas com apoio dos doadores mundiais e privilegiando as atividades para as quais a experiência específica da UE é particularmente valiosa ⁽³²⁾.

10.32. O Tribunal afirmou que os programas de despesas que não acrescentem valor europeu não constituem provavelmente, por definição, uma utilização eficaz e eficiente dos dinheiros do contribuinte da UE ⁽³³⁾. Nos seus relatórios especiais de 2011, o Tribunal apresentou casos em que a existência do valor acrescentado europeu era, no mínimo, questionável:

- o valor acrescentado europeu do mecanismo de garantia a favor das PME não foi demonstrado, já que os resultados obtidos poderiam igualmente ter sido alcançados por meio do financiamento através de regimes nacionais ⁽³⁴⁾;

⁽³²⁾ Resposta do Tribunal de Contas Europeu à Comunicação da Comissão «Reformar o orçamento, mudar a Europa», ponto 8, abril de 2008.

⁽³³⁾ Parecer n.º 7/2011, ponto 9.

⁽³⁴⁾ Relatório Especial n.º 4/2011 «Auditoria do mecanismo de garantia a favor das PME», ponto 104 (<http://eca.europa.eu>).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 10.2

A Comissão considera que o valor acrescentado de um projeto político deverá ser um critério fundamental para justificar as despesas a nível da UE.

A Comissão testou o valor acrescentado das despesas propostas em todos os domínios de intervenção aquando da elaboração das suas propostas para o orçamento da UE no período 2007-2013, de acordo com os seguintes critérios:

- *Eficácia*: quando a ação da UE é a única forma de o conseguir.
- *Eficiência*: quando a UE oferece uma melhor relação custo-benefício.
- *Sinergia*: quando as ações da UE são necessárias para completar, incentivar e potenciar medidas.

A Comissão concebeu o novo quadro financeiro plurianual e os instrumentos e programas setoriais de forma a que:

- os objetivos possam ser mais bem alcançados através de despesas a nível da UE,
- a contribuição das despesas a nível da UE seja posta em evidência,
- o valor acrescentado da UE seja particularmente importante,
- a centralização de recursos a nível da UE gerem economias de escala e melhores resultados.

A Comunicação da Comissão de outubro de 2011, sobre uma Agenda para a Mudança, e as conclusões subsequentes do Conselho, de 14 de maio de 2012, recomendam uma melhor seleção dos países que mais precisam de ajuda e a concentração num número limitado de setores onde seja possível maximizar o impacto e seja manifesto o valor acrescentado da UE.

10.32. A Comissão considera que a avaliação do valor acrescentado dos programas de despesas tem de ser feita em relação aos objetivos fixados e aos critérios utilizados aquando da verificação inicial do valor acrescentado das propostas da Comissão (ver caixa 10.2).

- A Comissão já está a ter em conta esta observação nos debates e no planeamento da próxima geração de instrumentos financeiros no quadro financeiro plurianual pós-2013, já que garantir o valor acrescentado da UE é um dos princípios fundamentais a respeitar por todos os instrumentos propostos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- no caso dos projetos de turismo cofinanciados pelo FEDER, sem um sistema adequado para definir os objetivos e controlar o desempenho, era difícil avaliar a dimensão do valor acrescentado europeu obtido ⁽³⁵⁾;
- no caso da assistência financeira da UE ao desmantelamento nuclear em três Estados-Membros, o Tribunal concluiu que o quadro político era pouco rigoroso e recomendou que a UE baseie qualquer decisão de aumentar a assistência financeira numa avaliação do valor acrescentado para a UE dessa intervenção ⁽³⁶⁾.

10.33. Os recentes pareceres do Tribunal mencionaram as insuficiências da Comissão na definição de objetivos políticos em termos de resultados — o que o financiamento da UE deve alcançar ⁽³⁷⁾. Na ausência de metas claras para os resultados esperados, a Comissão continuará a ter dificuldade em demonstrar que as suas despesas obtêm um valor acrescentado europeu — e, portanto, em garantir a eficiência e eficácia das mesmas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

10.34. O processo de elaboração dos relatórios anuais de atividades das DG da Comissão tem evoluído. Em comparação com o ano anterior, registaram-se melhorias (ponto 10.7).

10.35. A pertinência continua a ser um problema, em particular no que se refere à coerência interna dos objetivos e dos indicadores, à definição de metas quantificadas válidas e à avaliação anual dos progressos realizados. À semelhança do ano anterior, as três DG examinadas pelo Tribunal não apresentaram informações em matéria de economia e eficiência na parte 1 dos relatórios anuais de atividades (ver pontos 10.8-10.12).

⁽³⁵⁾ Relatório Especial n.º 6/2011 «Os projetos de turismo cofinanciados pelo FEDER foram eficazes?», ponto 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Relatório Especial n.º 16/2011, alínea b) do ponto 42.

⁽³⁷⁾ Parecer n.º 7/2011, ponto 10, e Parecer n.º 1/2012, pontos 8 e 151.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- A Comissão faz notar que a auditoria do desempenho efetuada pelo Tribunal constatou que os projetos de turismo examinados tinham tido como consequência um alto nível de emprego.
- A Comissão considera que o valor acrescentado europeu dos programas era evidente, já que sem eles teria sido extremamente difícil atingir o objetivo global de melhorar significativamente a segurança nuclear na UE, bem como ajudar os Estados-Membros a atenuar os efeitos do encerramento antecipado.

Em 24 de novembro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Conselho relativo ao apoio da União Europeia aos programas de assistência ao desmantelamento nuclear na Bulgária, na Lituânia e na Eslováquia [COM (2011) 783] para o período 2014-2020. Esta proposta foi acompanhada de uma avaliação de impacto global que inclui uma avaliação do valor acrescentado da UE.

10.33. Uma atenção crescente ao desempenho e aos resultados constitui um dos principais objetivos da Comissão nas suas propostas de um orçamento para a UE 2020 a fim de atingir os objetivos estratégicos a longo prazo da União com o orçamento disponível para os próximos sete anos.

Nesta perspetiva, todos os programas e instrumentos incluídos na proposta de quadro financeiro plurianual foram concebidos de modo a garantir que os seus resultados e impacto contribuam de forma substancial para a realização dos principais objetivos políticos da UE, o que põe em evidência os resultados esperados e o desempenho.

10.34. A Comissão esforça-se por melhorar continuamente a qualidade e a clareza dos seus relatórios de prestação de contas.

10.35. A Comissão reforçou as instruções permanentes para os RAA 2011, em termos de eficiência e eficácia, e solicitou às Direções-Gerais que acrescentassem voluntariamente indicadores de uma gestão financeira sólida na parte 3. Algumas DG comunicaram, efetivamente, informações sobre este aspeto em 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.36. Os objetivos, os indicadores e as metas indicados nos planos de gestão da DG AGRI e da DG REGIO eram, em geral, os mesmos utilizados nos relatórios anuais de atividades, sendo coerentes com os do ano anterior. No entanto, nem sempre foram fornecidas explicações nos casos em que houve alteração (ver pontos 10.13-10.16).

10.37. As limitações legais e os condicionalismos de ordem prática diminuíram a fiabilidade das informações obtidas dos Estados-Membros pelas DG relativamente a programas sujeitos a gestão partilhada. Estão a ser tomadas algumas medidas para incentivar os Estados-Membros a fornecerem dados pertinentes, comparáveis e fiáveis sobre o desempenho relativamente aos fundos do QEC no próximo período de programação, esperando que se possam retirar ensinamentos valiosos para o futuro. Além disso, existe ainda um problema de oportunidade dos dados (ver pontos 10.17-10.18).

10.38. Nos seus relatórios especiais de 2011, relativamente aos três domínios específicos analisados, Tribunal verificou que:

- a) muitas vezes não existem avaliações corretas das necessidades, embora estas sejam essenciais para garantir que as despesas da UE são orientadas para as áreas (geográficas ou temáticas) mais necessitadas (pontos 10.22-10.24);
- b) existem insuficiências na conceção dos programas, que afetam negativamente a capacidade de a Comissão determinar os resultados e os impactos das despesas da UE e de elaborar relatórios a este respeito (pontos 10.25-10.30);
- c) é difícil para a Comissão demonstrar o valor acrescentado europeu das despesas da UE (pontos 10.31-10.33).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.36. *A Comissão concorda que as alterações em relação ao relatório anual de atividades do ano anterior devem ser explicadas. É, no entanto, da opinião que foram dadas informações suficientes a este respeito.*

10.37. *A Comissão prosseguirá e intensificará a verificação da qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros para o período de programação em curso. No entanto, para a Comissão, a atualidade dos dados não constitui um desafio.*

Dado que o período de programação tem uma duração de sete anos, os dados disponíveis 16 meses após o final do ano são ainda utilizáveis para ajustar os programas que, segundo os dados, têm pouco rendimento (ver resposta ao ponto 10.18).

10.38.

- a) *A Comissão concorda que uma boa análise das necessidades constitui uma parte importante do ciclo de programação e está a estudar cuidadosamente os casos que o Tribunal considerou não terem sido objeto de uma análise de necessidades suficiente.*
- b) *A Comissão reconhece a importância da conceção de projetos mas não concorda com todas as avaliações feitas pelo Tribunal no que se refere aos casos mencionados nos pontos 10.25-10.30. No entanto, a Comissão analisa cuidadosamente as avaliações do Tribunal a este respeito e adapta a sua prática sempre que adequado, com vista a melhorar ainda a sua conceção.*
- c) *Na elaboração do próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão aplicou os princípios enunciados na revisão orçamental de 2010, ou seja, incidindo no valor acrescentado do orçamento da UE.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

10.39. Na sequência do seu exame e das constatações e conclusões relativas a 2011, o Tribunal recomenda:

— **Recomendação 1:** ao conceber novos programas de despesas, a Comissão deve procurar concentrar as suas atividades nos resultados e impactos que pretende obter. Caso estes não se possam medir facilmente, a Comissão deve criar indicadores e etapas intermédias baseados em objetivos «SMART»⁽³⁸⁾, suscetíveis de demonstrar que as suas atividades apoiam as metas pretendidas.

— **Recomendação 2:** a Comissão deve colaborar com os Estados-Membros a fim de melhorar a qualidade e a oportunidade dos dados apresentados. Em particular, deve retirar todos os ensinamentos possíveis das medidas que sejam tomadas ao nível dos Fundos do QEC para incentivar os Estados-Membros a fornecerem dados de elevada qualidade relativos ao desempenho.

— **Recomendação 3:** em relação ao próximo período de programação 2014-2020, a Comissão deve demonstrar de que forma garante o valor acrescentado europeu e elaborar relatórios a este respeito.

10.39.

A Comissão está de acordo com a recomendação do Tribunal e, como indicado, já tomou medidas a este respeito.

Na elaboração do próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão aplicou os princípios que tinha apresentado na revisão orçamental de 2010:

— Ênfase na realização das principais prioridades estratégicas

— Concentração no valor acrescentado da UE

— Concentração nos impactos e resultados

— Obtenção de benefícios mútuos em toda a União Europeia.

A Comissão concorda que a cooperação com os Estados-Membros é importante para melhorar a qualidade e a atualidade dos dados. Na sequência de um exercício de verificação com os Estados-Membros para confirmar a exatidão dos indicadores apresentados por via eletrónica, a Comissão está confiante de que a melhoria da qualidade dos dados irá prosseguir. No entanto, em virtude das modalidades de informação fixadas na regulamentação atual e nos futuros regulamentos propostos, os dados do ano anterior só estarão disponíveis em abril do ano seguinte.

Todas as propostas específicas apresentadas pela Comissão à autoridade legislativa definem objetivos gerais e específicos cuja realização contribuirá para manter o valor acrescentado da UE em relação aos instrumentos financeiros propostos.

⁽³⁸⁾ Específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados (SMART: *specific, measurable, achievable, relevant and timed*). Ver o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010, ponto 8.33.