

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, do n.º 1 do artigo 148.º e do n.º 1 do artigo 162.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 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 5 de setembro de 2013, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS**relativos ao exercício de 2012**

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 SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, 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, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Receitas	61
Capítulo 3 — Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	85
Capítulo 4 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	107
Capítulo 5 — Política regional, energia e transportes	133
Capítulo 6 — Emprego e assuntos sociais	165
Capítulo 7 — Relações externas, ajuda externa e alargamento	185
Capítulo 8 — Investigação e outras políticas internas	201
Capítulo 9 — Despesas administrativas e outras	221
Capítulo 10 — Orçamento da UE: obter resultados	233

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 36.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2012. 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 consolidadas 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, uma secção relativa às recuperações e correções financeiras, bem como um relatório de síntese sobre a gestão do orçamento em 2012. O anexo 1.3 do capítulo 1 fornece extratos das contas consolidadas do exercício de 2012. São apresentadas informações financeiras mais alargadas relativas ao exercício

de 2012 nas contas consolidadas publicadas e no relatório financeiro elaborado pela Comissão Europeia, ambos disponíveis em

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm;

— os capítulos 2 a 9 apresentam em pormenor as constatações de auditoria, sob a forma de «apreciações específicas» relativas 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 medição do desempenho incluída nos planos de gestão e nos relatórios anuais de atividades apresentados por três dos Diretores-Gerais da Comissão, identifica temas comuns nos relatórios especiais adotados pelo Tribunal em 2012 e analisa brevemente o segundo e o terceiro relatórios de avaliação da Comissão.

0.6. As apreciações específicas baseiam-se principalmente nos resultados dos testes efetuados pelo Tribunal à regularidade das operações e numa avaliação da eficácia dos principais sistemas de supervisão e de controlo que regem as receitas e as despesas envolvidas.

0.7. A definição de operações subjacentes foi harmonizada nas apreciações específicas. Esta harmonização afeta especialmente os capítulos 7 e 8 do relatório anual (ver pontos 7.13-7.15 e 8.13). No capítulo 1 é apresentada uma descrição detalhada das alterações e do seu impacto (ver pontos 1.6-1.7, 1.15 e gráfico 1.1).

0.8. As respostas da Comissão (ou as das outras instituições e organismos da UE, se for o caso) às observações do Tribunal 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-XII
Introdução	1.1-1.5
Desenvolvimento do método de amostragem do Tribunal	1.6-1.7
Adjudicação de contratos	1.8
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2012	1.9-1.45
Fiabilidade das contas	1.9-1.10
Síntese das apreciações específicas e dos resultados da auditoria em apoio da declaração de fiabilidade	1.11-1.18
Tomada em consideração das recuperações e correções financeiras	1.19-1.35
Relatório de síntese e Relatórios Anuais de Atividades da Comissão	1.36-1.45
Gestão orçamental	1.46-1.59
Dotações orçamentais para autorizações e para pagamentos	1.47-1.50
Pressão sobre o orçamento para pagamentos	1.51-1.57
Necessidades em matéria de desembolsos futuros	1.58-1.59
Anexo 1.1 — Abordagem e metodologia da auditoria	
Anexo 1.2 — Seguimento das observações de exercícios anteriores relativas à fiabilidade das contas	
Anexo 1.3 — Extratos das contas consolidadas relativas ao exercício de 2012	

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 relatórios agregados sobre a execução orçamental ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012, aprovadas pela Comissão em 26 de julho de 2013;
- 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 apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. São igualmente da sua competência a conceção, execução e acompanhamento de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações e informações financeiras refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis. 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.

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. Os procedimentos selecionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação dos riscos de distorções materiais das contas consolidadas 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, é examinado o controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno. 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.

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 em que assenta o respetivo cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e seu registo nas contas.

⁽¹⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas (incluindo informações por setores).

⁽²⁾ Os relatórios agregados de execução orçamental incluem os relatórios que agregam a execução orçamental e as notas explicativas.

VI. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites («pagamentos contabilizados como despesas»). Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos) salvo os adiantamentos no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o destinatário dos fundos apresenta um justificativo da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita esse justificativo, procedendo ao apuramento do adiantamento, quer no mesmo exercício quer posteriormente.

VII. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das suas opiniões.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VIII. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Autorizações

Opinião sobre a legalidade e regularidade das autorizações subjacentes às contas

X. Na opinião do Tribunal, as autorizações subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012 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

XI. 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 (ponto VI). Todos os grupos de políticas com despesas operacionais estão materialmente afetados por erros. O Tribunal estima que a taxa de erro mais provável dos pagamentos contabilizados como despesas subjacentes às contas se situe em 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Com base no método de amostragem utilizado nos anos anteriores, a taxa de erro mais provável teria sido 4,5 %.

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

XII. 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 2012 estão materialmente afetados por erros.

5 de setembro de 2013

Vitor 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 e apresenta um resumo e uma análise das constatações e conclusões de auditoria que lhe estão subjacentes;
- explica de que forma realiza a sua auditoria da regularidade e da fiabilidade das contas (ver **anexo 1.1**);
- apresenta as medidas adotadas pela Comissão na sequência das observações e recomendações efetuadas pelo Tribunal em relatórios anuais anteriores sobre a fiabilidade das contas (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 completa esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal da atividade da UE ⁽⁴⁾. Estas apreciações específicas não são equivalentes a uma opinião de auditoria, tendo antes a função primordial de apresentar questões significativas específicas dos grupos de políticas às autoridades de quitação e a outras partes interessadas. A conclusão de cada apreciação específica baseia-se nas provas de auditoria globais recolhidas ao nível do grupo de políticas.

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 (ver extrato no **anexo 1.3**) refletem fielmente a situação financeira em 31 de dezembro de 2012, bem como as receitas, despesas e fluxos de caixa no final do exercício (ver pontos 1.9-1.10).

1.4. Os trabalhos relativos à regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas de 2012 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 1.11-1.35 para uma síntese dos resultados e capítulos 2 a 9 para informações pormenorizadas).

⁽⁴⁾ Ver o artigo 287.º do TFUE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.5. O exame dos Relatórios Anuais de Atividades dos serviços da Comissão e respetivo relatório de síntese tem como objetivo verificar em que medida efetuam uma avaliação correta da qualidade da gestão financeira (incluindo os níveis de erro residual), contribuindo assim para uma visão da fiabilidade das contas da UE e da regularidade das receitas e despesas (ver pontos 1.36-1.45, bem como as correspondentes observações das secções «Eficácia dos sistemas» dos capítulos 2 a 9).

DESENVOLVIMENTO DO MÉTODO DE AMOSTRAGEM DO TRIBUNAL

1.6. O método do exame da regularidade das operações foi atualizado e harmonizado. A amostra de operações do Tribunal inclui atualmente apenas pagamentos intermédios, pagamentos finais e apuramento dos adiantamentos («pagamentos contabilizados como despesas»). As operações dos grupos de políticas «Relações externas, ajuda externa e alargamento» (capítulo 7) e «Investigação e outras políticas internas» (capítulo 8) são agora examinadas, tal como acontecia em outros grupos de políticas, no momento em que os destinatários finais dos fundos da UE realizaram atividades ou incorreram em custos e em que a Comissão aceita que essas atividades ou custos justificam um pagamento a cargo do orçamento da UE. Cumpre-se assim a obrigação imposta ao Tribunal pelo Tratado de verificação da despesa uma vez esta «incorrida». Apesar desta alteração, todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos, estão sujeitos a auditoria no exercício em que são efetuados. Estão incluídos os pagamentos utilizados para a aquisição de ativos (que, por conseguinte, representam despesas orçamentais mas não acréscimos de despesas). O impacto desta evolução é apresentado nos pontos 1.14-1.15 e no **gráfico 1.1**.

1.7. Este método de amostragem é consentâneo com os princípios subjacentes à contabilidade de exercício ⁽⁵⁾. Outra vantagem consiste em que todos os domínios de gestão partilhada e não partilhada são agora examinados numa base comparável. Além disso, as populações auditadas serão mais estáveis de ano para ano, à medida que o impacto dos níveis de flutuação dos adiantamentos seja eliminado. Os adiantamentos continuarão a ser objeto quer de um exame da regularidade do apuramento dos adiantamentos quer de uma análise da fiabilidade das contas.

⁽⁵⁾ A Comissão elabora a contabilidade com base na contabilidade de exercício desde 2005 e o Tribunal considera que esta é fiável desde 2007.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.6. *A Comissão observa que a nova abordagem do Tribunal conduz a uma definição alterada da população examinada. Embora a Comissão reconheça as vantagens da nova abordagem, constata que a população objeto da auditoria já não se limita a tipos de operações subjacentes à contabilidade orçamental. Em vez disso, estão incluídas novas operações da contabilidade geral com base em conceitos que requerem conhecimentos especializados em matéria de contabilidade.*

A Comissão considera que esta nova interpretação do Tribunal tem implicações consideráveis (ver respostas aos pontos 1.7, 1.12, 1.14 e 1.19 a 1.35). Por conseguinte, é muito importante que sejam usadas explicações, métodos e termos claros que permitam às partes interessadas compreender as alterações efetuadas e avaliar os impactos daí resultantes.

1.7. *A Comissão aprecia a inclusão da regularização dos adiantamentos pagos em anos anteriores no âmbito da auditoria. Considera que se abre assim o caminho para uma maior tomada em consideração do impacto dos mecanismos de correção plurianuais. O artigo 32.º do Regulamento Financeiro define o controlo interno como «um processo aplicável a todos os níveis da cadeia de gestão, concebido para proporcionar uma segurança razoável quanto à realização dos seguintes objetivos: ... d) Prevenção, deteção, correção e seguimento de fraudes e irregularidades;»*

A Comissão está a acompanhar de perto a evolução da metodologia do Tribunal de Contas, tendo em conta qualquer impacto potencial sobre a taxa de erro estimada (ver resposta aos pontos 3.9 e 4.8).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

ADJUDICAÇÃO DE CONTRATOS

1.8. Após uma ampla consulta com as autoridades orçamentais, o Tribunal harmonizou igualmente o seu método de tratamento dos erros relativos à adjudicação de contratos. Anteriormente, os erros graves eram tratados como erros quantificáveis quando o erro era cometido pelas autoridades dos Estados-Membros ou por organizações internacionais. O Tribunal registava todos os erros cometidos pelas instituições e organismos da UE como «erros não quantificáveis», excluindo-os assim da taxa de erro estimada. No início de 2012, os erros graves na adjudicação de contratos por todos os organismos passaram a ser tratados como quantificáveis. No entanto, o Tribunal não aplica retroativamente este método à adjudicação de contratos pelas instituições e organismos da UE realizada antes de 2011 ⁽⁶⁾.

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2012**Fiabilidade das contas**

1.9. As observações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012, elaboradas pelo contabilista da Comissão e aprovadas por esta em conformidade com o Regulamento Financeiro ⁽⁷⁾ e recebidas pelo Tribunal, juntamente com a declaração do contabilista da Comissão, em 29 de julho de 2013. 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 demonstração de resultados financeiros (que reconhece as receitas e as despesas do exercício), a demonstração dos fluxos de caixa (que indica como as alterações das contas afetam a caixa e os equivalentes de caixa) e a demonstração da variação da situação líquida, bem como as notas anexas;
- b) os relatórios agregados sobre a execução do orçamento, que abrangem as receitas e as despesas do exercício, bem como as notas anexas.

1.10. A auditoria do Tribunal às contas consolidadas relativas ao exercício de 2012 permitiu constatar que estavam isentas de distorções materiais (ver igualmente o **anexo 1.2**).

⁽⁶⁾ Observou-se um reduzido número de erros na adjudicação de contratos relativos a atividades de despesas operacionais em 2010 e anos anteriores que deram origem a pagamentos em 2012, mas estes erros não foram extrapolados nem incluídos na taxa de erro global estimada.

⁽⁷⁾ O Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1) prevê que as contas definitivas sejam enviadas até 31 de julho do exercício seguinte (ver artigo 148.º).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Síntese das apreciações específicas e dos resultados da auditoria em apoio da declaração de fiabilidade

1.11. O Tribunal apresenta apreciações específicas relativas às receitas no capítulo 2 e às despesas nos capítulos 3 a 9 (ver **quadro 1.1**).

Quadro 1.1 — Operações auditadas no âmbito dos capítulos 3 a 9 do Relatório Anual*(milhões de euros)*

Capítulo do Relatório Anual		Pagamentos efetuados em 2012 ⁽²⁾	Operações auditadas em 2012
		(A)	(B)
Capítulo 3	Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	44 545	44 546
Capítulo 4	Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	14 778	14 994
Capítulo 5	Política regional, energia e transportes	39 853	40 735
Capítulo 6	Emprego e assuntos sociais	11 606	13 404
Capítulo 7	Relações externas, ajuda externa e alargamento	6 109	6 616
Capítulo 8	Investigação e outras políticas internas	11 740	10 667
Capítulo 9	Despesas administrativas e outras ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Total geral		138 683	140 947

As «operações auditadas em 2012» (B) consistem nos «pagamentos efetuados em 2012» (A) excluindo pagamentos de adiantamentos efetuados em 2012 (14 519 milhões de euros) e incluindo o apuramento de adiantamentos efetuado em 2012 (16 783 milhões de euros).

⁽¹⁾ Este capítulo abrange igualmente 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.

⁽²⁾ As despesas administrativas dos diferentes grupos de políticas elevam-se (em milhões de euros) a:

- Capítulo 3: 133
- Capítulo 4: 253
- Capítulo 5: 229
- Capítulo 6: 93
- Capítulo 7: 624
- Capítulo 8: 1 627.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.12. Os resultados da auditoria de 2012 indicam que as receitas (139 541 milhões de euros) e as operações do grupo de políticas «Despesas administrativas e outras» (9 985 milhões de euros) estavam isentas de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo examinados foram eficazes (ver **quadro 1.2** e pontos 2.40-2.42 e 9.17). Todos os grupos de políticas que cobrem as despesas operacionais estavam afetados por erros materiais (ver pontos 3.35, 4.42, 5.62-5.63, 6.39-6.40, 7.25-7.26 e 8.39-8.40). As autorizações estavam isentas de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.12. A Comissão está vinculada pelo regulamento financeiro que determina, no artigo 32.º, n.º 2, alínea e), que o seu sistema de controlo interno deve garantir, entre outros, a «gestão adequada dos riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa.».

A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente mediante a aplicação de correções financeiras e recuperações a um nível que corresponde ao nível de irregularidades e deficiências identificadas. Devido ao quadro jurídico de proteção dos interesses financeiros da União e à complexidade dos procedimentos conexos, é inevitável que, em muitos domínios, os erros sejam apenas corrigidos vários anos após terem ocorrido. Por conseguinte, a Comissão considera que a taxa de erro representativa anual do Tribunal deve ser vista neste contexto. É por essa razão que a própria Comissão utiliza geralmente a taxa de erro residual, a qual tem em conta as correções financeiras e as recuperações ao longo de todo o período de execução plurianual, incluindo algumas para os próximos anos. Além disso, na avaliação do nível de erro estimado em 2012, a Comissão tem em conta o impacto das correções forfetárias no decurso do ano, que estão excluídas da estimativa do Tribunal para a taxa de erro.

A Comissão considera que a taxa de erro residual dá uma indicação fiável da medida em que o orçamento da UE continua a ser afetado por despesas efetuadas em violação da lei após o funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo.

Quadro 1.2 — Síntese dos resultados de 2012 sobre a regularidade das operações

Capítulo do Relatório Anual	Operações auditadas (milhões de euros)	Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo examinados ⁽¹⁾	Taxa de erro mais provável (MLE) (%)	Intervalo de confiança (%)		Frequência dos erros ⁽²⁾ (%)	Conclusões de auditoria	Taxa de erro mais provável (MLE) 2011 (%) para comparação ⁽³⁾
				Limite inferior de erro (LEL)	Limite superior de erro (UEL)			
Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	44 546	Parcialmente eficazes	3,8	1,7	6,0	41	Afetado por erros materiais	2,9
Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	14 994	Parcialmente eficazes	7,9	4,5	11,3	63	Afetado por erros materiais	7,7
Política regional, energia e transportes	40 735	Parcialmente eficazes	6,8	3,7	9,9	49	Afetado por erros materiais	6,0
Emprego e assuntos sociais	13 404	Parcialmente eficazes	3,2	1,3	5,1	35	Afetado por erros materiais	2,2
Relações externas, ajuda externa e alargamento	6 616	Parcialmente eficazes	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	Afetado por erros materiais	1,1 ⁽³⁾
Investigação e outras políticas internas	10 667	Parcialmente eficazes	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	Afetado por erros materiais	3,0 ⁽⁴⁾
Despesas administrativas e outras	9 985	Eficazes	0	—	—	1	Isento de erros materiais	0,1
Total dos pagamentos de despesas	140 947	Parcialmente eficazes	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	Afetado por erros materiais	3,9 ⁽⁵⁾
Receitas	139 541 ⁽⁶⁾	Eficazes	0	—	—	0	Isento de erros materiais	0,8

⁽¹⁾ A classificação dos sistemas é explicada no **anexo 1.1**. Para a avaliação específica dos sistemas examinados ver ponto 2.40-2.42, 3.9 e 3.35, 7.25 e 8.39. A síntese das avaliações do Tribunal relativas a 2012 está em consonância com as de 2011.

⁽²⁾ A frequência dos erros representa a proporção da amostra afetada por erros quantificáveis e não quantificáveis. As percentagens foram arredondadas.

⁽³⁾ A taxa de erro estimada no domínio «Relações externas, ajuda externa e alargamento» é mais elevada do que a de 2011 (1,1 %). Esta diferença deverá ser interpretada tendo em consideração a evolução do método de amostragem do Tribunal (ver pontos 1.6-1.7). Esta alteração de método é a principal razão identificável para o aumento da taxa de erro estimada (ver pontos 1.15 e 7.13-7.15).

⁽⁴⁾ A taxa de erro estimada no domínio «Investigação e outras políticas internas» é mais elevada do que a de 2011 (3,0 %). Esta diferença deverá ser interpretada tendo em consideração a evolução do método de amostragem do Tribunal (ver pontos 1.6-1.7). Esta alteração de método é a principal razão identificável para o aumento da taxa de erro estimada (ver pontos 8.13-8.15).

⁽⁵⁾ A evolução do método de amostragem do Tribunal explicado nos pontos 1.6 e 1.7 representa, no máximo, 0,3 pontos percentuais da taxa de erro mais provável para 2012 (ver ponto 1.13 e **gráfico 1.1**).

⁽⁶⁾ A auditoria implicou a análise, ao nível da Comissão, de uma amostra de ordens de cobrança abrangendo todo o tipo de receitas (ver ponto 2.9).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

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

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.13. A Comissão reconhece que os sistemas são parcialmente eficazes, tal como refletido na taxa de erro estimada do Tribunal ao nível dos beneficiários finais. Como consequência do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo, a Comissão aplicou correções financeiras e recuperações em 2012 num montante de 4 419 milhões EUR, o que corresponde ao equivalente a 3,2 % em comparação com os pagamentos efetuados (ver quadro 1.1). Para uma discriminação dos dados por domínio de intervenção ver em seguida:

- Capítulo 3 — Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas: 771 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (1,7 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 4 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde: 258 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (1,7 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 5 — Política regional, energia e transportes: 2 719 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (6,8 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 6 — Emprego e assuntos sociais: 442 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (3,8 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 7 — Relações externas, ajuda externa e alargamento: 99 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (1,6 % dos pagamentos efetuados);
- Capítulo 8 — Investigação e outras políticas internas: 120 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (1 % dos pagamentos efetuados); assim como
- Capítulo 9 — Despesas administrativas: 9 milhões EUR de correções financeiras e recuperações (N/A dos pagamentos efetuados).

Isto não significa que todas as recuperações e correções financeiras aplicadas no ano T podem ser deduzidas dos erros do ano T. No entanto, implica que, ao avaliar se o sistema global de controlo interno é eficaz na proteção do orçamento da UE numa base plurianual, tanto as taxas de erro como as recuperações/correções financeiras têm de ser tidas em conta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Análise dos resultados da auditoria

1.14. Os resultados deste ano revelam novamente um aumento das taxas de erro estimadas globais. O erro mais provável no que respeita aos pagamentos, considerados no seu conjunto, aumentou de 3,9 % para 4,8 %. Todos os domínios das despesas operacionais contribuíram para este aumento, tendo o domínio «Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde» (capítulo 4) continuado a ser o grupo de políticas mais sujeito à ocorrência de erros.

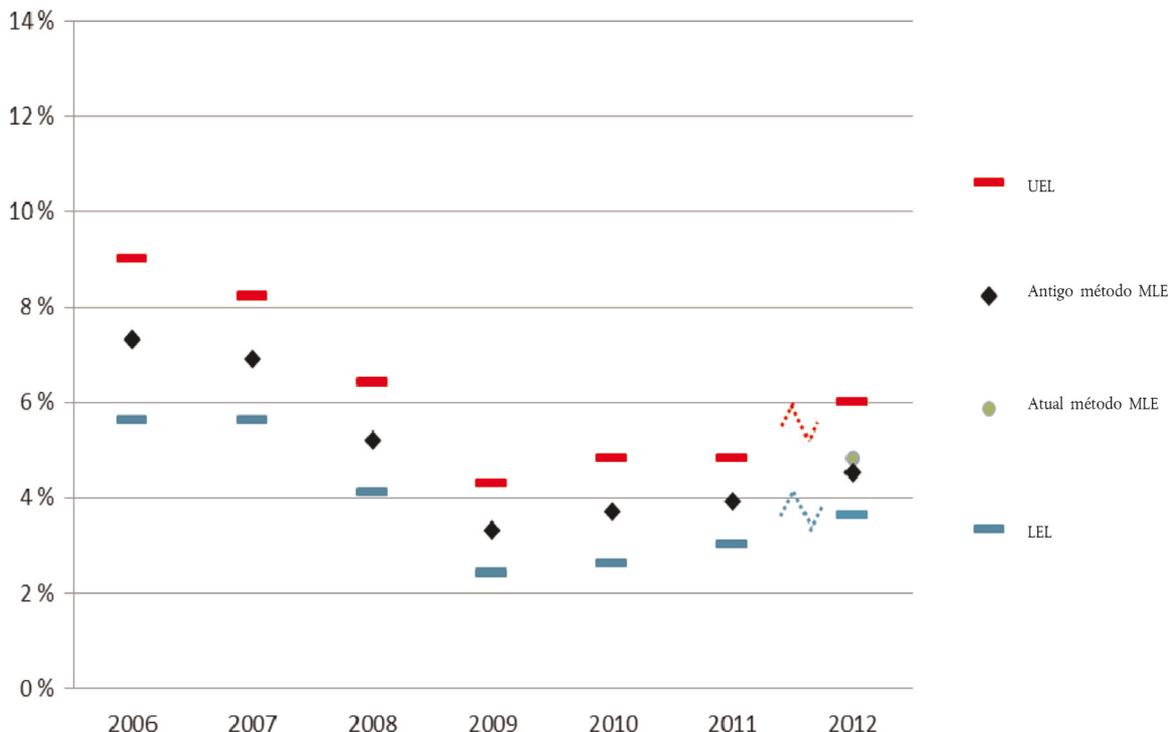
1.15. A alteração da taxa de erro mais provável que é atribuível à evolução do método de amostragem do Tribunal (ver pontos 1.6-1.7) não excede 0,3 pontos percentuais. Esta alteração de método é a principal razão identificável para o aumento da taxa de erro estimada dos capítulos 7 («Relações externas, ajuda externa e alargamento») e 8 («Investigação e outras políticas internas»).

1.14. Em relação a praticamente todas as transações nas diferentes amostras de auditoria a avaliação da Comissão é semelhante às conclusões do Tribunal. Contudo, a Comissão observa que as correções financeiras forfetárias aplicadas a nível do programa no exercício financeiro não são tidas em conta pelo Tribunal no cálculo da sua taxa de erro [ver casa 1.2 e ponto 6.39 a)] — (ver também os pontos 5.26, 5.33 e 5.62).

Por conseguinte, a Comissão estima que o nível global de erro das operações subjacentes às contas consolidadas da UE está, de um modo geral, em consonância com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal nos últimos três anos. Tal decorre do reforço das disposições de controlo do período de programação de 2007-2013 e da política estrita de interrupções/suspensões/correções financeiras/recuperações sempre que são detetadas deficiências.

1.15. Ver a resposta aos pontos 1.6. e 1.7.

Gráfico 1.1 — Estimativa da taxa de erro mais provável efetuada pelo Tribunal (2006-2012) ⁽¹⁾



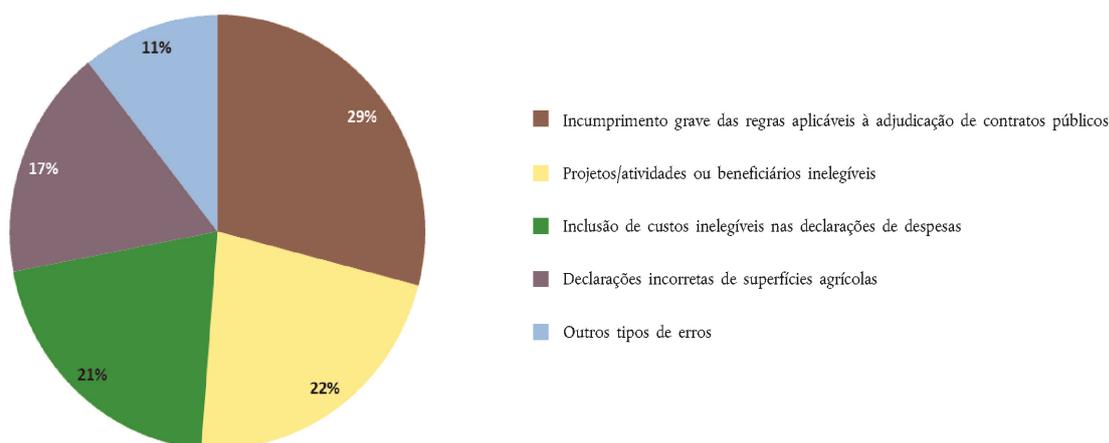
⁽¹⁾ Os dois pontos para 2012 representam a taxa de erro (MLE) estimada pelo Tribunal em 2012 (4,8%, ver **quadro 1.2**) e uma estimativa dessa taxa se os mesmos resultados tivessem sido detetados numa amostra retirada na mesma base dos anos anteriores (4,5%, ver pontos 1.14-1.15). Os limites inferior e superior de erro (UEL e LEL) relativos a 2012 baseiam-se no método de amostragem de 2012 (método atual).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.16. O Tribunal calcula que a taxa de erro estimada, no seu conjunto, das despesas de gestão partilhada se eleva a 5,3 % e a 4,3 % para todas as outras formas de despesas operacionais ⁽⁸⁾.

1.17. A análise dos tipos de erros presentes nos diferentes grupos de políticas revela que os erros de elegibilidade são responsáveis por mais de dois terços da taxa de erro global estimada: incumprimento grave das regras aplicáveis à adjudicação de contratos (1,4 pontos percentuais), projetos/atividades ou beneficiários completamente inelegíveis (1,1 pontos percentuais), inclusão de custos inelegíveis nas declarações de despesas (1,0 pontos percentuais) e declarações incorretas de superfícies agrícolas (0,8 pontos percentuais) (ver **gráfico 1.2**.)

Gráfico 1.2 — Contribuição para a taxa de erro global estimada por tipo de erro



1.18. A repartição da taxa de erro global estimada por capítulo indica que a «Política regional, energia e transportes» (capítulo 5) contribui com mais de dois quintos dessa taxa, a «Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas» (capítulo 3) com um quarto e o «Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde» (capítulo 4) com mais de um sexto (ver **gráfico 1.3**).

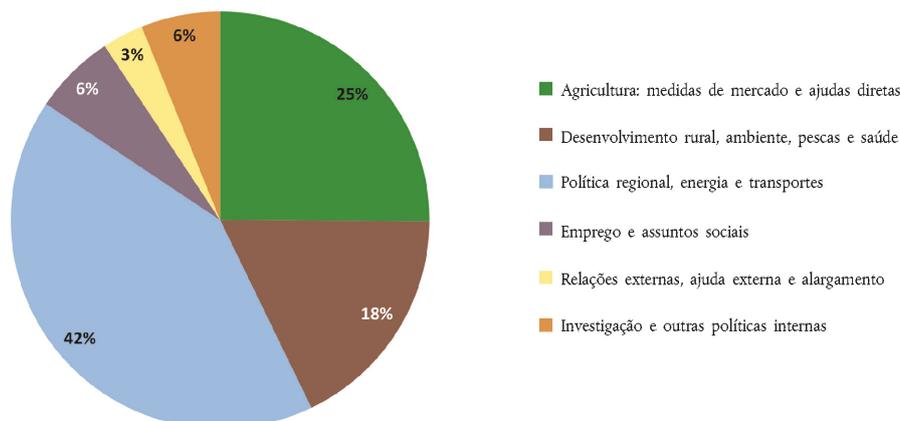
1.16. A Comissão observa que a taxa de erro estimada pelo Tribunal nas despesas administrativas geridas diretamente pelas instituições europeias (10 mil milhões EUR em 2012) é de 0 % (ver capítulo 9, ponto 9.8).

1.17. A Comissão envidou esforços consideráveis, no contexto da gestão partilhada, para assegurar a observância estrita dos requisitos de elegibilidade e a aplicação correta das regras relativas aos contratos públicos. Tal inclui tanto medidas preventivas, tais como uma política estrita sobre as interrupções e suspensões de pagamentos, como medidas corretivas, tais como correções financeiras (para a política de coesão ver ponto 5.33, segundo e terceiro parágrafos).

1.18. Ver as respostas ao ponto 1.14.

⁽⁸⁾ Sobretudo representadas pelos capítulos 7 e 8, mas abrangendo também parte das despesas cobertas pelos capítulos 4 e 5. O erro extrapolado das despesas de gestão partilhada baseia-se no exame de 685 operações (retiradas de uma população de 110,8 mil milhões de euros) e a extrapolação relativa a outras formas de despesas operacionais baseia-se no exame de 356 operações (retiradas de uma população de 20,1 mil milhões de euros).

Gráfico 1.3 — Contribuição para a taxa de erro global estimada por capítulo



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tomada em consideração das recuperações e correções financeiras

1.19. As correções financeiras comunicadas como tendo sido aplicadas ⁽⁹⁾ em 2012 elevaram-se a 3,7 mil milhões de euros, mais do triplo do valor de 2011 (1,1 mil milhões de euros). As recuperações permaneceram essencialmente constantes, em 678 milhões de euros (2011: 733 milhões de euros) ⁽¹⁰⁾. A maior parte das correções de 2012 refere-se ao período de programação de 2000-2006. A presente secção do relatório anual trata dos mecanismos destinados a aplicar correções financeiras e efetuar recuperações e apresenta as considerações do Tribunal sobre o impacto das recuperações e correções financeiras. O Tribunal mantém sob exame permanente o impacto das correções financeiras ⁽¹¹⁾. O método seguido em 2012 é consentâneo com o método adotado em 2009.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.19 a 1.35 A Comissão aprecia a inclusão da regularização dos adiantamentos pagos em anos anteriores no novo método de amostragem. Considera que este método abre o caminho para uma maior tomada em consideração do impacto dos mecanismos de correção plurianuais a que se referem os artigos 59.º e 80.º do Regulamento Financeiro (ver pontos 1.22 e 1.24).

A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente mediante a aplicação de correções financeiras e recuperações a um nível que corresponde ao nível das irregularidades e deficiências identificadas. Devido ao quadro jurídico de proteção dos interesses financeiros da União e à complexidade dos procedimentos conexos, é inevitável que, em muitos domínios, os erros sejam apenas corrigidos vários anos após terem ocorrido. Por conseguinte, a Comissão considera que a taxa de erro representativa anual do Tribunal deve ser vista neste contexto.

⁽⁹⁾ A aplicação constitui a fase final do processo de correção financeira. Ver igualmente o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009, ponto 1.42.

⁽¹⁰⁾ Como apresentado na nota 6.4.2.2 às contas consolidadas relativas ao exercício de 2012 e nota 6.2 às contas consolidadas relativas ao exercício de 2011, respetivamente.

⁽¹¹⁾ Ver o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009, pontos 1.32-1.50.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Mecanismos complexos para a execução das correções financeiras e das recuperações

1.20. A Comissão e os Estados-Membros podem aplicar vários mecanismos para reduzir o risco de ocorrência de erros antes de as despesas comunicadas pelos beneficiários serem aceites pela Comissão. Estes mecanismos incluem a aprovação de sistemas de controlo, verificações administrativas dos pedidos de pagamento, visitas ao local (como inspeções das explorações agrícolas), certificação dos custos elegíveis por um organismo independente, interrupção ou suspensão dos pagamentos aos Estados-Membros.

1.21. Uma vez efetuados os pagamentos, e aceite a utilização dos fundos, a Comissão e os Estados-Membros podem realizar controlos *ex post* do funcionamento dos sistemas de controlo e das despesas declaradas. Estes controlos podem ter consequências financeiras, que se revestem de duas formas: recuperações junto dos beneficiários e aplicação de correções financeiras às autoridades dos Estados-Membros.

O que são recuperações?

1.22. A ação de recuperação é realizada tanto pelas autoridades dos Estados-Membros (relativamente às despesas cobertas pela gestão partilhada) como pela Comissão (nomeadamente nos domínios em que esta é a única responsável pela gestão das despesas, como a investigação e uma grande parte das despesas externas). A recuperação significa que o beneficiário devolve a totalidade ou uma parte dos fundos que recebeu ao organismo que efetuou o pagamento inicial. Na maior parte dos domínios do orçamento, estes fundos tornam-se disponíveis para pagamento a outros beneficiários ⁽¹²⁾.

1.21. *As correções financeiras não dispensam os Estados-Membros da obrigação de recuperar os pagamentos indevidos junto dos beneficiários, sempre que tal seja viável e economicamente rentável.*

Para além das consequências financeiras mencionados pelo Tribunal, em alguns domínios de intervenção os Estados-Membros podem igualmente aplicar uma correção retirando as despesas não elegíveis de um pedido de pagamento seguinte e reutilizando os fundos assim libertados para outros projetos elegíveis. Em tais casos, a recuperação de montantes corrigidos junto dos beneficiários passa a ser uma questão nacional, uma vez que o orçamento da UE está protegido e deixa de dizer respeito aos montantes irregulares.

1.22. *De acordo com o Regulamento Financeiro, em especial no que diz respeito à gestão partilhada, a responsabilidade pela recuperação incumbe aos Estados-Membros:*

- Artigo 59.º, n.º 2: «A fim de proteger os interesses financeiros da União, os Estados-Membros, respeitando o princípio da proporcionalidade e em conformidade com o presente artigo e com as regras setoriais relevantes, procedem a controlos *ex ante* e *ex post*, incluindo, se for caso disso, verificações no local de amostras de operações representativas e/ou baseadas no risco. Recuperam igualmente os montantes indevidamente pagos e, se necessário, instauram ações judiciais para esse efeito.»
- Artigo 80.º, n.º 3: «Os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pela realização de controlos e auditorias e pela recuperação dos montantes pagos indevidamente, nos termos das regras setoriais. Na medida em que os Estados-Membros detetem e corrijam irregularidades por conta própria, estão isentos de correções financeiras impostas pela Comissão relativas a essas irregularidades.»

⁽¹²⁾ Sendo uma exceção notável as despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O que são correções financeiras e como funcionam?

1.23. Relativamente às despesas em gestão partilhada, a Comissão pode dar início a correções financeiras nos casos em que existem deficiências graves ou quando os Estados-Membros não exerceram adequadamente as suas responsabilidades para detetar e corrigir despesas irregulares.

1.24. Os problemas em causa frequentemente implicam insuficiências dos sistemas de controlo ou um incumprimento de regras da UE referentes à gestão de um programa que revelou ter um impacto financeiro (isto é, permitiu que fossem efetuadas despesas inelégíveis). O montante de uma correção financeira pode ser calculado com base nos casos individuais examinados, numa extrapolação dos resultados de testes ou, quando não é possível recorrer a nenhum destes dois métodos, através da aplicação de uma correção forfetária.

Qual o impacto das correções financeiras no Estado-Membro?

1.25. O impacto das correções financeiras nos Estados-Membros depende ⁽¹³⁾ das disposições regulamentares aplicáveis:

1.25. A Comissão observa que o Tribunal não pergunta qual o impacto das correções financeiras no orçamento da UE.

O n.º 4 do artigo 80.º do Regulamento Financeiro determina o seguinte:

«A Comissão aplica correções financeiras aos Estados-Membros a fim de excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em infração do direito aplicável. A Comissão baseia as suas correções financeiras na identificação dos montantes despendidos indevidamente e no impacto financeiro no orçamento. Caso esses montantes não possam ser identificados com precisão, a Comissão pode aplicar correções extrapoladas ou fixas em conformidade com as regras setoriais.

Ao estabelecer o montante da correção financeira, a Comissão tem em conta a natureza e a gravidade da infração do direito aplicável e o impacto financeiro no orçamento, inclusive no caso de deficiências dos sistemas de gestão e controlo ...».

O objetivo das correções financeiras não é punir os Estados-Membros, mas sim garantir que o orçamento é protegido (ou seja, que todas as despesas a cargo do orçamento da UE são regulares), excluindo despesas efetuadas em violação da lei.

⁽¹³⁾ Ver ponto 1.34 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a) no caso da agricultura, as decisões de conformidade conduzem a correções financeiras (alínea b) do ponto 4.26), que são executadas reduzindo o financiamento do Estado-Membro em questão ⁽¹⁴⁾;
- b) no caso da política de coesão, o impacto das correções financeiras depende da aceitação, pelo Estado-Membro, da correção proposta pela Comissão ⁽¹⁵⁾:
- i) quando o Estado-Membro aceita a correção, retira quer as despesas declaradas relativamente a um grupo de projetos que se detetou estar afetado por erros, quer um elemento específico das despesas declaradas, um montante calculado com base numa extrapolação dos resultados de testes ou um montante correspondente a uma correção forfetária. Neste caso, os fundos podem ser utilizados para financiar outras operações elegíveis;
- ii) quando o Estado-Membro não aceita a correção financeira proposta, a Comissão pode tomar ela própria uma decisão formal de aplicação da correção financeira. Uma correção financeira aplicada por decisão da Comissão implica uma redução líquida do financiamento da UE para o programa e Estado-Membro em causa. Aproximadamente 1 %, ou seja, 32 milhões de euros, das correções financeiras aplicadas em 2012 refere-se a esse tipo de decisões da Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão nota que o impacto das correções financeiras é sempre negativo ao nível do Estado-Membro.
- i) quando a correção financeira é aceite pelo próprio Estado-Membro, o Estado-Membro deve substituir despesas inelegíveis por operações elegíveis, para não perder fundos da UE,
- ii) quando a correção financeira é imposta pela Comissão, a correção é líquida e há uma perda financeira da contribuição da UE.

Em ambos os casos [ponto 1.25 b), subalíneas i) e ii)], o Estado-Membro suporta a partir do seu orçamento nacional as consequências financeiras da perda do cofinanciamento da UE das despesas consideradas não elegíveis, a menos que tenha a possibilidade de recuperar os montantes junto de beneficiários específicos.

⁽¹⁴⁾ As correções financeiras na agricultura são registadas como receitas afetadas e, por conseguinte, não são receitas perdidas para o título orçamental «Agricultura e desenvolvimento rural».

⁽¹⁵⁾ Ver secção 2 dos relatórios trimestrais do contabilista referentes aos valores provisórios, para 2012, das correções financeiras no âmbito da política de coesão em 31 de março, 30 de junho e 30 de setembro respetivamente, incluídos nos documentos relativos à quitação para 2011 da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu sob o título «Correções financeiras — política de coesão» (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Qual o impacto das correções financeiras no beneficiário?

1.26. No caso da agricultura, os Estados-Membros devem recuperar o montante das despesas irregulares⁽¹⁶⁾, embora as correções financeiras impostas pela Comissão raramente exijam aos agricultores e outros beneficiários que efetuem uma devolução⁽¹⁷⁾.

1.27. Na política de coesão, as autoridades dos Estados-Membros devem efetuar correções financeiras relacionadas com as irregularidades detetadas nos projetos⁽¹⁸⁾. Como apresentado em seguida, a extensão das recuperações efetuadas junto dos beneficiários é muito variável (ver caixas 1.2 e 1.3).

1.28. Todas as recuperações efetuadas pelos Estados-Membros quando da auditoria do Tribunal são tomadas em consideração, deixando os montantes em questão de ser incluídos na taxa de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.26. A Comissão observa que, mesmo que os Estados-Membros não recuperem as despesas do beneficiário final, a correção financeira a nível do Estado-Membro significa que o orçamento da UE está protegido. As despesas deixam de ser financiadas pelo orçamento da União Europeia e passam a ser financiadas pelo orçamento nacional.

1.27. O quadro regulamentar deixa ao critério dos Estados-Membros a escolha de deduzir os montantes considerados irregulares do próximo pedido de pagamento, mesmo antes da recuperação a nível nacional (cerca de 83 % do total), ou de esperar pela recuperação efetiva junto dos beneficiários para deduzir esse montante de um pedido de pagamento posterior (cerca de 17 % do total).

⁽¹⁶⁾ N.º 1, alínea a), do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1): «Os Estados-Membros devem a) ... iii) recuperar os montantes perdidos devido a irregularidades ou negligências».

⁽¹⁷⁾ As recuperações do FEAGA (2012: 162 milhões de euros, nota 6.4.2.1 às contas consolidadas de 2012) incluem montantes recuperados junto dos agricultores e outros beneficiários de fundos com base em medidas tomadas pelos organismos pagadores, que refletem recuperações provenientes tanto de decisões de conformidade da Comissão como do próprio trabalho dos organismos pagadores. Além disso, as recuperações registadas integram a aplicação da regra 50/50, segundo a qual o custo da falta de recuperação é partilhado entre o orçamento da UE e o Estado-Membro em questão. O total de recuperações registado eleva-se apenas a cerca de um terço das correções financeiras registadas.

⁽¹⁸⁾ Na política de coesão, compete aos Estados-Membros recuperar os montantes indevidamente pagos junto dos beneficiários, caso necessário, e enviar informações à Comissão sobre essas recuperações e os montantes retirados das declarações de despesas (artigo 70.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25). A nota 6.7 das contas consolidadas apresenta como retiradas e recuperações (com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros) um total de 1 652 milhões de euros de correções suplementares relativas ao período de programação de 2007-2013, sem distinguir entre as correções relacionadas com os controlos nacionais e os controlos efetuados pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Correções financeiras em 2012

1.29. Muitas correções financeiras são efetuadas vários anos após o desembolso inicial dos fundos [ver os Relatórios Especiais do Tribunal n.º 7/2010 sobre a agricultura⁽¹⁹⁾ e n.º 3/2012 sobre os Fundos Estruturais⁽²⁰⁾]. Existem, contudo, alguns exemplos significativos em que a Comissão conseguiu uma imposição de correções financeiras muito mais rápida em 2012. Outros exemplos, apresentados em seguida, permitem conhecer algumas das questões envolvidas (ver caixas 1.1 a 1.3).

1.29. *A Comissão tomou todas as medidas necessárias nos termos do Tratado e previstas nos regulamentos para proteger o orçamento da UE. A Comissão fá-lo, sempre que possível, no exercício financeiro em que as irregularidades ocorrem ou são identificadas, quer se trate do Tribunal, dos Estados-Membros ou da própria Comissão. Contudo, devido ao quadro jurídico de proteção dos interesses financeiros da União e à complexidade dos procedimentos conexos, a maior parte das irregularidades e/ou erros só são corrigidas vários anos após terem ocorrido.*

No âmbito da preparação para a execução da reforma da PAC, nomeadamente, a Comissão vai prosseguir os seus esforços para melhorar e acelerar o processo, tendo em conta a necessidade de manter normas de qualidade e o direito de resposta dos Estados-Membros.

Para os fundos estruturais, dois terços das correções financeiras cumulativas no período de 2000-2012 foram decididos após a adoção do plano de ação da Comissão de 2008. Este facto demonstra uma aceleração dos procedimentos, como a Comissão se comprometeu a fazer.

⁽¹⁹⁾ Relatório Especial n.º 7/2010, «Auditoria do procedimento de apuramento das contas», pontos 68 a 73 e gráfico 3, ver sítio Internet do Tribunal: <http://eca.europa.eu>.

⁽²⁰⁾ Ver capítulo 4 (ponto 4.31) e 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?», sítio Internet do Tribunal: <http://eca.europa.eu>.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1.1 — Exemplo de um procedimento de correção financeira prolongado

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — Espanha

As contas de 2012 registam uma correção financeira no valor de 1,8 mil milhões de euros relativa à utilização dos fundos da política de coesão no período de 2000-2006 em Espanha. Esta é a correção individual mais elevada registada em 2012 (49 % do total). A Comissão propôs a correção em 2008, procurando corrigir as insuficiências da gestão e o incumprimento das regras aplicáveis aos contratos públicos.

As autoridades do Estado-Membro concordaram com a correção no encerramento do programa em 2011 e 2012. Para aplicar esta correção, as regiões espanholas responsáveis pela gestão dos programas declararam outras despesas.

Em consequência das correções, as autoridades espanholas tiveram direito a um financiamento adicional de 1 390 milhões de euros. Deste montante, a Comissão apenas pagou 211 milhões de euros em 2012 devido à indisponibilidade de dotações de pagamento (ver pontos 1.46-1.59). Este pagamento conduziu ao reconhecimento da correção financeira nas contas consolidadas. A Comissão pagará os restantes 1 179 milhões de euros a Espanha em 2013. Por conseguinte, Espanha receberá 27 864 milhões de euros dos 28 019 milhões de euros que lhe foram disponibilizados (a totalidade salvo 155 milhões de euros disponíveis) para o período de programação de 2000-2006.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1.1 — Exemplo de um procedimento de correção financeira forfetária

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) — Espanha

A Comissão considera este complexo processo de correção, que resultou na substituição de mais de 2 mil milhões EUR por novas despesas elegíveis, um êxito para a proteção do orçamento da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1.2 — Exemplos de correções financeiras forfetárias — impacto ao nível do Estado-Membro*Fundo Social Europeu (FSE) — Roménia*

A Comissão detetou problemas graves num programa operacional (PO) do FSE na Roménia em abril/maio de 2012. As principais questões referiam-se a deficiências nos procedimentos de seleção e nas verificações de gestão, a insuficiências das verificações relativas aos contratos públicos e a despesas ineligiáveis em casos individuais.

Após negociação, a Comissão e as autoridades romenas concordaram numa correção forfetária de 25 %. Em consequência, a Roménia apresentou uma nova declaração de despesas do FSE (que excedia em 25 % todas as despesas declaradas anteriormente), com base na qual a Comissão pagou um pequeno montante (7 602 euros) à Roménia em dezembro de 2012. As correções (que, em 31 de dezembro de 2012 se elevavam a 81 milhões de euros de contribuição da UE) não foram efetuadas ao nível do projeto, sendo o impacto da correção financeira equivalente a uma redução da taxa de cofinanciamento deste PO.

FEDER — República Checa

Em 2011, a Comissão, o Tribunal e as autoridades do Estado-Membro detetaram deficiências graves no funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo de dois programas operacionais (PO Ambiente: 65 milhões de euros de contribuição da UE e PO Transportes: 194 milhões de euros de contribuição da UE). Com base nas suas verificações e no risco estimado para o fundo, a Comissão e as autoridades checas concordaram numa correção forfetária (5 % para o PO Ambiente e 10 % para o PO Transportes) para todas as despesas pagas pela autoridade de gestão aos beneficiários antes de 1 de setembro de 2012. Neste aspeto, as autoridades checas aceitaram deduzir a correção acordada em declarações de despesas posteriores à Comissão, o que originou uma redução do reembolso da Comissão relativamente a estes beneficiários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1.2 — Exemplos de correções financeiras forfetárias — impacto ao nível do Estado-Membro*Fundo Social Europeu (FSE) — Roménia*

A Comissão observa que, apesar de reconhecer que fez tudo o que estava ao seu alcance e agir no pleno respeito dos regulamentos em vigor, o Tribunal não reduz a taxa de erro estimada para 2012 com base na taxa de correção forfetária a que o Tribunal faz referência para o domínio de intervenção Emprego e Assuntos Sociais. Além disso, na sua avaliação do nível de erro estimado em 2012, a Comissão tem igualmente em conta o impacto das correções forfetárias no decurso do ano, que estão excluídas da estimativa do Tribunal para a taxa de erro. Nesta base, a Comissão considera que a taxa de erro está em grande medida em conformidade com a taxa de erro calculada anteriormente para este domínio de intervenção (ver pontos 6.14 e 6.39).

O impacto das correções financeiras não é apenas equivalente a reduzir a taxa de cofinanciamento para o PO em questão; mais pertinente é que, em consequência, as despesas efetuadas em violação da lei em causa são excluídas das despesas da União.

FEDER — República Checa

A Comissão procedeu em 2012 a correções financeiras forfetárias numa base cumulativa, para todas as despesas nos programas checos em questão. A Comissão observa que, embora tenha feito tudo o que estava ao seu alcance e agido no pleno respeito dos regulamentos existentes para proteger o orçamento da UE durante o mesmo exercício financeiro auditado pelo Tribunal, a correção forfetária de 25 % não afetou o cálculo da taxa de erro de 2012 estimada pelo Tribunal (ver pontos 5.26, 5.33 e 5.62).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1.3 — Exemplos de correções financeiras — impacto ao nível do beneficiário

FEDER — Roménia

Relativamente a um programa operacional do FEDER na Roménia, a Comissão detetou entre 2010 e 2012 deficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo em geral, e deficiências em matéria de contratos públicos.

Após interrupção dos pagamentos, a Comissão acordou com as autoridades romenas que seriam realizadas correções individuais ao nível do projeto, o que se refletiu no reembolso pago pela Comissão à Roménia em dezembro de 2012.

FEDER — Eslováquia

A Comissão e as autoridades de auditoria eslovacas detetaram deficiências graves em procedimentos de adjudicação de contratos públicos. As autoridades nacionais verificaram uma amostra representativa de contratos. Com base neste trabalho, a Eslováquia aceitou uma correção de 7,3 % (que se elevou a 32 milhões de euros de contribuição da UE até ao final de 2012), assente numa extrapolação dos resultados dos testes, aplicável a cada um dos 1 919 contratos individuais assinados antes de 30 de outubro de 2012.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1.3 — Exemplos de correções financeiras — impacto ao nível do beneficiário

FEDER — Roménia

A Comissão chama a atenção para as medidas corretivas proativas que tomou sob a forma de suspensão de pagamentos e correções financeiras significativas no que diz respeito a quatro dos cinco principais programas do FEDER na Roménia, onde tinha detetado deficiências graves durante o seu trabalho de auditoria. Os programas foram corrigidos a uma taxa forfetária com uma variação de 10 % a 25 % em função da situação específica de cada eixo prioritário.

FEDER — Eslováquia

A Comissão procedeu em 2012 a correções financeiras forfetárias numa base cumulativa em todas as despesas no programa eslovaco em questão. A Comissão observa que, embora tenha feito tudo o que estava ao seu alcance e agido no pleno respeito dos regulamentos existentes para proteger o orçamento da UE durante o mesmo exercício financeiro auditado pelo Tribunal, a correção forfetária de 25 % não afetou o cálculo da taxa de erro de 2012 estimada pelo Tribunal (ver pontos 5.26, 5.33 e 5.62).

A Comissão observa que o Tribunal considerou que a correção financeira forfetária teve impacto nos projetos individuais no exemplo da Eslováquia somente quando estes tinham sido sujeitos a auditorias individuais no âmbito da amostra representativa de 77 contratos que constituiu a base para a extrapolação e foram, por isso, objeto de medidas corretivas individuais pormenorizadas. Noutro projeto, sujeito à correção forfetária, mas que não fazia parte da amostra representativa auditada pelo Estado-Membro, o Tribunal considerou que o erro que detetou não foi corrigido apesar da correção forfetária e, por conseguinte, incluído na sua taxa de erro. A extensão de controlos de gestão e auditorias a projetos individuais teria implicações significativas em termos de custos para a Comissão e para os Estados-Membros e, por conseguinte, as correções forfetárias são aplicadas em conformidade com o quadro legislativo.

Impacto na declaração de fiabilidade

1.30. O Tribunal congratula-se com a maior rapidez das medidas tomadas pela Comissão relativamente à aplicação de correções financeiras na Roménia, República Checa e Eslováquia. Observa os progressos registados na correção financeira há muito pendente relativa a Espanha. O calendário e a natureza das correções financeiras afetam o seu impacto no orçamento, nos Estados-Membros, nos beneficiários e no trabalho do Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.31. O Tribunal ponderou o impacto destas correções nas suas conclusões de auditoria:

- a) a correção financeira relativa a Espanha (ver caixa 1.1) diz respeito a problemas detetados até 2008. Contudo, continuarão a ser efetuados pagamentos em 2013 (e possivelmente em exercícios orçamentais posteriores) e estes poderão ser examinados pelo Tribunal no âmbito do seu ciclo normal de trabalhos de auditoria;
- b) as correções do FSE na Roménia e do FEDER na República Checa eram correções forfetárias e não implicam recuperações (ver caixa 1.2) junto dos beneficiários ou correções pormenorizadas ao nível do projeto. Assim, os erros detetados pelo Tribunal continuam a estar incluídos nas despesas ⁽²¹⁾ declaradas pelos Estados-Membros para justificar o reembolso;
- c) a correção do FEDER na Roménia e uma componente da correção do FEDER na Eslováquia (ver caixa 1.3) foram efetuadas em 2012 e eram constituídas por correções pormenorizadas incorporadas ao nível do projeto. O Tribunal teve este elemento em consideração quando examinou os projetos afetados pela correção: os respetivos erros já não foram quantificados pelo Tribunal, tendo sido excluídos de estimativa de taxa de erro ⁽²²⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.31.

- a) *a correção financeira relativa a Espanha foi feita em 2012, com base em pagamentos (parciais) finais. Por conseguinte, esta correção contribui para garantir que os pagamentos efetuados em 2012 pela Comissão não são acionados por despesas efetuadas em violação da lei.*

Além disso, a Comissão observa que os pagamentos, os erros e as correções no âmbito da política de coesão têm de ser avaliados no contexto dos programas plurianuais. A Comissão demonstrou recentemente num relatório pedido pela autoridade de quitação que as correções financeiras efetuadas pela Comissão para os programas de 2000-2006, tendo igualmente em conta outras correções efetuadas pelos Estados-Membros e incluindo a presente correção financeira em relação a Espanha, atingem pelo menos 5,6 % das dotações do FEDER do período de 2000-2006 (e 6,2 % em 31.3.2013).

- b) *apesar de os pagamentos efetuados pela Comissão abrangerem projetos que podem ter contido irregularidades, a Comissão considera que, devido às correções forfetárias, as despesas dos beneficiários finais que tenham sido declaradas de forma incorreta não estão sujeitas a reembolso a partir do orçamento da UE [ver capítulo 5 (pontos 5.26, 5.33 e 5.62) e capítulo 6 (pontos 6.14, 6.15, 6.37 e 6.40)].*
- c) *consultar as respostas da Comissão na Caixa 1.3. Foi este o caso de alguns projetos eslovacos, incluídos na amostra do Tribunal que constituiu a base da correção forfetária de 7,3 % para quase 2 000 projetos. Outro projeto eslovaco, não especificamente objeto de auditoria pelo Estado-Membro antes da auditoria do Tribunal, contribuiu para a taxa de erro do Tribunal. Esta desigualdade de tratamento entre projetos sujeitos à mesma taxa de correção forfetária contradiz o princípio da relação custo/eficácia dos controlos e os motivos subjacentes à utilização de correções forfetárias previstas no Regulamento Financeiro.*

⁽²¹⁾ Ver ponto 1.40 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009.

⁽²²⁾ Ver ponto 1.39 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.32. No que respeita às despesas agrícolas, as decisões de conformidade da Comissão dirigem-se aos Estados-Membros, na maior parte dos casos não conduzem a recuperações junto dos beneficiários (ver pontos 1.26) e refletem despesas do passado (ver ponto 4.28 do capítulo 4). Os efeitos destas correções financeiras são, por conseguinte, demasiado tardios para afetar a avaliação do nível de erro realizada pelo Tribunal para o exercício de relato em curso.

1.33. As correções financeiras iniciadas pela Comissão que conduziram a correções pormenorizadas das despesas dos projetos ou a reembolso durante o exercício reduziram a taxa de erro estimada para 2012. As correções financeiras forfetárias, que não retiraram despesas irregulares da declaração nem corrigem despesas irregulares ao nível do projeto, não têm impacto na taxa de erro estimada do Tribunal.

1.34. A Comissão desenvolve esforços significativos para detetar e melhorar os sistemas de supervisão e de controlo que não funcionam devidamente, como exigido pela legislação da UE. A Comissão não pode ir para além destas ações, ou seja, forçar os Estados-Membros a proceder a recuperações junto dos beneficiários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.32. A Comissão considera que as correções financeiras cobrem devidamente o risco para o orçamento da UE de despesas de gestão partilhada. As correções financeiras não dispensam os Estados-Membros da obrigação de recuperar os pagamentos indevidos junto dos beneficiários, sempre que tal seja viável e economicamente rentável. No que se refere ao calendário das correções financeiras, a Comissão vai prosseguir os seus esforços para melhorar e acelerar o processo, designadamente no quadro da preparação para a execução da reforma da PAC, tendo em conta a necessidade de manter as normas de qualidade e o direito de resposta dos Estados-Membros. É por esta razão que a Comissão considera que as correções financeiras e as cobranças ex post em aplicação das regras da UE devem ser tidas em conta para refletir em que medida, ao longo do tempo, as despesas continuam a ser afetadas por operações efetuadas em violação da lei após a operação do sistema de supervisão e de controlo.

1.33. A Comissão sublinha que as correções forfetárias protegem o orçamento da UE mediante a exclusão das despesas efetuadas em violação da lei do financiamento da União.

Ver a resposta aos pontos 1.29 a 1.31.

1.34. Paralelamente à aplicação de correções financeiras, todas as questões sistémicas identificadas são abordadas através da execução de planos de ação envolvendo alterações dos sistemas de gestão e de controlo, que são executados pelo Estado-Membro em causa.

A Resolução do Parlamento Europeu sobre o quadro de controlo interno integrado adotado em julho de 2013 solicitava uma aplicação estrita do artigo 32.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro, que estabelece que: «Se, durante a execução do programa, o nível de erro se mantiver elevado, a Comissão deve identificar as deficiências dos sistemas de controlo, analisar os custos e os benefícios de eventuais medidas corretivas e tomar ou propor medidas adequadas, como a simplificação das disposições aplicáveis, a melhoria dos sistemas de controlo e a revisão do programa ou dos sistemas de execução ...»

Em especial devido à redução esperada de recursos humanos, às dificuldades no procedimento legislativo para o período de 2014-2020 em garantir a simplificação proposta e o objetivo de controlos com uma boa relação custo-eficácia, a Comissão considera que, em especial na área da gestão partilhada, a execução desta nova obrigação não pode limitar-se a ações que se centrem apenas em ter um impacto na taxa de erro anual ao nível dos beneficiários finais. As correções financeiras e as recuperações ao nível dos Estados-Membros, que são executadas durante o período de duração dos programas plurianuais, serão sempre um fator importante a tomar em consideração, bem como os esforços constantes no sentido de simplificar as regras e redefinir e reforçar os sistemas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.35. Para o período de programação de 2014-2020, a Comissão propôs que as irregularidades detetadas após a apresentação da conta anual das autoridades nacionais conduzissem automaticamente a uma redução líquida do financiamento da UE, reforçando assim o incentivo para os Estados-Membros realizarem verificações eficazes ⁽²³⁾. Se essa proposta for adotada, o Tribunal analisará se existem implicações para a sua metodologia.

Relatório de síntese e Relatórios Anuais de Atividades da Comissão

Relatórios Anuais de Atividades

1.36. A Comissão delega a gestão quotidiana do orçamento nos seus Diretores-Gerais e no Diretor-Geral Administrativo do Serviço Europeu para a Ação Externa [Diretores-Gerais ⁽²⁴⁾]. A Comissão exige que estes Diretores-Gerais apresentem declarações garantindo a legalidade e regularidade das operações subjacentes no âmbito dos Relatórios Anuais de Atividades ⁽²⁵⁾. As instruções da Comissão para a elaboração das declarações indicam que os diretores-gerais devem incluir uma reserva a) quando ocorre um acontecimento que tenha graves implicações para a reputação da Comissão ou b) quando o impacto dos níveis de erro estimados, líquido das correções financeiras e recuperações efetuadas, continua a ser significativo.

⁽²³⁾ Ver o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011, ponto 5.73, recomendação 1: «O Tribunal recomenda que a Comissão 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 ilegíveis por outras despesas, como proposto pela Comissão no domínio da coesão para o próximo período de programação.»

⁽²⁴⁾ O termo «Diretor-Geral» é aqui utilizado para abranger todas as pessoas que assinam declarações. As declarações foram assinadas pelo Secretário-Geral da Comissão, 36 Diretores-Gerais, sete Diretores, quatro Chefes de Serviço e o Diretor-Geral Administrativo do Serviço Europeu para a Ação Externa.

⁽²⁵⁾ Os Relatórios Anuais de Atividades dos serviços da Comissão estão disponíveis no sítio Internet desta instituição: http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_en.html.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.35. A Comissão observa que, na sequência da atual abordagem do Tribunal, as reduções líquidas dos fundos da UE não têm impacto na taxa de erro caso os Estados-Membros não recuperarem as verbas junto dos destinatários finais ou se forem relativas a anos anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.37. Em 2012, todos os diretores-gerais declararam dispor de uma «garantia razoável de que os recursos afetados às atividades do serviço foram utilizados para os fins a que se destinam e em conformidade com os princípios da boa gestão financeira e que os procedimentos de controlo aplicados oferecem as garantias necessárias sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes». No entanto, 14 Diretores-Gerais formularam um total de 23 reservas quantificadas relativas às despesas (ver **quadro 1.3**). Além disso, tal como no exercício anterior, o Diretor-Geral da DG Orçamento formulou uma reserva na sua declaração relativamente às receitas.

1.38. Três Direções-Gerais⁽²⁶⁾ foram submetidas a um «exame limitado» pelo Serviço de Auditoria Interna. Em consequência, a DG Agricultura e Desenvolvimento Rural apresenta reservas mais significativas do que no passado. A DG Desenvolvimento, Cooperação — EuropeAid e a DG Investigação e Inovação formulam igualmente reservas mais significativas, embora estas não estejam relacionadas com os «exames limitados» do Serviço de Auditoria Interna. Nem todas as recomendações relativas aos Relatórios Anuais de Atividades foram aplicadas nesses relatórios relativos a 2012 e o Serviço de Auditoria Interna prossegue o seu exame de um novo conjunto de Direções-Gerais no âmbito dos Relatórios Anuais de Atividades de 2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.38. *Os serviços da Comissão comprometeram-se a aplicar todas as recomendações IAS para o exercício de elaboração de relatórios anuais de atividade de 2013.*

⁽²⁶⁾ DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (ver capítulo 3, pontos 3.31-3.36, e capítulo 4, pontos 4.38-4.40), DG Desenvolvimento e Cooperação — EuropeAid (ver capítulo 7, ponto 7.24 e caixa 7.2) e DG Investigação e Inovação (ver capítulo 8, ponto 8.24).

Quadro 1.3 — Quantificação das reservas formuladas nos relatórios anuais de atividades

(milhões de euros)

Capítulo	DG/Serviço ⁽¹⁾	Motivo da reserva ⁽²⁾	Total dos pagamentos objeto de reservas para as atividades de OPA relevantes ⁽³⁾	Quantificação das reservas ⁽²⁾	Montante em risco ⁽⁴⁾
3	AGRI	Deficiências graves existentes nos sistemas dos Estados-Membros para o controlo dos pagamentos diretos (Bulgária, França e Portugal)	40 880,0	407,3	932,1
4	AGRI	Erros detetados pelos Estados-Membros nas despesas no âmbito do desenvolvimento rural	13 257,8	202,7	202,7
	MARE	Sistemas de gestão e de controlo dos Programas Operacionais do IFOP na Alemanha (Objetivo 1)	2,4	0,0	0,0
		Sistemas de gestão e de controlo dos programas do FEP na Bélgica, República Checa, Estónia, Espanha, França, Itália, Roménia, Suécia e Reino Unido	477,6	21,1	21,1
	SANCO	Erros nas declarações de despesas 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	256,0	8,8	8,8
5	REGIO	Sistemas de gestão e de controlo do FEDER/Fundo de Coesão/IPA para o período de programação 2007-2013 em 16 Estados-Membros e 12 Programas Europeus de Cooperação Territorial	35 474,5	309,5	min. 769,5 max. 1 716,9
		Sistemas de gestão e de controlo do FEDER/Fundo de Coesão para o período de programação 2000-2006 em 5 Estados-Membros	2 612,7	10,9	10,9
6	EMPL	Insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo do FSE na Bélgica, República Checa, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Polónia, Roménia, Eslováquia e Reino Unido para o período de programação de 2007-2013	10 719,0	68,0	250,2
		Insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo do IPA em 2 países candidatos	58,5	0,9	0,9
7	DEVCO	Legalidade e regularidade das operações consideradas em risco (valor global da Direção-Geral)	3 853,3	138,7	259,5
	FPI	Questões potenciais de legalidade e regularidade e riscos resultantes das Missões de Observação Eleitoral (MOE)	25,9	2,2	2,2
8	RTD	Erros nas declarações de despesas das subvenções do Sexto Programa-Quadro de Investigação (6.º P)	323,4	8,2	8,2
	ENER		17,0	1,1	1,1
	MOVE		7,0	0,7	0,7
	ENTR		2,8	0,1	0,1
	RTD	Erros nas declarações de despesas das subvenções do Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º P)	3 456,4	103,1	103,1
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9
	ENTR		329,3	2,4	2,4
	ENER		135,1	3,1	3,1
	MOVE		56,0	0,5	0,5
	REA		239,4	4,2	4,2
	REA	Erros nas declarações de despesas das subvenções do 7.º P no âmbito dos temas Espaço e Segurança	239,4	4,2	4,2
		Erros nas declarações de despesas das subvenções do 7.º P a favor das PME	194,6	7,7	7,7
	EACEA	Erros nos pagamentos de subvenções do orçamento de 2011-2012 a favor do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013)	120,0	4,2	4,2
	Total			113 659,5	1 321,3

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

(²) *Fonte:* Relatórios anuais de atividades dos Diretores-Gerais, Serviços e Agências de Execução; «Motivos das reservas» adaptados da Parte 3.2 (títulos) ou Parte 4, «Quantificação das reservas» da Parte 3.1 e Parte 3.2.

Para a DG MARE ver igualmente o relatório anual de atividades, p. 67, mas quantificado em 0,0 euros porque não foram efetuados pagamentos em 2012; para a DG REGIO, incluindo 1,5 milhões de euros para o IPA 2007-2013; para a DG DEVCO calculado excluindo o FED a $3\,853,2 \times 3,6\%$; para a Agência de Execução EACEA a quantificação do relatório anual de atividades refere-se a dois anos; este quadro contém 50 % de 8,4 milhões de euros.

(³) *Fonte:* Contas consolidadas relativas a 2012, pagamentos efetuados em 2012 referentes a elementos da orçamentação por atividades (OPA).

(⁴) Esta coluna apresenta a quantificação realizada pela Comissão dos «montantes em risco» no relatório de síntese. Baseia-se na quantificação das reservas dos relatórios anuais de atividades juntamente com, no caso da gestão partilhada, a quantificação do risco global referente aos pagamentos dos programas operacionais que não são objeto de reservas. Relativamente à DG DEVCO, o valor inclui a quantificação das despesas do FED (*fonte:* relatórios anuais de atividades, Parte 3.1 e Parte 3.2). A metodologia de quantificação dos «montantes em risco» no relatório de síntese sofreu alterações em relação a anos anteriores.

Os montantes baseiam-se nas informações dos relatórios anuais de atividades: DG AGRI, p. 54, Quadro 3.2 (16,7 + 915,4 milhões de euros), DG REGIO, p. 67-68 (ver capítulo 5, ponto 5.54), DG EMP, quadro da p. 71.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatório de síntese

1.39. A síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2012 (o «relatório de síntese») ⁽²⁷⁾ foi adotada pela Comissão em 5 de junho de 2013. O relatório de síntese é simultaneamente:

- a) um instrumento interno de prestação de contas dentro da Comissão sobre a utilização do orçamento pelas Direções-Gerais;
- b) um instrumento externo de prestação de contas («responsabilidade política» nos termos da Comissão).

1.40. O relatório de síntese não tem de incluir uma declaração explícita de que os fundos foram despendidos de acordo com a regulamentação, à semelhança do que a legislação da UE exige atualmente dos organismos nacionais que são responsáveis pela gestão dos fundos da UE ⁽²⁸⁾.

1.41. Este relatório reúne ⁽²⁹⁾ os «montantes em risco» referidos nos diferentes Relatórios Anuais de Atividades (ver **quadro 1.3**). O termo «montantes em risco» não é definido no relatório de síntese nem é calculado numa base coerente pelas várias Direções-Gerais ⁽³⁰⁾. No total, a Comissão quantifica o «montante em risco» entre 1,9 % (2,6 mil milhões de euros) e 2,6 % (3,5 mil milhões de euros) do total dos pagamentos do exercício. Por conseguinte, a Comissão reconhece que é provável que o nível de erro das despesas seja material. Não é possível comparar diretamente a quantificação dos «montantes em risco» efetuada pela Comissão com a estimativa de erro do Tribunal. Contudo, o próprio relatório de síntese refere que «os montantes em risco num certo número de domínios, em especial, o desenvolvimento rural, são suscetíveis de estar subestimados devido a problemas de fiabilidade detetados pelo SAI». Em consequência, a Comissão incluiu no seu relatório de síntese instruções dirigidas aos seus serviços centrais no sentido de reverem as diferentes abordagens seguidas para avaliar os montantes estimados em risco (ver nota de rodapé 30).

1.39. O relatório de síntese é o documento adotado pelo Colégio de Comissários com base nos relatórios anuais de atividades e no parecer global do auditor interno, tendo em conta o relatório anual do Tribunal e a resolução do Parlamento Europeu relativa à quitação, segundo o qual a Comissão assume a responsabilidade política global pela gestão do orçamento da UE, em conformidade com o artigo 317.º do TFUE.

1.40. A declaração explícita de que os fundos foram gastos em conformidade com a regulamentação é incluída nos relatórios anuais de atividades dos diretores-gerais. A estrutura de governação aprovada para a Comissão Europeia atribui a responsabilidade ao nível dos Diretores-Gerais ao passo que a responsabilidade política incumbe ao Colégio. Tal é confirmado pelo Regulamento Financeiro (artigo 66.º, n.º 9).

1.41. Para a abordagem da Comissão em termos de quantificação do erro residual num ambiente de controlo plurianual e, por conseguinte, a exposição pertinente (montante em risco) ver a resposta da Comissão ao ponto 1.12.

Tal como indicado no relatório de síntese, a Comissão está ciente das questões levantadas pelo Tribunal e está a tomar medidas para harmonizar as metodologias para o cálculo do montante em risco.

É importante ter em consideração que os problemas existentes se devem sobretudo à falta de fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros. A Comissão envida grandes esforços no sentido de melhorar a sua fiabilidade, em especial mediante uma correção para um valor superior, se tal for considerado necessário (ver respostas aos pontos 3.31 a 3.36, 4.38 a 4.39 e 6.35 a 6.39).

⁽²⁷⁾ A síntese é publicada no sítio Internet da Comissão:
http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf,
together with its annex
http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf.

⁽²⁸⁾ Ver n.º 5, alínea a), do artigo 59.º do Regulamento Financeiro (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁽²⁹⁾ Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2012, secção 4, página 8.

⁽³⁰⁾ Relatório de síntese, p. 8, caixa 1: «Para garantir coerência e comparabilidade, a Comissão dá instruções aos serviços centrais no sentido de analisarem as diferentes abordagens seguidas para avaliar os montantes considerados em risco.»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.42. O relatório de síntese compara o total de «montantes em risco» com o nível médio de correções financeiras nos últimos quatro anos, tendo notado que o nível médio de correções financeiras e recuperações nos últimos quatro anos se aproxima do nível do montante em risco em 2012. Esta justaposição deve ser colocada em contexto:

- o Tribunal teceu considerações sobre o calendário das correções financeiras e o seu impacto limitado nos Estados-Membros e nos beneficiários nos pontos 1.19-1.35;
- o relatório de síntese reconhece a probabilidade de a quantificação dos «montantes em risco» estar subavaliada devido aos métodos utilizados, por exemplo, no âmbito da política de coesão (ver capítulo 5, pontos 5.57-5.58) e do desenvolvimento rural (ver capítulo 4, ponto 4.38) e às deficiências da informação facultada à Comissão por outros organismos que gerem os fundos da UE;
- uma correção financeira resulta geralmente na declaração de novas despesas pelo Estado-Membro em questão, que pode ela própria estar sujeita a erros.

1.43. O relatório de síntese não se limita a debater a legalidade e regularidade. Outras questões significativas tratadas num relatório de síntese incluem instruções aos serviços da Comissão no sentido de melhorar o quadro do desempenho para alcançar uma «uma cultura centrada no desempenho em toda a organização»⁽³¹⁾. Além disso, a Comissão exprime a sua preocupação de que não estejam a ser seguidas várias propostas de legislação setorial que apresentou para o novo período de programação e que se destinavam a garantir um quadro jurídico mais simples.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.42. *Tal como indicado no relatório de síntese e com base na experiência dos últimos quatro anos (2009-2012), as correções financeiras e as recuperações apresentam valores favoráveis em relação aos montantes considerados em risco. Esta abordagem utilizando correções financeiras e recuperações médias pode mesmo ser considerada prudente, dado que um nível de erro mais elevado num ano é suscetível de resultar num nível mais elevado de correções financeiras e recuperações no futuro. A abordagem desenvolvida na resposta da Comissão ao ponto 1.12 reforça este ponto de vista. Por conseguinte, tendo em conta o limiar de materialidade de 2 %, a Comissão considera que o orçamento no seu conjunto está protegido, apesar de prováveis subestimações de alguns montantes em risco. Ver a resposta aos pontos 1.29 a 1.35.*

- *a conceção dos mecanismos de correção plurianuais no Regulamento Financeiro e nos regulamentos setoriais determinam, em grande medida, o calendário e o impacto respetivos nos Estados-Membros e nos beneficiários. Este quadro jurídico plurianual não é necessariamente alinhado com uma abordagem anual. O relatório de síntese da Comissão tem obviamente em conta o quadro jurídico existente no que diz respeito à capacidade corretiva dos sistemas de supervisão e controlo plurianuais.*
- *a Comissão investiu grandes esforços na melhoria da fiabilidade das estatísticas de erros dos Estados-Membros. Apesar de a Comissão reconhecer que continuam a existir problemas, as suas medidas garantem que os riscos divulgados nos relatórios de atividades anuais e no relatório de síntese dão, regra geral, uma visão correta da taxa de erro residual.*
- *substituir despesas inelegíveis com novas despesas elegíveis está inteiramente em conformidade com o quadro jurídico. A intenção do legislador era assegurar que os fundos são efetivamente gastos em projetos elegíveis nos Estados-Membros.*

A proposta da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns para os fundos estruturais para o período 2014-2020 prevê correções financeiras que reduzem a dotação orçamental para o Estado-Membro em questão e tem, por conseguinte, um efeito de redução líquida caso a falha/deficiência não tenha sido identificada pelo Estado-Membro. Desta forma, serão criados melhores incentivos para que os Estados-Membros apliquem um sistema de supervisão e de controlo eficazes.

⁽³¹⁾ A avaliação do Tribunal sobre a apresentação de informações relativas ao desempenho em três direções-gerais selecionadas é apresentada no capítulo 10.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação global

1.44. O relatório de síntese justapõe o nível de fundos despendidos de forma irregular e o impacto das correções financeiras. O Tribunal considera que estes valores devem ser colocados em contexto. O próprio relatório de síntese refere que os valores apresentados são suscetíveis de subestimar o nível de risco global. O Tribunal expôs já as limitações inerentes das correções financeiras enquanto meio de correção dos erros (ver pontos 1.19-1.35). As correções financeiras podem desempenhar um papel significativo ao incentivarem a melhoria da qualidade das despesas, mas é importante não sobrestimar o seu impacto na garantia da regularidade das mesmas.

1.44. A Comissão não avalia o impacto das correções financeiras e recuperações de correção de erros ao nível dos beneficiários finais; em vez disso, analisa, com base no quadro jurídico definido nos artigos 59.º e 80.º do Regulamento Financeiro, se protegem adequadamente o orçamento da UE como um todo, ao excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em infração do direito aplicável.

A Comissão aplicou uma abordagem prudente para quantificar os montantes conexos. A Comissão incluiu na sua análise apenas as correções financeiras (cerca de 3,7 mil milhões EUR em 2012) e recuperações (cerca de 0,7 mil milhões EUR em 2012) que foram executadas pela própria Comissão e tratavam diretamente erros ou risco de erros causados por deficiências nos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros (no total, 4 400 milhões EUR em 2012).

Em conformidade com esta abordagem, a Comissão não incluiu:

- recuperações de adiantamentos que não foram utilizados devido à ausência de despesas incorridas (em 2012: cerca de 600 milhões de EUR). No entanto, o cálculo dos montantes a reembolsar para o orçamento da União deve basear-se numa análise e validação da elegibilidade da despesa que constitui a base para o apuramento do adiantamento correspondente e a exclusão das despesas efetuadas em violação da lei; assim como
- recuperações e cancelamentos efetuados pelos Estados-Membros (de 2007 a 2012, para o período de programação de 2007-2013, devido aos seus próprios esforços (cerca de 1,6 mil milhões EUR) que corrigem montantes irregulares recebidos pelos beneficiários finais.

A Comissão considera que os montantes acima descritos devem ser tomados em consideração ao analisar o impacto de longo prazo sobre a legalidade e a regularidade das despesas declaradas pelos beneficiários finais. Por conseguinte, com o objetivo de fornecer informações mais completas, a Comissão irá incluí-los nas suas futuras comunicações sobre a proteção do orçamento da UE.

A Comissão, com base no quadro jurídico definido nos artigos 59.º e 80.º do Regulamento Financeiro e nos dados disponíveis, declara que protege adequadamente o orçamento da UE como um todo ao excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em infração do direito aplicável.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.45. Deve-se ponderar se o relatório de síntese continua a ser adequado para alcançar simultaneamente os objetivos de prestação de contas interna e externa. Esse relatório é finalizado de acordo com um calendário estabelecido no Regulamento Financeiro, mas demasiado tarde para prestar um contributo significativo para o trabalho do Tribunal de Contas. Não é publicado juntamente com as contas consolidadas e não contém, nem tem de conter, uma declaração explícita semelhante às apresentadas em outros domínios ⁽³²⁾.

GESTÃO ORÇAMENTAL

1.46. Em 2012, não foi possível à Comissão satisfazer todos os pedidos de pagamento a partir do orçamento disponível. Entre os fatores que influenciaram esta situação figura o aumento da diferença entre as dotações de autorização e de pagamento, bem como a acumulação das autorizações por liquidar de exercícios anteriores ⁽³³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.45. A Comissão considera que o relatório de síntese vai muito além das exigências do Regulamento Financeiro, que prevê, no artigo 66.º: «Até 15 de junho de cada ano, a Comissão transmite ao Parlamento Europeu e ao Conselho um resumo dos relatórios anuais de atividades do ano anterior.». O relatório de síntese é o documento pelo qual o Colégio assume a responsabilidade política com base no artigo 317.º do TFUE. Contém uma análise das reservas e as suas razões e dá instruções aos serviços sobre a forma de solucionar as deficiências que persistam.

A Comissão considera que a combinação dos relatórios anuais de atividades e do relatório de síntese cumprem os objetivos de responsabilização interna e externa definidos pelo Tribunal. Os relatórios anuais de atividade são concluídos a tempo de poderem ser tidos em conta pelo Tribunal e contêm uma declaração explícita comparável a outros domínios. O relatório de síntese constitui o resumo dos relatórios anuais de atividades e é o documento pelo qual o Colégio assume a responsabilidade política com base no artigo 317.º do TFUE.

Os relatórios anuais de atividade e os relatórios de síntese são documentos públicos facilmente acessíveis a todas as partes interessadas. A Comissão seguirá a sugestão do Tribunal no sentido de se criar uma ligação das contas consolidadas para as páginas em que o relatório de síntese e os relatórios anuais de atividade são publicados.

1.46. O orçamento é votado pela autoridade orçamental. Uma vez que a proposta de orçamento de 2012 da Comissão foi reduzido pela autoridade orçamental, a Comissão teve de introduzir um pedido de orçamento retificativo a fim de satisfazer os pedidos de pagamento dos Estados-Membros para a política regional e desenvolvimento rural. Contudo, este também foi reduzido pela autoridade orçamental, o que teve como resultado um grande atraso de 12,1 mil milhões EUR de créditos não pagos para a política regional no final do ano. Para o desenvolvimento rural, houve uma falta relativamente pequena de dotações de pagamento de 101,4 mil milhões EUR no orçamento de 2012.

⁽³²⁾ Por exemplo, a declaração de gestão exigida dos organismos dos Estados-Membros (n.º 5, alínea a) do artigo 59.º do Regulamento Financeiro) e as declarações sobre a governação da sociedade obrigatórias por força do artigo 46.º A da Quarta Diretiva do Conselho 78/660/CEE, de 25 de julho de 1978, baseada no artigo 54.º, n.º 3, alínea g), do Tratado e relativa às contas anuais de certas formas de sociedades (JO L 222 de 14.8.1978, p. 11).

⁽³³⁾ Ver pontos 1.36-1.38 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dotações orçamentais para autorizações e para pagamentos

1.47. O orçamento definitivo da UE autorizou as instituições a proceder a autorizações no montante de 148,7 ⁽³⁴⁾ mil milhões de euros e a efetuar pagamentos no montante 136,8 ⁽³⁵⁾ mil milhões de euros.

1.48. Estas dotações foram utilizadas na íntegra; foram concedidas autorizações no valor de 99,6 % do total autorizado (99,3 % em 2011) e efetuados pagamentos no valor de 99,1 % do limite orçamental (98,6 % em 2011).

A Comissão utilizou todos os instrumentos à sua disposição para maximizar a execução do orçamento, entre os quais a «transferência do final do exercício» recentemente introduzida no Regulamento Financeiro. Desta forma, foi possível reunir dotações não utilizadas provenientes de todas as posições e fazer pagamentos no valor de 211 milhões EUR ao abrigo da Política Regional no final de dezembro.

⁽³⁴⁾ Montantes disponíveis para autorizações no exercício de 2012 e em exercícios futuros. O total de dotações para autorizações inclui um montante de 0,3 mil milhões de euros transitado de 2011 e um montante proveniente de seis orçamentos rectificativos no total de 1,2 mil milhões de euros. Além disso, estavam disponíveis para autorizações receitas afetadas no valor de 6,3 mil milhões de euros, não incluídas nos 148,7 mil milhões de euros. As receitas afetadas são utilizadas para financiar despesas específicas [ver artigo 18.º do Regulamento Financeiro — Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1)]. 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.

⁽³⁵⁾ Montantes disponíveis para os pagamentos do exercício. O total de dotações para pagamentos inclui um montante de 1,1 mil milhões de euros transitado de 2011 e um montante proveniente dos referidos seis orçamentos rectificativos no total de 6,7 mil milhões de euros. Além disso, estavam disponíveis para pagamentos receitas afetadas no valor de 6,8 mil milhões de euros, não incluídas nos 136,8 mil milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.49. As dotações para autorizações a que é aplicável o limite do quadro financeiro situaram-se 0,8 mil milhões de euros abaixo desse limite. Outras autorizações, constituídas por fundos a que não é aplicável o referido limite, totalizaram 1,2 mil milhões de euros ⁽³⁶⁾. No caso das dotações para pagamentos, as despesas situaram-se dentro do limite num montante de 5,6 mil milhões de euros, para o conjunto dos fundos.

Resultado orçamental

1.50. Em 2012, as receitas excederam os pagamentos ⁽³⁷⁾ em 1 000 milhões de euros ⁽³⁸⁾ (1,5 mil milhões de euros em 2011). Este excedente ⁽³⁹⁾ será utilizado para compensar os recursos próprios a cobrar aos Estados-Membros em 2013.

⁽³⁶⁾ Nos termos do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (JO C 139 de 14.6.2006, p. 1), certas dotações de autorização inscritas no orçamento, como a Reserva para Ajudas de Emergência, o Instrumento de Flexibilidade, o Fundo de Solidariedade da União Europeia e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, podem superar o limite. Em 2012, os montantes autorizados foram: Reserva para Ajudas de Emergência, 224 milhões de euros; Fundo de Solidariedade da União Europeia, 688 milhões de euros; Instrumento de Flexibilidade, 200 milhões de euros; e Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, 74 milhões de euros, que totalizam 1 186 milhões de euros.

⁽³⁷⁾ Para além das operações de tesouraria, foram incluídas determinadas dotações de pagamento transitadas. Como especificado no artigo 15.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1), no cálculo deste excedente, são incluídas as dotações de pagamento transitadas do exercício anterior, as anulações de dotações de pagamento por utilizar transitadas do exercício anterior e as diferenças de câmbios.

⁽³⁸⁾ Ver nota 1.1 — Resultado orçamental da UE das contas anuais consolidadas da UE — 2012.

⁽³⁹⁾ O resultado orçamental não é uma reserva e não pode ser acumulado e utilizado em exercícios futuros para financiar as despesas.

Pressão sobre o orçamento para pagamentos

1.51. Como o Tribunal observou no Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 ⁽⁴⁰⁾, a Comissão depara-se com dificuldades crescentes para satisfazer todos os pedidos de pagamento no exercício dentro dos limites das dotações para pagamentos orçamentadas. Em 2012, a Comissão procurou dotações de pagamento suplementares no quarto trimestre do exercício. Solicitou 9 mil milhões de euros de dotações para pagamentos através do orçamento rectificativo n.º 6, apresentado em 23 de outubro de 2012, dos quais foram aprovados 6 mil milhões de euros pela autoridade orçamental em 12 de dezembro de 2012. A pressão exercida sobre os pagamentos reflete-se igualmente no aumento do montante de autorizações por liquidar (ver ponto 1.54-1.55).

1.52. Um fator que contribui para esta situação é que as dotações para autorizações se têm situado perto do limite definido no quadro financeiro ao longo do período de 2007-2013, ao passo que as dotações para pagamentos têm sido estabelecidas abaixo do limite em cada período (ver **quadro 1.4**). Em resultado, o total acumulado de dotações de autorização disponível no período de 2007-2013 excede o total acumulado de dotações de pagamento no mesmo período no montante de 114 mil milhões de euros, o que representa mais 64 mil milhões de euros do que a diferença de 50 mil milhões de euros entre os dois totais prevista no quadro financeiro.

1.53. Outros fatores que exercem pressão sobre o orçamento para pagamentos em 2012 incluem o aumento do fluxo de pedidos de pagamento dos Estados-Membros no penúltimo ano do período de programação ⁽⁴¹⁾ e a resposta à lentidão do arranque das despesas de coesão no atual período de programação. Esta situação resultou na apresentação de orçamentos rectificativos que transferiram dotações de pagamento (mas não de autorização) para outras rubricas orçamentais, bem como na anulação de algumas dotações de pagamento.

1.51. Consultar a resposta ao ponto 1.46

1.53. A Comissão concorda que uma aceleração da apresentação dos pedidos de pagamento no final do período de programação é uma característica normal da programação plurianual. Dado que este facto é do conhecimento da Comissão, foi proposto um orçamento rectificativo em 2012 para antecipar a falta de dotações (ver também a resposta ao ponto 1.46).

O orçamento rectificativo incluía apenas dotações de pagamento: não são precisas dotações de autorização adicionais uma vez que estão determinadas no quadro financeiro plurianual.

⁽⁴⁰⁾ Ver pontos 1.34 e 1.38 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁽⁴¹⁾ Ver «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — Exercício de 2012».

Quadro 1.4 — Comparação entre o quadro financeiro 2007-2013 e as dotações anuais orçamentadas*(milhões de euros)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	Total
<i>Estabelecido no quadro financeiro</i>								
(A) Dotações de autorização	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) Dotações de pagamento	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Diferença estabelecida no quadro (A) – (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Orçamentos adotados ⁽²⁾</i>								
(D) Dotações de pagamento adotadas nos orçamentos anuais	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) Diferença adicional criada (B) – (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) Diferença total (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

⁽¹⁾ O valor de 2013 para (D) é o valor adotado antes de quaisquer orçamentos retificativos.

⁽²⁾ As dotações de autorização adotadas aproximavam-se do valor do quadro financeiro e não são aqui apresentadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Autorizações orçamentais por liquidar

1.54. As dotações orçamentais por liquidar da Comissão ⁽⁴²⁾, que ainda não deram origem a pagamentos e/ou a anulações da autorização, aumentaram 10 mil milhões de euros (5,0 %) totalizando 217 mil milhões de euros e representam o equivalente a dois anos e três meses de autorizações diferenciadas ⁽⁴³⁾ ou dois anos e sete meses de pagamentos diferenciados à taxa de execução de 2012.

⁽⁴²⁾ Um montante adicional de 0,6 mil milhões de euros de autorizações orçamentais por liquidar diz respeito às outras instituições, o que eleva o valor total de autorizações orçamentais por liquidar da UE para 218 mil milhões de euros.

⁽⁴³⁾ O orçamento distingue dois tipos de dotações: dotações não diferenciadas e dotações diferenciadas (constituídas por autorizações diferenciadas e pagamentos diferenciados). As dotações não diferenciadas servem para financiar as operações que têm um caráter 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.

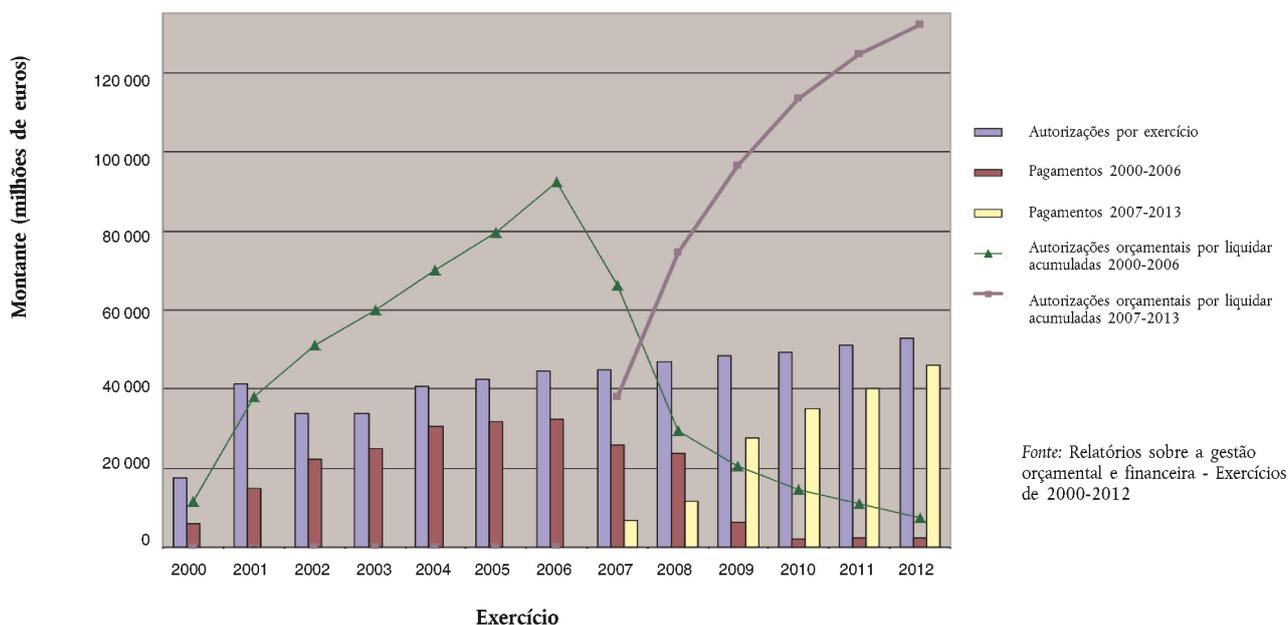
OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.55. A maior parte das autorizações por liquidar refere-se ao Título 1b (coesão para o crescimento e o emprego) (ver **gráfico 1.4**). Neste domínio, as autorizações por liquidar ascenderam a 140 mil milhões de euros⁽⁴⁴⁾ (64,1 % do montante total), o que representa 2 anos e 8 meses de autorizações ou 2 anos e 11 meses de pagamentos (2011: 3 anos e 2 meses) à taxa de execução de 2012. O rácio entre as autorizações por liquidar e os orçamentos anuais é, contudo, semelhante em outros domínios nos quais se utilizam dotações diferenciadas. O decréscimo do número equivalente a anos de pagamentos em comparação com 2011 deve-se principalmente às dotações de pagamento no valor de 4,4 mil milhões de euros afetadas à coesão por meio do orçamento rectificativo nº 6. Apesar deste aumento das dotações de pagamento, estavam ainda por liquidar pedidos de pagamento no montante de 16,2 mil milhões de euros⁽⁴⁵⁾ no final de 2012 (10,7 mil milhões de euros no final de 2011 e 6,4 mil milhões de euros no final de 2010). Deste modo, o montante a executar por futuros orçamentos para pagamentos aumentou significativamente nos últimos três anos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.55. Além dos pedidos que não puderam ser pagos no final do exercício devido à falta de dotações (ver resposta ao ponto 1.46), haverá sempre pedidos de pagamento tardios que ficam por pagar no final do exercício devido ao prazo de 31 de dezembro nas regras «N + 2/3».

Gráfico 1.4 — Evolução das autorizações por liquidar acumuladas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão 2000-2006, bem como do domínio da Coesão 2007-2012



⁽⁴⁴⁾ Duas linhas do **gráfico 1.4** perfazem 140 mil milhões de euros: a linha das autorizações orçamentais por liquidar acumuladas de 2000-2006 (8 mil milhões de euros) e a linha das autorizações orçamentais por liquidar acumuladas de 2007-2013 (132 mil milhões de euros). Para pormenores sobre a coesão, ver o «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — Exercício de 2012», p. 25, 39-42.

⁽⁴⁵⁾ Este valor inclui tanto pedidos aprovados para pagamento como pedidos entrados mas ainda não verificados ou aprovados. Ver «Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — Exercício de 2012», p. 39.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Pré-financiamento pendente

1.56. A liquidação de uma autorização (por meio de um pagamento) não conclui necessariamente o processo de registo da despesa. A Comissão regista as despesas definitivas apenas depois da realização, comunicação e aceitação das atividades. O **quadro 1.5** apresenta o nível de desembolsos de pré-financiamento cuja utilização final pelos beneficiários a Comissão ainda não aceitou e validou. O pré-financiamento bruto elevou-se a 80,1 mil milhões de euros no final de 2012 ⁽⁴⁶⁾.

1.57. O período mais longo decorrido entre a autorização e a aceitação da despesa regista-se na rubrica 4 («A UE enquanto agente mundial»), em que, para uma operação normal, decorrem três anos e 11 meses ⁽⁴⁷⁾ entre a realização da autorização e o registo, pela Comissão, das respetivas despesas definitivas. Períodos de pré-financiamento desnecessariamente longos podem conduzir a um maior risco de erro ou a perdas (ver capítulo 7, caixa 7.1).

1.56. *Em conformidade com o artigo 90.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro, os pré-financiamentos são apurados (o que significa que as despesas são registadas) regularmente e em função da natureza económica e do calendário do projeto subjacente. O exercício de imputação (cut-off) cada ano atribui as despesas correspondentes para o período adequado, mesmo que um pedido (final) de pagamento ainda não tenha sido declarado ou aceite.*

1.57. *A Comissão salienta que, dadas as especificidades das ações externas, em conformidade com o artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro (aplicável a partir de 1 de janeiro de 2013), foi prevista uma exceção para as ações externas para que até dois pagamentos de pré-financiamento podem permanecer abertos durante todo o tempo que dura a ação subjacente.*

⁽⁴⁶⁾ O valor líquido de 57,7 mil milhões de euros apresentado no balanço reflete o remanescente após a estimativa da Comissão sobre o grau de cumprimento das condições da ajuda pelos beneficiários. Algumas DG não registam as despesas definitivas mesmo quando possuem elementos que indicam que se verificaram progressos reais (ponto 1.29 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2010 e ponto 1.12 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2009).

⁽⁴⁷⁾ O período corresponde a um total de três anos e 11 meses no **quadro 1.5**, que é constituído por dois anos e cinco meses em média para as autorizações orçamentais por liquidar e 18 meses em média para o pré-financiamento.

Quadro 1.5 — Autorizações orçamentais por liquidar e pré-financiamento por rubrica do quadro financeiro e em anos de autorizações (pagamentos)

(milhões de euros)

Autorizações orçamentais por liquidar										
Rubrica		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Anos de autorizações ⁽¹⁾
1	Crescimento sustentável ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Recursos naturais	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Cidadania, liberdade, segurança e justiça	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	A UE enquanto agente mundial	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Administração	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Total	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3

Pré-financiamento										
Rubrica		< 2007 ⁽²⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Anos de pagamentos ⁽³⁾
1	Crescimento sustentável ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Recursos naturais	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Cidadania, liberdade, segurança e justiça	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	A UE enquanto agente mundial	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Administração	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Total (pré-financiamento bruto)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Fonte: Relatório sobre a gestão orçamental e financeira — Exercício de 2012 — secção A.6.3.

⁽²⁾ Uma parte do pré-financiamento pago antes de 2007 foi afetado à rubrica correspondente do quadro financeiro com base na DG responsável já que não estavam disponíveis informações sobre a rubrica orçamental no sistema de informação da Comissão.

⁽³⁾ Pré-financiamento pago à data de 31.12.2012 dividido por pagamento efetuado a partir das dotações do exercício.

⁽⁴⁾ A rubrica 1, «Crescimento sustentável», é constituída pela rubrica 1a, «Competitividade para o Crescimento e o Emprego», e 1b, «Coesão para o Crescimento e o Emprego».

Necessidades em matéria de desembolsos futuros

1.58. Entre os fatores fundamentais que contribuem para a pressão exercida sobre o orçamento para pagamentos em 2012 figuram as diferenças significativas dos desequilíbrios assinalados no ponto 1.52 e a necessidade de dar resposta ao saldo remanescente das autorizações por utilizar. Devido a esta pressão, é essencial que a Comissão programe as suas necessidades de pagamento a médio e longo prazo. Para além de satisfazer as necessidades de tesouraria resultantes das autorizações orçamentais por liquidar, os orçamentos futuros terão de financiar pagamentos relacionados com o passivo registado no balanço da União ⁽⁴⁸⁾. No conjunto, representam uma necessidade futura de desembolso no montante de cerca de 313 mil milhões de euros em 31 de dezembro de 2012.

1.59. O Tribunal é de opinião que a Comissão deve elaborar e publicar uma estimativa de tesouraria de grande alcance, que lhe permita projetar as necessidades futuras em matéria de pagamentos, ajudar a definir as necessidades futuras, programar as prioridades orçamentais e garantir que os pagamentos necessários poderão ser efetuados a partir de orçamentos anuais aprovados. Esta análise deverá considerar o volume de pagamentos de pré-financiamento que a UE necessitará de efetuar, bem como as necessidades de desembolso futuras decorrentes do passivo já registado no balanço da União.

1.58. *As autorizações pendentes são analisadas em profundidade pela Comissão. As novas propostas legislativas apresentadas pela Comissão para o período de 2014-2020, destinam-se a reforçar a disciplina financeira, com uma regra de anulação automática após dois anos da autorização anual. Além disso, a Comissão propôs a supressão de isenções para os grandes projetos. No entanto, no processo interinstitucional afigura-se que os legisladores acordaram em alargar a regra de anulação automática para três anos. No âmbito do quadro financeiro plurianual, a Comissão propõe igualmente uma maior flexibilidade em matéria de gestão orçamental, a fim de transferir as margens não utilizadas no âmbito de cada uma das rubricas para o ano seguinte.*

1.59. *A Comissão participa num cuidadoso planeamento prospetivo. Contudo, a única via para resolver as autorizações pendentes (RAL) é a anulação ou o pagamento. As anulações são estritamente determinados pelas regras financeiras, e não seriam aplicáveis na maioria dos casos. Por conseguinte, a Comissão é obrigada a pagar os montantes pendentes.*

A Comissão irá analisar a forma como a situação de tesouraria prevista, que inclui também os passivos já registados no balanço da União, podem ser mais bem preparada e divulgada da melhor forma.

⁽⁴⁸⁾ Com a notável exceção dos empréstimos concedidos, a maior parte do passivo do balanço resultará, no final, num pedido de pagamento a cargo do orçamento. Dos 137 mil milhões de euros de passivo que não refletem empréstimos contraídos, apenas 42 mil milhões estão já cobertos por autorizações.

ANEXO 1.1

ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA

1. O método de auditoria do Tribunal está definido no Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade. Este manual encontra-se disponível no sítio Internet do Tribunal. Para planear o trabalho de auditoria e determinar a extensão dos testes substantivos 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).

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

2. Para avaliar se as contas consolidadas (demonstrações financeiras consolidadas e relatórios agregados sobre a execução do orçamento) refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira da União Europeia, bem como as suas receitas, despesas e fluxos de caixa no final do exercício, a auditoria consiste nos seguintes elementos fundamentais:

- a) 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 elementos específicos 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 em cada domínio de receitas ou despesas (ver **quadros 1.1 e 1.2**), de modo a determinar o seu grau de regularidade;
- avaliação da eficácia de sistemas de supervisão e de controlo selecionados para garantir a regularidade das operações. Estes procedimentos são completados por provas provenientes dos trabalhos de outros auditores (quando pertinentes) e por um exame da informação e garantias da Comissão.

Testes das operações efetuados pelo Tribunal

4. Os testes diretos das operações em cada apreciação específica (capítulos 2 a 9) baseiam-se numa **amostra representativa** das receitas (no caso das receitas) e das operações retirada do grupo de políticas em questão ⁽¹⁾. Estes testes permitem obter uma estimativa do grau de irregularidade das operações na referida população.

5. Os testes das operações implicam um **exame** pormenorizado de cada operação selecionada, para determinar se o pedido ou o pagamento foi ou não efetuado para os efeitos do orçamento e do fundamento jurídico, foi corretamente calculado e cumpre as regras e a regulamentação aplicáveis. Este procedimento implica seguir o percurso da operação desde as contas orçamentais 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 testar 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**.

⁽¹⁾ Complementarmente, é retirada uma amostra horizontal representativa das autorizações, que é submetida a testes de conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis.

6. Em relação às despesas, o Tribunal examina pagamentos intermédios, pagamentos finais e o apuramento dos adiantamentos («pagamentos contabilizados como despesas»). Por outras palavras, examina as operações num ponto em que os destinatários finais dos fundos da UE (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa que executa obras ou serviços após um concurso público) realizaram atividades ou efetuaram custos, e em que a Comissão aceitou que essas atividades ou custos justificam o pagamento a partir do orçamento da UE. Por conseguinte, o Tribunal analisa a realidade económica subjacente às operações registadas nas contas consolidadas da UE.

7. A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro na população auditada no seu conjunto. O Tribunal não examina as operações de cada Estado-Membro, Estado e/ou região beneficiários todos os anos. Os exemplos constantes do Relatório Anual são fornecidos a título ilustrativo e demonstram os erros mais frequentemente encontrados. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa que os exemplos apresentados não possam ocorrer em outros locais. Os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para as conclusões a retirar quanto aos Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários em questão ⁽²⁾.

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. As operações individuais podem estar total ou parcialmente afetadas por erros. Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos efetuados pelo Tribunal são excluídos do cálculo e da frequência dos erros, já que demonstram que os sistemas de supervisão e de controlo funcionam com eficácia. O Tribunal analisa se os erros individuais são quantificáveis ou não quantificáveis, dependendo da possibilidade de aferir a parte afetada por erros do montante auditado. Além disso, o Tribunal analisa a natureza dos erros detetados, especialmente distinguindo entre 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).

9. Muitos erros ocorrem na aplicação da legislação em matéria de contratos públicos. Para respeitar os princípios fundamentais da concorrência previstos 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 limites, etc.

10. Para efeitos da sua auditoria, o Tribunal atribui um valor aos incumprimentos dos requisitos processuais previstos pela legislação aplicável à adjudicação de contratos. Assim sendo, o Tribunal:

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

11. 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 contratos públicos.

⁽²⁾ O objetivo da auditoria consiste em alcançar uma conclusão válida sobre as despesas e receitas da UE no seu conjunto. Para estabelecer uma comparação válida e estatisticamente significativa entre Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários, seria necessária uma amostra com um número muito maior de operações de cada um deles, que não seria realista.

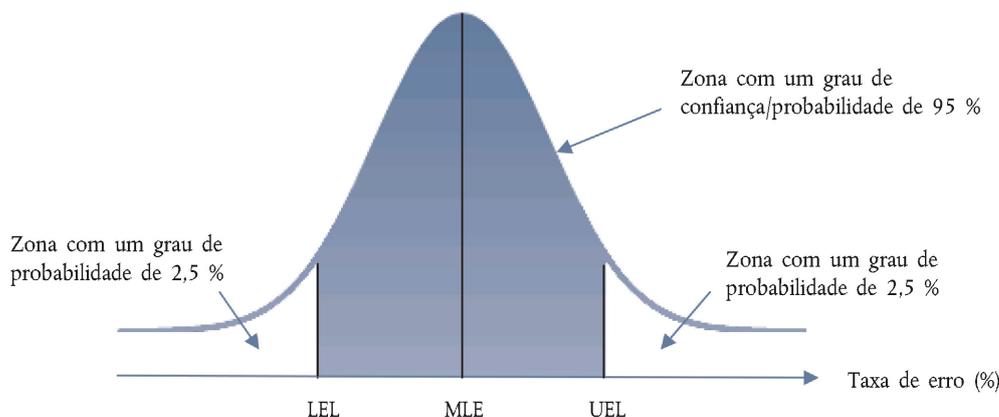
⁽³⁾ Existem essencialmente dois sistemas de adjudicação: à proposta mais baixa ou à proposta mais vantajosa.

⁽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 separação artificial dos contratos para que os projetos se situem abaixo do limite a partir do qual são aplicáveis as regras dos contratos públicos.

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

Taxa de erro estimada (erro mais provável)

12. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima a **taxa de erro mais provável** (*Most Likely Error — MLE*)⁽⁶⁾ em cada apreciação específica e para as despesas do orçamento no seu conjunto. O MLE é uma estimativa estatística da percentagem provável do erro (ou seja, dos incumprimentos quantificáveis da regulamentação aplicável, das normas e das condições estabelecidas nos contratos e nas subvenções) na população. O Tribunal estima igualmente o limite inferior de erro (*Lower Error Limit — LEL*) e o limite superior de erro (*Upper Error Limit — UEL*) (ver ilustração em seguida).



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

14. 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.

Frequência de erros

15. O Tribunal indica a frequência de ocorrência dos erros apresentando a proporção da amostra afetada por erros quer quantificáveis quer não quantificáveis.

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, Estados beneficiários e/ou regiões para gerir os riscos a que está exposto o orçamento da UE, 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 suas receitas estão sujeitos a uma multiplicidade de sistemas diferentes. Por isso, o Tribunal examina geralmente uma amostra de sistemas 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).

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

18. O Tribunal chega às suas opiniões sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas 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 do carácter generalizado dos erros. Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal avalie a garantia de que os erros existentes na população excedem ou se encontram dentro dos limites de materialidade. Na melhor estimativa do Tribunal, o conjunto das despesas de 2012 está afetado por uma taxa de erro de 4,8 %. O Tribunal estima, com um grau de confiança superior a 95 %, que a taxa de erro na população auditada é material. 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.

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

Irregularidade ou fraude

19. A maior parte dos erros decorre 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. O Tribunal comunica vários casos por ano ao OLAF.

PARTE 3 — Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

20. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do TFUE, o Tribunal emitiu:

- a) uma opinião de auditoria sobre as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado;
- b) opiniões de auditoria sobre a regularidade das receitas, dos pagamentos contabilizados como despesas e das autorizações subjacentes a essas contas.

21. Estas opiniões de auditoria e as auditorias correspondentes são efetuadas 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.

22. Estas normas preveem igualmente a situação em que os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes essas contas, estabelecendo que uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas. As demonstrações financeiras objeto da opinião do Tribunal, em especial na nota 6, reconhecem que existe um problema significativo relativamente ao incumprimento das normas que regem as despesas a cargo do orçamento da UE. Em conformidade, o Tribunal decidiu que a existência de um nível significativo de erro que afeta a regularidade não constitui, em si mesma, motivo para alterar a sua opinião distinta sobre a fiabilidade das contas.

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES RELATIVAS À FIABILIDADE DAS CONTAS

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Respostas 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 prosseguir as melhorias 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; — pela primeira vez, o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 revelou um número crescente de casos em que 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>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. Em alguns casos, os atrasos na contabilização das despesas incorridas estão relacionados com a perda da pista de auditoria. O Tribunal considera que são necessárias melhorias significativas dos procedimentos em determinadas Direções-Gerais.</p> <p>A Comissão incluiu instrumentos de engenharia financeira nas contas de 2010 e adiantamentos no âmbito de outros regimes de ajuda nas contas de 2011. Os saldos remanescentes são estimados, em ambos os casos, no pressuposto de que os fundos são utilizados uniformemente ao longo do período operacional. A Comissão deverá submeter este pressuposto a um exame permanente.</p>	<p><i>A Comissão está ciente da importância desta questão e está continuamente a trabalhar para melhorar os seus procedimentos. Foi introduzido um artigo específico no Regulamento Financeiro revisto para incentivar uma maior apuramento periódico dos pré-financiamentos. Estas disposições são complementadas por uma nota de orientação interpretativa que foi distribuída a todas as Direções-Gerais da Comissão.</i></p> <p><i>O método descrito pelo Tribunal é aplicado uma vez que estas rubricas de despesas foram identificadas. A Comissão considera pouco provável que possa ser desenvolvida uma metodologia diferente, mais fiável e, simultaneamente, economicamente mais vantajosa, nos poucos meses que restam do atual período de programação.</i></p>

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Respostas da Comissão
<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p> <p>As orientações relativas às informações financeiras devem ser examinadas no sentido de especificar os dados a incluir e a forma de os apresentar. São necessários esforços suplementares para melhorar a qualidade dos dados apresentados.</p> <p>No final dos exercícios de 2010 e 2011, 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 % em 2010 e de 72 % em 2011 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>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p> <p>O contabilista aperfeiçoou a apresentação das informações sobre as recuperações e correções financeiras na nota 6. Esta nota é atualmente mais focalizada e menos extensiva. Contém igualmente informações de caráter não financeiro que poderão ser mais adequadamente apresentadas no relatório sobre a proteção do orçamento da UE, em conformidade com o n.º 4 do artigo 150.º do Regulamento Financeiro (UE, Euratom) n.º 966/2012 a enviar às autoridades orçamentais em setembro de cada ano.</p> <p>No final de 2012, continuava por executar um montante de 1,1 mil milhões de euros (taxa de execução de 90 %). O total de 2012 incluía montantes de correções financeiras que faziam parte do encerramento dos programas de 2000-2006 (ver caixa 1.1).</p>	<p>2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras</p> <p><i>A Comissão prosseguirá os seus esforços para melhorar a apresentação destas informações, assinalando que serão apresentadas informações mais pormenorizadas na comunicação da Comissão sobre a proteção do orçamento da União Europeia.</i></p> <p><i>Este número deverá aumentar em 2013, devido ao encerramento dos programas do FEDER de 2000-2006. No entanto, no que respeita ao Fundo de Coesão, as disposições regulamentares são diferentes e os projetos do Fundo de Coesão de 2000-2006 serão encerrados sobretudo no ano seguinte.</i></p>
<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p> <p>A Comissão deverá garantir que todas as informações contabilísticas e técnicas necessárias estão disponíveis quando a transferência for realizada, de modo a salvaguardar os ativos com eficácia.</p> <p>No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e em relatórios anuais posteriores, o Tribunal chamou a atenção para a reserva formulada pelo Diretor-Geral responsável no seu Relatório Anual de Atividades sobre a fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela Agência Espacial Europeia.</p>	<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</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.</p> <p>O Diretor-Geral responsável manteve uma reserva no seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2012 sobre a fiabilidade das informações financeiras comunicadas pela Agência Espacial Europeia.</p>	<p>3. Transferência de ativos do programa Galileo</p> <p><i>A Comissão executou controlos exaustivos e tem uma garantia razoável de que as quantias reconhecidas no balanço do programa Galileo são fiáveis. Os preparativos para a transferência dos ativos estão a avançar satisfatoriamente.</i></p> <p><i>A Comissão prosseguirá a auditoria dos relatórios financeiros apresentados pela ESA e corrigirá erros, se necessário. Incentivará e apoiará a ESA a melhorar a qualidade da informação financeira.</i></p>

ANEXO 1.3

EXTRATOS DAS CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2012 ⁽¹⁾

Quadro 1 — Balanço (*)

(milhões de euros)

	31.12.2012	31.12.2011
Ativo não corrente		
Ativos intangíveis	188	149
Ativos fixos tangíveis	5 978	5 071
Investimentos contabilizados com base no método da equivalência patrimonial	392	374
Ativos financeiros	62 311	43 672
Contas a receber	564	289
Pré-financiamentos	44 505	44 723
	113 938	94 278
Ativo corrente		
Inventários	138	94
Ativos financeiros	1 981	3 721
Contas a receber	14 039	9 477
Pré-financiamentos	13 238	11 007
Caixa e equivalentes de caixa	10 674	18 935
	40 070	43 234
Ativo total	154 008	137 512
Passivo não corrente		
Pensões e outros benefícios do pessoal	(42 503)	(34 835)
Provisões	(1 258)	(1 495)
Passivo financeiro	(57 232)	(41 179)
Outro passivo	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Passivo corrente		
Provisões	(806)	(270)
Passivo financeiro	(15)	(51)
Contas a pagar	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Passivo total	(194 424)	(171 362)
Ativo líquido	(40 416)	(33 850)
Reservas	4 061	3 608
Montantes a reclamar aos Estados-Membros (**)	(44 477)	(37 458)
Ativo líquido	(40 416)	(33 850)

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

(**) Em 13 de dezembro de 2012, o Parlamento Europeu adotou um orçamento que prevê o pagamento do passivo de curto prazo da União com base nos recursos próprios a cobrar pelos Estados-Membros, ou a reclamar aos mesmos, em 2013. Nos termos do artigo 83.º do Estatuto do Pessoal (Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, alterado subsequentemente), os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações previstas no regime de pensões.

(1) Aconselha-se o leitor a consultar a versão integral das contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012, que incluem as demonstrações financeiras consolidadas e suas notas explicativas, bem como os relatórios agregados sobre a execução do orçamento e suas notas explicativas.

Quadro 2 — Demonstração de resultados financeiros (*)

(milhões de euros)

	2012	2011
Receitas de funcionamento		
Receitas de recursos próprios e contribuições	130 919	124 677
Outras receitas de funcionamento	6 826	5 376
	137 745	130 053
Despesas de funcionamento		
Despesas administrativas	(9 320)	(8 976)
Despesas de funcionamento	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Excedente/(défice) das atividades de funcionamento	3 792	(2 701)
Receitas financeiras	2 157	1 491
Despesas financeiras	(1 942)	(1 355)
Varição dos passivos de pensões e de outros benefícios do pessoal	(8 846)	1 212
Parte do défice líquido de entidades associadas e empresas comuns	(490)	(436)
Resultados económicos do exercício	(5 329)	(1 789)

(*) A apresentação da demonstração de resultados financeiros é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 3 — Demonstração dos fluxos de caixa (*)

(milhões de euros)

	2012	2011
Resultado económico do exercício	(5 329)	(1 789)
Atividades de funcionamento		
Amortização	39	33
Depreciação	405	361
(Aumento)/diminuição dos empréstimos	(16 062)	(27 692)
(Aumento)/diminuição das contas a receber	(4 837)	1 605
(Aumento)/diminuição dos pré-financiamentos	(2 013)	(1 534)
(Aumento)/diminuição dos inventários	(44)	(3)
(Aumento)/diminuição das provisões	299	234
(Aumento)/diminuição do passivo financeiro	16 017	27 781
(Aumento)/diminuição de outros passivos	468	(45)
Aumento/(diminuição) das contas a pagar	(1 390)	6 944
Excedente orçamental do exercício anterior transitado como receita não caixa	(1 497)	(4 539)
Outros movimentos não caixa	260	(75)
Aumento/(diminuição) dos passivos das pensões e dos benefícios do pessoal	7 668	(2 337)
Atividades de investimento		
(Aumento)/diminuição dos ativos intangíveis e dos ativos fixos tangíveis	(1 390)	(693)
(Aumento)/diminuição dos investimentos com base no método da equivalência patrimonial	(18)	118
(Aumento)/diminuição dos ativos disponíveis para venda	(837)	(1 497)
Fluxos de caixa líquidos	(8 261)	(3 128)
Aumento/(redução) líquido de caixa e equivalentes de caixa	(8 261)	(3 128)
Caixa e equivalentes de caixa no início do exercício	18 935	22 063
Caixa e equivalentes de caixa no final do exercício	10 674	18 935

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

Quadro 4 — Demonstração da variação da situação líquida (*)

(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	Resultados económicos do exercício	
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 dos resultados económicos de 2010		4	17 228	(17 232)	0
Resultado orçamental de 2010 creditado aos Estados-Membros			(4 539)		(4 539)
Resultados económicos do exercício				(1 789)	(1 789)
Saldo em 31 de dezembro de 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Movimento na reserva do Fundo de Garantia		168	(168)		0
Movimentos pelo justo valor	258				258
Outros		21	(19)		2
Afetação dos resultados económicos de 2011		6	(1 795)	1 789	0
Resultado orçamental de 2011 creditado aos Estados-Membros			(1 497)		(1 497)
Resultados económicos do exercício				(5 329)	(5 329)
Saldo em 31 de dezembro de 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

(*) A apresentação da demonstração da variação da situação líquida é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 5 — Resultado orçamental da UE (*)*(milhões de euros)*

União Europeia	2012	2011
Receitas do exercício	1 39 541	130 000
Pagamentos com base em dotações do exercício	(137 738)	(128 043)
Dotações de pagamento transitadas para o exercício N+1	(936)	(1 019)
Anulação de dotações de pagamento não utilizadas transitadas do exercício N-1	92	457
Diferenças cambiais do exercício	60	97
Resultado orçamental (**)	1 019	1 492

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

(**) Dos quais o resultado da EFTA representou 4 milhões de euros em 2012 e 5 milhões de euros em 2011.

CAPÍTULO 2

Receitas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.17
Características específicas das receitas	2.2-2.8
Âmbito e método de auditoria	2.9-2.17
Recursos próprios baseados no RNB	2.10-2.12
Recursos próprios tradicionais	2.13-2.15
Recursos próprios baseados no IVA	2.16-2.17
Regularidade das operações	2.18-2.22
Recursos próprios baseados no RNB	2.19
Recursos próprios tradicionais	2.20
Recursos próprios baseados no IVA	2.21
Receitas diversas	2.22
Eficácia dos sistemas	2.23-2.39
Recursos próprios baseados no RNB	2.24-2.30
Gestão das reservas	2.24-2.27
Avaliação da verificação dos dados do RNB pela Comissão	2.28-2.30
Recursos próprios tradicionais	2.31-2.33
Recursos próprios baseados no IVA	2.34-2.37
Relatórios Anuais de Atividades	2.38-2.39
Conclusões e recomendações	2.40-2.44
Conclusões sobre as receitas relativas ao exercício de 2012	2.40-2.42
Recomendações	2.43-2.44
Anexo 2.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das receitas	
Anexo 2.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio das receitas	
Anexo 2.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. O **quadro 2.1** dá as informações principais sobre as receitas em 2012.

Quadro 2.1 — Receitas — Informações principais 2012

Tipo de receita	Descrição	Receitas 2012	
		(milhões de euros)	%
Recursos próprios baseados no RNB	Recursos baseados no RNB (rendimento nacional bruto) do exercício corrente	97 856	70,1
Recursos próprios tradicionais (RPT)	Direitos aduaneiros e quotizações do açúcar	16 454	11,8
Recursos próprios baseados no IVA	Recursos baseados no IVA (imposto sobre o valor acrescentado) do exercício corrente	14 648	10,5
Correção dos desequilíbrios orçamentais	Correção a favor do Reino Unido	- 74	- 0,1
Redução da contribuição baseada no RNB	Concedida aos Países Baixos e à Suécia	2	0,0
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS		128 886	92,4
Juros de mora e multas		3 807	2,7
Contribuições e restituições no âmbito dos acordos e programas da União/Comunidade		2 928	2,1
Excedentes, saldos e ajustamentos		2 041	1,5
Receitas provenientes de pessoas ligadas às Instituições e outros organismos da União		1 236	0,9
Receitas provenientes do funcionamento administrativo das Instituições		612	0,4
Receitas diversas		31	0,0
Concessão e contração de empréstimos		0	0,0
TOTAL DAS RECEITAS DIVERSAS		10 655	7,6
TOTAL DAS RECEITAS DO EXERCÍCIO		139 541	100,0

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas das receitas

2.2. Os recursos próprios constituem, de longe, a fonte de financiamento mais importante das despesas orçamentais (92,4 %). Os recursos próprios dividem-se em três categorias ⁽¹⁾: recursos próprios derivados do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-Membros, recursos próprios tradicionais (RPT) (direitos aduaneiros cobrados às importações e encargos de produção sobre o açúcar) e recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado pelos Estados-Membros.

2.3. Os recursos próprios baseados no RNB resultam da aplicação de uma taxa uniforme ao RNB dos Estados-Membros. O cálculo das contribuições dos Estados-Membros para o exercício atual (97 856 milhões de euros, 70,1 % das receitas) baseia-se na previsão dos dados do RNB ⁽²⁾. Estes dados são sujeitos a revisão durante pelo menos quatro anos, após os quais prescrevem ⁽³⁾. As revisões são tidas em conta no cálculo dos saldos e ajustamentos ⁽⁴⁾ do RNB dos Estados-Membros dos anos anteriores, que também contribuem para o orçamento anual das receitas. O principal risco para a regularidade consiste no facto de as estatísticas subjacentes não serem compiladas em conformidade com as regras da UE ou não serem processadas de acordo com essas regras.

2.4. Após ser tido em conta o total dos recursos próprios tradicionais, dos recursos próprios baseados no IVA e das receitas diversas, os recursos próprios baseados no RNB são utilizados para equilibrar o orçamento da UE. 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 os dados do RNB serem corrigidos.

⁽¹⁾ 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) e Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, 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⁾ Estes dados são acordados entre a Comissão e os Estados-Membros na reunião do Comité Consultivo sobre Recursos Próprios.

⁽³⁾ A menos que sejam estabelecidas reservas (ver ponto 2.24).

⁽⁴⁾ Em cada Estado-Membro estes podem ser positivos ou negativos. Em 2012, os saldos e ajustamentos líquidos do RNB elevaram-se a 284 milhões de euros, ou seja 0,2 % das receitas (os ajustamentos positivos ascenderam a 952 milhões de euros, ou seja 0,7 % das receitas, e os ajustamentos negativos a 668 milhões de euros, ou seja 0,5 % das receitas).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.5. Os recursos próprios tradicionais são apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos ao orçamento da UE (16 454 milhões de euros, 11,8 % 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») ⁽⁵⁾. Os principais riscos que se colocam relativamente aos RPT dizem respeito à exaustividade, exatidão e oportunidade dos direitos colocados à disposição da União.

2.6. 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 (14 648 milhões de euros, 10,5 % das receitas). Os principais riscos residem na exaustividade e exatidão da matéria coletável harmonizada do IVA fornecida pelos Estados-Membros e na exatidão e oportunidade das contribuições dos Estados-Membros.

2.7. 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 ⁽⁶⁾. Além disso, durante o período 2007-2013, 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 ⁽⁷⁾. 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.

2.8. As receitas diversas auditadas consistem principalmente em excedentes do orçamento do exercício anterior, contribuições no âmbito dos acordos da União/Comunidade (incluindo a EFTA), juros de mora e multas. Relativamente às receitas diversas, os principais riscos incluem a gestão das multas e erros no cálculo das contribuições no âmbito dos acordos da União/Comunidade por parte da Comissão.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Artigo 4.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom. Em 2012, esta correção elevou-se a aproximadamente 4 000 milhões de euros. Os 74 milhões de euros referidos no **quadro 2.1** representam os efeitos de diferenças nas taxas de câmbio.

⁽⁷⁾ N.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom. Os 2 milhões de euros da contribuição baseada no RNB indicados no **quadro 2.1** resultam de diferenças nas taxas de câmbio.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

2.9. 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 das receitas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame, ao nível da Comissão, de uma amostra de 55 ordens de cobrança ⁽⁸⁾. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as ordens de cobrança no domínio das receitas;
- b) a avaliação dos sistemas examinou:
 - i) os sistemas dos recursos próprios baseados no RNB ⁽⁹⁾ e no IVA ao nível da Comissão e dos recursos próprios tradicionais ao nível da Comissão e dos Estados-Membros;
 - ii) os sistemas da Comissão subjacentes ao cálculo da correção a favor do Reino Unido (incluindo um exame do cálculo do montante definitivo para 2008);
 - iii) a gestão, pela Comissão, de multas e sanções;
 - iv) os procedimentos de controlo interno da Comissão relativos à determinação das contribuições anuais dos países da EFTA pertencentes ao EEA («contribuição da EFTA»);
 - v) as tomadas de posição da Comissão, em especial os Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2012 da Direção-Geral do Orçamento (DG Orçamento) e do Eurostat.

Recursos próprios baseados no RNB

2.10. A avaliação partiu da previsão acordada dos dados do RNB para 2012, 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 baseadas nessas previsões.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ A avaliação da verificação dos dados do RNB incluiu visitas aos cinco Estados-Membros com as maiores contribuições para os recursos próprios baseados no RNB: Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.11. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão destinados a dar uma garantia razoável de que os recursos próprios baseados no RNB são corretamente calculados e cobrados. A auditoria incidiu igualmente sobre a gestão das reservas relativas ao RNB efetuada pela Comissão em 2012. O Tribunal não pode formular um juízo sobre a qualidade dos dados acordados entre a Comissão e os Estados-Membros.

2.12. No entanto, o Tribunal também avaliou a eficácia da verificação efetuada pela Comissão dos dados do RNB ⁽¹⁰⁾ relativos ao período 2002-2010, que foi concluída em janeiro de 2012. A análise centrou-se nos exercícios de 2002 a 2007, para os quais os dados do RNB, juntamente com os de 2008, se tornaram definitivos em 2012, sem possibilidade de os alterar para o cálculo dos ajustamentos dos recursos próprios baseados no RNB, exceto para os elementos diferenciados cobertos por reservas específicas (ver ponto 2.25). Este trabalho é tido igualmente em conta na avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão.

Recursos próprios tradicionais

2.13. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros selecionados (Bélgica, Polónia e Finlândia), que, em conjunto, contribuem com cerca de 13 % do total dos recursos próprios tradicionais. Analisou os seus sistemas contabilísticos (contabilidades A e B) 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 fiabilidade dos dados constantes das declarações de importação (códigos preferenciais e país de origem), das auditorias *a posteriori* e análise do risco e da concessão de dispensas de notificação na fase de importação nos Estados-Membros visitados.

2.14. Além disso, 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.

2.15. 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.

⁽¹⁰⁾ Os Estados-Membros analisados, por ordem decrescente das contribuições dos recursos próprios baseados no RNB, foram a Alemanha, a França, o Reino Unido, a Itália, a Espanha, os Países Baixos, a Bélgica, a Suécia, a Polónia e a Áustria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Recursos próprios baseados no IVA

2.16. Os recursos próprios baseados no IVA têm origem no IVA efetivamente recebido pelos Estados-Membros e ajustado, utilizando estatísticas e estimativas macroeconómicas («matéria coletável harmonizada do IVA»). A auditoria partiu da matéria coletável harmonizada do IVA elaborada pelos Estados-Membros e avaliou 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.

2.17. O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão destinados a dar garantias razoáveis de que os recursos próprios baseados no IVA são corretamente calculados e cobrados. O Tribunal avaliou o trabalho efetuado pela Comissão nos Estados-Membros no que se refere à verificação da matéria coletável harmonizada do IVA e à sua gestão das reservas. A auditoria não examinou diretamente as estatísticas e os dados fornecidos pelos Estados-Membros.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

2.18. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 2.1**. Nenhuma das 55 operações auditadas pelo Tribunal estava afetada por erros.

Recursos próprios baseados no RNB

2.19. A auditoria do Tribunal não detetou quaisquer erros no cálculo da Comissão das contribuições dos Estados-Membros e do respetivo pagamento, na sua maioria baseados em previsões dos dados do RNB para 2012. Contudo, a avaliação do Tribunal revelou insuficiências no método e no processo de verificação da Comissão (ver pontos 2.28-2.30). Estas insuficiências não tiveram impacto material nos recursos próprios baseados no RNB registados (ver ponto 2.30).

Recursos próprios tradicionais

2.20. 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

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

Receitas diversas

2.22. A auditoria do Tribunal não detetou erros nos cálculos ou pagamentos de operações relativas a receitas diversas. Contudo, a auditoria do Tribunal detetou insuficiências administrativas nos procedimentos da Comissão para calcular parte da contribuição de um país da EFTA ⁽¹¹⁾.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

2.23. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 2.2**.

Recursos próprios baseados no RNB

Gestão das reservas

2.24. Uma reserva ⁽¹²⁾ constitui um meio de manter um elemento duvidoso dos dados do RNB apresentados 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. A Comissão e os Estados-Membros deverão procurar resolver os elementos duvidosos o mais rapidamente possível ⁽¹³⁾.

2.25. A Comissão substituiu todas as reservas gerais existentes dos Estados-Membros da UE-25 por 103 reservas específicas ⁽¹⁴⁾. As reservas específicas incidem nos exercícios de 2002 a 2010 dos Estados-Membros da UE-15 e nos exercícios de 2004 a 2010 dos Estados-Membros da UE-10. Além disso, embora não esteja previsto nos procedimentos da Comissão, foram emitidas seis reservas específicas transversais ⁽¹⁵⁾ nos Estados-Membros da UE-25. O Tribunal detetou insuficiências na verificação dos dados do RNB por parte da Comissão que também afetam a gestão das reservas (ver alínea b), segundo e terceiro travessões, do ponto 2.28 e ponto 2.29).

2.22. Os serviços da Comissão procederão à revisão do procedimento administrativo a fim de corrigir as deficiências apontadas pelo Tribunal, em especial no que respeita ao cálculo da participação retroativa dos Estados do EEE/EFTA, relativamente ao qual serão elaboradas instruções mais pormenorizadas se necessário.

2.23. A Comissão não está de acordo com o Tribunal quanto à eficácia parcial dos seus controlos do RNB nos Estados-Membros, uma vez que estes mostram que não foi exigida nenhuma alteração significativa para as contribuições ou o RNB dos Estados-Membros.

2.24. O levantamento das reservas constitui uma prioridade importante para a Comissão e os Estados-Membros. A situação relativa às reservas é revista em cada reunião do Comité do RNB a fim de se proceder ao levantamento de todas as atuais reservas o mais rapidamente possível.

2.25. As reservas transversais são utilizadas quando existe um problema no cálculo do RNB, cuja resolução exige uma análise comparativa pormenorizada das soluções adotadas pelos Estados-Membros e pode exigir o acordo do Comité do RNB sobre aspetos conceptuais. Os resultados desta análise comparativa podem identificar a necessidade de alterações no cálculo do RNB a fim de garantir que as contribuições para os recursos próprios baseados no RNB sejam determinadas corretamente.

⁽¹¹⁾ O Tribunal não pôde confirmar a exatidão de 8 milhões de euros de um total de 240 milhões de euros.

⁽¹²⁾ As reservas podem ser gerais ou específicas. As reservas gerais incidem na totalidade dos elementos que compõem o RNB. As reservas específicas incidem em elementos diferenciados do RNB (PNB até 2001, RNB depois dessa data).

⁽¹³⁾ O mesmo se aplica aos recursos próprios baseados no IVA.

⁽¹⁴⁾ Em 2012, foram emitidas reservas gerais relativas aos exercícios de 2007 e 2008 para a Bulgária e a Roménia. Em janeiro de 2013, foram levantadas e substituídas por oito reservas específicas no caso da Bulgária e por 11 reservas específicas no caso da Roménia, relativamente aos exercícios de 2007 a 2010.

⁽¹⁵⁾ Estas reservas são definidas pela Comissão como aspetos notificados a todos os Estados-Membros para permitir ao Eurostat comparar a compilação de dados subjacente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.26. Em 2012, não foi levantada nenhuma destas reservas específicas RNB. Além disso, no final de 2012, ainda existiam duas reservas específicas RNB ⁽¹⁶⁾ relativas ao período 1995-2001. O **quadro 2.2** apresenta a situação por Estado-Membro. A Comissão não estima o potencial impacto das reservas.

2.27. A Comissão emitiu uma reserva geral relativa aos dados do RNB grego para o exercício de 2008, uma vez que este Estado-Membro não conseguiu cumprir o prazo de 22 de setembro de 2012 para os enviar ao Eurostat. Caso contrário, o exercício de 2008 tornar-se-ia definitivo e já não poderia ser corrigido.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.26. *A Comissão continua a cooperar, incluindo através de missões no terreno, com os dois países relativamente aos quais estão pendentes reservas respeitantes ao PNB do período 1995-2001, para que estas reservas possam ser levantadas.*

Uma vez que a contabilidade nacional é um sistema complexo de controlos e equilíbrios, não é possível isolar o impacto de cada componente e quantificar exatamente o impacto potencial das reservas (muitas vezes não é fácil determinar se será positivo ou negativo).

⁽¹⁶⁾ Uma reserva diz respeito à Grécia e a outra ao Reino Unido.

Quadro 2.2 — Reservas específicas RNB/PNB em 31 de dezembro de 2012 ⁽¹⁾, por Estado-Membro

Estado-Membro	Número de reservas pendentes em 31.12.2012	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	3	2002
Bulgária	0	n/a
República Checa	2	2004
Dinamarca	1	2002
Alemanha	2	2002
Estónia	2	2004
Irlanda	1	2002
Grécia	9	1995
Espanha	3	2002
França	2	2002
Itália	3	2002
Chipre	5	2004
Letónia	10	2004
Lituânia	2	2004
Luxemburgo	2	2002
Hungria	10	2004
Malta	8	2004
Países Baixos	4	2002
Áustria	1	2002
Polónia	11	2002
Portugal	3	2002
Roménia	0	n/a
Eslovénia	3	2004
Eslováquia	2	2004
Finlândia	1	2002
Suécia	4	2002
Reino Unido	11	1995
TOTAL	105	

(¹) As reservas específicas transversais não estão incluídas no quadro.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Avaliação da verificação dos dados do RNB pela Comissão

2.28. A análise efetuada pelo Tribunal da eficácia da verificação pela Comissão dos dados do RNB relativos aos exercícios encerrados de 2002 a 2007 concluiu que:

- a) o Eurostat não planificou o seu trabalho nem definiu prioridades de forma adequada, dado que os riscos associados à compilação dos dados do RNB pelos Estados-Membros não foram adequadamente avaliados e o princípio dos custos-benefícios⁽¹⁷⁾ não foi devidamente aplicado na seleção dos domínios a verificar;
- b) o Eurostat não demonstrou um método de verificação coerente porque:
- constatarem-se insuficiências na realização de verificações diretas. O Eurostat selecionou os domínios a analisar com base em critérios diferentes que nem sempre foram documentados e não existiam provas de que verificava sempre os controlos efetuados pelos Institutos Nacionais de Estatística dos dados de entrada utilizados para estimar as componentes selecionadas;
 - não foram fornecidas provas dos critérios utilizados para emitir reservas específicas por país, de acordo com o princípio dos custos-benefícios;
 - foram emitidas inadequadamente algumas reservas específicas transversais. Por exemplo, no caso da reserva relativa ao tratamento de alojamentos cooperativos, em que 14 Estados-Membros declararam não terem esse tipo de operações, e do tratamento das entidades com pouca ou nenhuma presença física onde o impacto esperado no RNB é limitado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.28.

- a) A Comissão considera que dispunha de um sólido procedimento baseado nos riscos para planificar e estabelecer as prioridades do seu trabalho. No que diz respeito ao ciclo de verificação recentemente concluído, foram apresentados planos ao Comité do RNB, que os aprovou. O Regulamento RNB centra-se principalmente nas informações qualitativas que permitem julgar (relação custo-benefício) a dimensão e o significado potenciais de atividades ou transações específicas. Tal corresponde à abordagem escolhida pela Comissão para o seu trabalho de verificação.
- b)
- O Eurostat selecionou as componentes/domínios que devem ser submetidos a verificação direta, segundo os critérios gerais acordados no âmbito do Comité do RNB (foi claramente afirmado ex ante que as componentes selecionadas podem diferir de país para país). A verificação direta deveria começar no momento em que os dados chegassem ao serviço das contas nacionais. Além disso, os Estados-Membros deveriam apresentar documentação sobre eventuais controlos efetuados pelo serviço das contas nacionais relativos aos dados de entrada. A Comissão estudará formas de melhorar a documentação.
 - Tal como em anteriores ciclos de verificação, as reservas foram estabelecidas com base numa avaliação quantitativa e qualitativa de cada um dos pontos em aberto e no respeito da prudência orçamental. Depois de os projetos de relatórios de avaliação relativos a cada país terem sido aceites pelo Comité do RNB é prerrogativa da Comissão, como estipulado no Regulamento sobre os recursos próprios, estabelecer as reservas sem a aprovação do país em causa ou do Comité do RNB. Quanto ao princípio da relação custo-benefício ver resposta à alínea a) do ponto 2.28 acima. A Comissão considera que este método é eficaz na perspetiva da proteção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de recursos próprios baseados no RNB.
 - As questões transversais requeriam uma análise comparativa detalhada das soluções adotadas pelos Estados-Membros. No final de 2012, as declarações dos Estados-Membros ainda não tinham sido verificadas. Agora que o processo já está a decorrer, a Comissão levantará as reservas nos Estados-Membros, se adequado.

⁽¹⁷⁾ Ver o n.º 2, alínea b), do artigo 5.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho, de 15 de julho de 2003, relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado («Regulamento RNB») (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.29. O Tribunal identificou igualmente problemas na compilação das estimativas das contas nacionais, não detetados pelo Eurostat. Alguns deles ⁽¹⁸⁾ deveriam ter levado a Comissão a emitir reservas específicas adicionais por país, enquanto outros ⁽¹⁹⁾ revelaram falta de coerência na emissão de reservas entre os Estados-Membros.

2.30. Embora esses problemas não afetassem o cálculo dos recursos próprios baseados no RNB para o exercício de 2012, as contribuições individuais dos Estados-Membros para os exercícios 2002-2007 teriam sido diferentes ⁽²⁰⁾.

Recursos próprios tradicionais

2.31. Em todos os Estados-Membros visitados, a auditoria do Tribunal (ver ponto 2.13) revelou insuficiências ao nível da supervisão aduaneira nacional relativa às auditorias *a posteriori* e à análise do risco. Quando a supervisão aduaneira nacional é apenas parcialmente eficaz, aumenta o risco de cobrança de montantes incorretos de recursos próprios tradicionais.

2.32. Na Bélgica, as insuficiências dos sistemas identificadas nos Relatórios Anuais relativos a 2010 e 2011 estão a ser corrigidas pela Comissão em conjunto com o Estado-Membro. O Relatório Anual de Atividades da DG Orçamento relativo a 2012 contém uma reserva sobre a fiabilidade dos dados contabilísticos deste Estado-Membro.

2.33. Além disso, nos outros dois Estados-Membros visitados (Polónia e Finlândia) o Tribunal detetou outras insuficiências pouco significativas nos sistemas relativos às contabilidades A e B.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.29. *A Comissão está a analisar as constatações do Tribunal e retirará as devidas conclusões.*

2.30. *Consultar a resposta ao ponto 2.29.*

2.31. *Tendo em conta as respostas e os argumentos dos três Estados-Membros visitados pelo Tribunal, a Comissão fará um seguimento das deficiências detetadas nesses Estados-Membros e, se oportuno, pedir-lhes-á que tomem as medidas corretivas necessárias. Continuará a examinar, no âmbito das suas inspeções, a supervisão aduaneira nacional e, sempre que forem detetadas deficiências, solicitará aos Estados-Membros que tomem medidas para as corrigir.*

2.32. *Relativamente ao período 2008-2010, foi realizada uma auditoria financeira externa em 2013 na sequência da qual foi emitido um parecer indicando que as contas não continham erros materiais; tal parecer foi aceite pela Comissão após uma análise exaustiva das conclusões da auditoria e dos testes de auditoria realizados.*

2.33. *Caso se confirmem as deficiências na gestão das contas por parte de tais Estados-Membros, estes serão convidados a tomar medidas para as corrigir.*

⁽¹⁸⁾ Por exemplo, na classificação e valorização de instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias na Alemanha, em Espanha e França; na estimativa da economia subterrânea na Alemanha, em Espanha, França e Itália; nas margens de distribuição na Alemanha, bem como nos serviços de aluguer em França e Itália.

⁽¹⁹⁾ Por exemplo, ao nível do registo das subvenções da UE e dos alugueres dos terrenos.

⁽²⁰⁾ A escala do impacto potencial das observações quantificáveis sobre as contribuições anuais do RNB dos Estados-Membros visitados variava entre +0,4 % e -1,1 %, mas isso pressupõe que não teriam sido necessárias outras alterações nas componentes do RNB nos cinco Estados-Membros em questão ou nas estimativas do RNB dos outros 22 Estados-Membros. As insuficiências que deram origem às observações não quantificáveis podem também afetar o cálculo das contribuições dos Estados-Membros. Globalmente, as diferenças verificadas não eram significativas para o RNB dos exercícios 2002-2007, nem para o de 2012.

Recursos próprios baseados no IVA

2.34. Em 2012, a Comissão emitiu 54 reservas e levantou 57. Segundo a Comissão, o efeito líquido das atividades de controlo nos Estados-Membros onde as reservas foram levantadas foi uma diminuição dos recursos próprios baseados no IVA de aproximadamente 4 milhões de euros ⁽²¹⁾. No final do ano existia um total de 153 reservas (ver **quadro 2.3**). Das reservas emitidas pela Comissão, 44 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 matéria coletável do IVA para os anos em questão ter sido determinado. Foram emitidas 17 reservas pelos próprios Estados-Membros.

2.35. O Tribunal define reservas IVA há muito pendentes como reservas que dizem respeito a um exercício que remonta a pelo menos 10 anos, ou seja reservas existentes no final de 2012 relativas a 2003 e anos anteriores. A situação global é semelhante à dos anos anteriores. No final do exercício, existiam 16 reservas há muito pendentes, algumas de 1995, comparativamente a 15 no final de 2011. Destas, cinco dizem respeito a infrações e três foram emitidas pelos Estados-Membros.

2.35. *Os totais podem ser idênticos, mas no decurso de cada período podem ter sido levantadas algumas reservas há muito pendentes, ao passo que algumas mais recentes podem merecer agora a designação de há muito pendentes. Verificaram-se os dois casos em 2012. As cinco infrações referidas pelo Tribunal só se tornaram há muito pendentes em 2012 e fazem parte de um vasto grupo de reservas decorrentes da mesma infração. A Comissão não estará em posição de levantar estas reservas antes de um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. Analogamente, a Comissão não está em posição de resolver as três reservas expressas pelos Estados-Membros. Das restantes reservas pendentes no final de 2012, cinco foram entretanto levantadas, incluindo uma das duas reservas expressas pela Comissão referentes a 1995.*

⁽²¹⁾ Saldo entre um acréscimo de 31 milhões de euros e uma diminuição de 35 milhões de euros.

Quadro 2.3 — Reservas relativas ao IVA em 31 de dezembro de 2012

Estado-Membro	Reservas pendentes em 31.12.2011	Reservas emitidas em 2012	Reservas levantadas em 2012	Reservas pendentes em 31.12.2012	Ano mais antigo a que as reservas se referem
Bélgica	1	5	0	6	2007
Bulgária	6	2	1	7	2007
República Checa	13	2	7	8	2004
Dinamarca	8	1	3	6	2005
Alemanha	6	2	1	7	2003
Estónia	10	0	0	10	2004
Irlanda	5	0	1	4	2006
Grécia	7	0	2	5	1999
Espanha	3	0	0	3	2003
França	7	11	6	12	2005
Itália	7	5	0	12	1995
Chipre	4	0	4	0	n/a
Letónia	5	0	0	5	2004
Lituânia	2	5	5	2	2008
Luxemburgo	0	2	0	2	2008
Hungria	4	3	3	4	2004
Malta	10	2	8	4	2005
Países Baixos	9	2	0	11	2004
Áustria	6	4	5	5	2004
Polónia	5	7	2	10	2004
Portugal	5	0	0	5	2003
Roménia	4	0	0	4	2007
Eslovénia	0	0	0	0	n/a
Eslováquia	0	1	1	0	n/a
Finlândia	10	0	2	8	1995
Suécia	11	0	6	5	1995
Reino Unido	8	0	0	8	1998
TOTAL	156	54	57	153	

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Multas e sanções

2.36. No final de 2012, cerca de 98 % das multas ⁽²²⁾ pendentes estavam cobertos por um pagamento provisório ou por uma garantia. As normas de execução do Regulamento Financeiro ⁽²³⁾ dispõem que a Comissão deve executar a recuperação por qualquer via de direito sempre que não tenham sido efetuados pagamentos provisórios nem constituídas garantias pelos devedores na data prevista para cobrir o montante total.

2.37. O Tribunal examinou uma amostra de 30 multas que não estavam cobertas nem por um pagamento provisório nem por uma garantia e constatou que, em 12 casos, a Comissão não tinha utilizado todos os meios disponíveis para executar a cobrança. O Tribunal já se tinha referido à mesma questão no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 ⁽²⁴⁾.

Relatórios Anuais de Atividades

2.38. No seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2012, a DG Orçamento declara dispor de uma garantia razoável no que se refere à exatidão e exaustividade dos dados do RNB utilizados para efeitos de recursos próprios, tendo em conta o parecer do Comité do RNB e o resultado das atividades de verificação levadas a cabo pelo Eurostat. O Tribunal considera que existe uma limitação do âmbito do parecer do Comité do RNB ⁽²⁵⁾ e que o Relatório Anual de Atividades do Eurostat fornece apenas uma avaliação parcial das verificações efetuadas sobre os dados do RNB para efeitos de recursos próprios. O Relatório Anual de Atividades da DG Orçamento deveria ter feito referência a essas limitações.

2.36. O objetivo da Comissão não é executar a recuperação a qualquer preço, uma vez que tal poderia ter consequências irreparáveis para as empresas multadas. A maioria das multas pendentes tem caráter provisório, uma vez que foram objeto de recurso e podem ser canceladas ou reduzidas. Por conseguinte, a Comissão procura obter cobertura através de um plano de pagamento negociado por uma garantia financeira ou, em casos excecionais, sem garantia financeira, ao abrigo das novas normas de execução.

2.37. As multas em questão referem-se a casos em que estavam pendentes medidas provisórias ou pedidos relativos à incapacidade de pagamento e/ou casos em que a execução teria provocado a insolvência imediata da empresa multada, o que teria como consequência a perda da multa por parte da Comissão na medida em que não se trata de um credor preferencial ao abrigo das normas em vigor.

2.38. A ausência de parecer sobre os dados do RNB referentes à Roménia e à Bulgária não impediu que os dados fossem utilizados para efeitos de recursos próprios, uma vez que foram introduzidos mecanismos de correção que permitem levar a cabo eventuais alterações futuras.

⁽²²⁾ Cerca de 10,8 mil milhões de euros, de um total de 11 mil milhões de euros.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Ver pontos 2.29-2.31 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

⁽²⁵⁾ Relativamente a 2012, o Comité do RNB declarou que ainda não pode formar uma opinião sobre os dados do RNB da Bulgária e da Roménia já que a verificação ainda está em curso.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.39. Na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça Europeu ⁽²⁶⁾, que declarou a nulidade do Regulamento (CE) n.º 1193/2009 da Comissão ⁽²⁷⁾, esta última calculou um montante de 285,5 milhões de euros a reembolsar aos produtores de açúcar ⁽²⁸⁾, dos quais a Comissão deveria pagar 214 milhões de euros aos Estados-Membros. O Tribunal considera que este importante facto devia ter sido referido no Relatório Anual de Atividades da DG Orçamento.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões sobre as receitas relativas ao exercício de 2012

2.40. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, em relação ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2012:

- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população seja nula;
- os sistemas de supervisão e de controlo examinados são globalmente eficazes no que se refere aos recursos próprios baseados no RNB e aos recursos próprios tradicionais (ver **anexo 2.2**);
- os sistemas de supervisão e de controlo examinados são eficazes no que se refere aos recursos próprios baseados no IVA, ao cálculo da correção a favor do Reino Unido e às receitas diversas (ver **anexo 2.2**).

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as receitas não estão afetadas por um nível significativo de erros.

2.41. Os sistemas de supervisão e de controlo para os recursos próprios baseados no RNB foram considerados globalmente eficazes para garantir que as operações subjacentes às receitas são legais e regulares, exceto a verificação dos dados do RNB pela Comissão que foi considerada parcialmente eficaz, dado que:

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.39. A Comissão não considera necessário mencionar este facto no RAA, visto que o risco orçamental estava devidamente assinalado. O Regulamento (CE) n.º 1193/2009 da Comissão que fixa, para as campanhas de comercialização de 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar é uma medida de gestão dos mercados agrícolas. No entanto, dado que as quotizações sobre o açúcar são recursos próprios tradicionais, a anulação do regulamento levantou um risco de execução orçamental para os recursos próprios, que estava devidamente coberto por uma provisão nas contas anuais provisórias para 2012. A provisão de 214 milhões de euros cobre o montante das quotizações à produção no setor do açúcar que os Estados-Membros poderão reaver com base num projeto de regulamento revisto que deverá fixar quotizações mais baixas.

2.41.

⁽²⁶⁾ Acórdão de 27 de setembro de 2012 relativo aos processos apensos C-113/10, C-147/10 e C-234/10.

⁽²⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1193/2009 da Comissão, de 3 de novembro de 2009, que retifica os Regulamentos (CE) n.º 1762/2003, (CE) n.º 1775/2004, (CE) n.º 1686/2005, (CE) n.º 164/2007 e fixa, para as campanhas de comercialização de 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006, os montantes das quotizações à produção no setor do açúcar (JO L 321 de 8.12.2009, p. 1).

⁽²⁸⁾ Campanhas de comercialização de 2002/2003 – 2005/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- o Eurostat não planifica o seu trabalho nem define prioridades de forma adequada e não aplica um método coerente entre Estados-Membros (ver ponto 2.28);
- verificaram-se também problemas na compilação das estimativas das contas nacionais que não foram detetados pelo Eurostat (pontos 2.29-2.30).

2.42. O Tribunal chama igualmente a atenção para os aspetos a seguir descritos:

- a) verificam-se insuficiências na gestão por parte da Comissão das reservas relativas aos recursos próprios baseados no RNB. Deveriam ter sido emitidas reservas específicas adicionais por país e algumas reservas não foram emitidas de forma coerente entre Estados-Membros (ponto 2.25). Além disso, a Comissão ainda não tinha levantado as duas reservas específicas remanescentes relativas ao RNB para o período 1995-2001 (ponto 2.26);
- b) existem reservas há muito pendentes relativas aos recursos próprios baseados no IVA (ponto 2.35);
- c) a auditoria do Tribunal revelou insuficiências ao nível da supervisão aduaneira nacional (ponto 2.31-2.33). 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.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- A Comissão dispõe de um procedimento bem consolidado para planificar o seu trabalho e estabelecer as prioridades, que foi aprovado pelo Comité do RNB, em conformidade com o Regulamento RNB. Consultar a resposta relativa ao ponto 2.28.
- A Comissão considera que os seus procedimentos são o método mais eficaz em termos de custos, dada a natureza dos recursos próprios baseados no RNB. A Comissão não deixará, no entanto, de ter em conta as constatações do Tribunal ao fixar as regras para o próximo ciclo de verificação, que terá início em 2015.

Consultar a resposta relativa aos pontos 2.29 e 2.30.

2.42.

- a) Os Estados-Membros objeto de reservas relativas ao RNB devem transmitir à Comissão, até 22 de setembro de 2014, as alterações necessárias para as estimativas do RNB (e as explicações sobre as alterações introduzidas), na sequência dos pontos notificados ou qualquer outra informação metodológica adicional que demonstre claramente que estes pontos deixaram de ser pertinentes.
- b) No que respeita à coerência no modo como foram emitidas as reservas, consultar as respostas ao ponto 2.29.

Consultar também a resposta relativa aos pontos 2.25 e 2.26.

Para além do levantamento posterior das cinco reservas há muito pendentes, referidas na resposta ao ponto 2.35, prosseguiu a cooperação com os Estados-Membros em causa para o levantamento de mais reservas. Foram definidas estratégias para encontrar soluções e estão a ser definidas para duas outras reservas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

2.43. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 2.3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal formulou seis recomendações, das quais a Comissão executou totalmente duas, enquanto uma foi executada na maior parte dos aspetos, duas foram executadas em alguns aspetos e uma não foi executada.

2.44. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- **Recomendação 1:** reveja o seu quadro de controlo em matéria de verificação dos dados do RNB, incluindo a realização de uma análise custo-benefício estruturada e formalizada, a realização de verificações aprofundadas das componentes significativas e de risco do RNB, a limitação da utilização de reservas gerais e a definição de critérios de materialidade para a emissão de reservas;

2.43. 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 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. (Relatório 2010/2009, ponto 2 do Anexo 2.3)

Tendo em conta que as inspeções periódicas da Comissão confirmam que a contabilidade B está informatizada na maioria dos Estados-Membros, o número de montantes indevidamente declarados na contabilidade B está a diminuir. Grande parte das conclusões da Comissão resultantes das suas inspeções da contabilidade B diz respeito à responsabilidade financeira dos Estados-Membros decorrente de procedimentos de recuperação insatisfatórios ou de erros administrativos e não diz diretamente respeito à gestão da contabilidade propriamente dita. (Relatório 2010/2009, ponto 3 do Anexo 2.3)

Em 2012, a Comissão apresentou ao Comité Consultivo dos Recursos Próprios e ao Grupo de Política Aduaneira um relatório temático sobre os procedimentos de domiciliação, que confirmava os resultados das inspeções efetuadas em quase todos os Estados-Membros e sublinhava as principais áreas em que são necessárias novas medidas. Continuará a analisar as medidas corretivas tomadas pelos Estados-Membros até que as deficiências estejam resolvidas. (Relatório 2010/2009, ponto 4 do Anexo 2.3)

Tanto a Comissão como os Estados-Membros tomaram medidas para aplicar a recomendação. Das 20 reservas há muito pendentes que deram origem à recomendação do Tribunal em 2009, 17 foram resolvidas e levantadas. No que se refere às restantes três, num caso é necessária a intervenção do Tribunal para que possa ser levantada e os outros dois casos podem ser resolvidos graças às estratégias que estão a ser aplicadas. (Relatório 2009, Anexo 2.3)

2.44.

No âmbito da preparação do próximo ciclo de verificação, que terá início em 2015, a Comissão tenciona rever o seu quadro de controlo. Nesse contexto, terá em conta as questões suscitadas pelo Tribunal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

-
- **Recomendação 2:** incentive os Estados-Membros a reforçarem a supervisão aduaneira, a fim de maximizarem o montante dos recursos próprios tradicionais cobrados;

 - **Recomendação 3:** encoraje os Estados-Membros a utilizarem corretamente as contabilidades A e B e a garantirem que estas são comprovadamente completas e corretas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No âmbito das suas inspeções periódicas dos recursos próprios tradicionais, a Comissão continuará a verificar se os Estados-Membros instauraram quadros de controlo adequados para proteger os interesses financeiros da UE no setor dos recursos próprios tradicionais.

A Comissão continuará a examinar a utilização da contabilidade A e B no âmbito das suas inspeções e solicitará aos Estados-Membros que garantam que estão completas e corretas.

ANEXO 2.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

2012				2011	2010	2009
RPT	IVA/RNB, correcções previstas pelo Título 1 do orçamento	Receitas diversas	Total			

TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA

Total das operações:	5	47	3	55	55	55	62
Ordens de cobrança	5	47	3	55	55	55	62

RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proporção (número) de operações:

Não afetadas por erros	100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	100 %	(55)	98 %	100 %	95 %
Afetadas por um ou mais erros	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	5 %

IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS

Taxa de erro mais provável	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. Os resultados dos testes refletem a parte proporcional de cada segmento no grupo de políticas.

⁽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 visitados	Avaliação global
RNB	Parcialmente eficazes (*)	Eficazes	Eficazes	N/A	Eficazes
IVA	Eficazes	Eficazes	Eficazes	N/A	Eficazes
RPT	Eficazes	Eficazes	N/A	Parcialmente eficazes (**)	Eficazes
Correção a favor do Reino Unido	N/A	Eficazes	N/A	N/A	Eficazes
Multas e sanções	N/A	Eficazes	N/A	N/A	Eficazes

(*) Ver pontos 2.28-2.30.

(**) Ver pontos 2.31-2.33.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual programa-quadro		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	O Tribunal recomendou nos seus Relatórios Anuais relativos aos exercício de 2009 e 2010 que a Comissão deveria:							
	Apresentar ao Comité do RNB os relatórios da avaliação sobre os dados do RNB dos Estados-Membros, para que em 2012 se possam substituir todas as reservas gerais em vigor por reservas específicas para o período a partir de 2002.	A Comissão já apresentou ao Comité do RNB os projetos de relatórios de avaliação e substituiu as reservas gerais por reservas específicas (em 2011 foram apresentados projetos de relatórios de avaliação relativos ao Estados-Membros da UE-25 e em 2012 os relativos à Bulgária e à Roménia, tendo as reservas gerais sido substituídas por reservas específicas em janeiro de 2012 e janeiro de 2013, respetivamente).						

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual programa-quadro	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010 e 2009	Clarificar o âmbito da opinião que apresenta nos seus relatórios de avaliação sobre os dados do RNB dos Estados-Membros.	Nos dois relatórios que apresentou ao Comité do RNB em 2012 (Bulgária e Roménia), a Comissão efetuou uma avaliação da qualidade dos dados do RNB e da sua conformidade com o SEC95, tendo clarificado os objetivos e identificado as verificações realizadas para fundamentar a conclusão geral.						
	Ter em conta a avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo nos Institutos Nacionais de Estatística (INE) para a compilação das contas nacionais.				Em 2012, o Eurostat 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.			Consultar a resposta ao ponto 2.43.
	Prosseguir os seus esforços para garantir que a contabilidade B é corretamente utilizada pelos Estados-Membros.		Embora a Comissão proceda ao acompanhamento da contabilidade B todos os anos, o problema persiste.					Consultar a resposta ao ponto 2.43.
	Prosseguir os seus esforços para garantir que a supervisão aduaneira nacional (por exemplo, atribuição da «super simplificação» aos utilizadores dos procedimentos de domiciliação) é reforçada.			Em dezembro de 2012, a Comissão apresentou um relatório relativo ao acompanhamento que efetuou dos procedimentos de domiciliação nos Estados-Membros. As conclusões do relatório indicam que a supervisão aduaneira nacional necessita ainda de ser melhorada.				Consultar a resposta ao ponto 2.43.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual programa-quadro		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2009	Continuar a pressionar os Estados-Membros no sentido de apresentarem informações adequadas rapidamente que lhe permitirão levantar as reservas há muito pendentes assim que possível.			No final de 2012, existiam 16 reservas há muito pendentes, em comparação com 20 em 2009.				<i>Consultar a resposta ao ponto 2.43.</i>

CAPÍTULO 3

Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1-3.9
Características específicas do grupo de políticas	3.2-3.8
Âmbito e método de auditoria	3.9
Regularidade das operações	3.10-3.16
Eficácia dos sistemas	3.17-3.36
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	3.17-3.29
Sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)	3.18-3.27
Sistemas de controlo do regime de ajuda alimentar da UE a favor das pessoas mais necessitadas	3.28-3.29
Estimativas da taxa de erro residual efetuadas pela Comissão	3.30-3.34
Conclusão e recomendações	3.35-3.37
Conclusão relativa ao exercício de 2012	3.35
Recomendações	3.36-3.37
Anexo 3.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	
Anexo 3.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	
Anexo 3.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

3.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente às medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura, que fazem parte do domínio de intervenção da agricultura e desenvolvimento rural. O **quadro 3.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2012.

Quadro 3.1 — Medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Despesas agrícolas financiadas pelo FEAGA	Ajudas diretas	40 880	Partilhada
	Intervenções nos mercados agrícolas	3 516	Partilhada ⁽¹⁾
	Despesas administrativas ⁽²⁾	133	Centralizada direta
	Outros	149	Centralizada direta/ partilhada
		44 678	
Total dos pagamentos do exercício		44 678	
– total das despesas administrativas ⁽³⁾		133	
Total das despesas operacionais		44 545	
– adiantamentos ⁽⁴⁾		17	
+ apuramento dos adiantamentos ⁽⁴⁾		18	
Total da população auditada		44 546	
Total das autorizações do exercício		44 685	

⁽¹⁾ Este valor inclui 0,7 milhões de euros no âmbito da gestão centralizada.

⁽²⁾ Este montante representa o valor total das despesas administrativas do domínio de intervenção da agricultura e desenvolvimento rural.

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

⁽⁴⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver pontos 1.6 e 1.7 do capítulo 1).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

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 em conjunto com os Estados-Membros. O presente capítulo abrange as despesas do FEAGA, ao passo que as do FEADER 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. Em 2012, o RPU representou 31 081 milhões de euros de despesas;
- o «regime de pagamento único por superfície» — RPUS (*ajuda direta*), um regime simplificado de apoio ao rendimento destinado aos agricultores em dez dos Estados-Membros ⁽⁵⁾ que aderiram à UE em 2004 e 2007 e que prevê o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de terreno agrícola. Em 2012, o RPUS representou 5 916 milhões de euros de despesas;
- outros regimes de *ajuda direta* que preveem essencialmente pagamentos associados ⁽⁶⁾. Em 2012, esses regimes representaram 3 883 milhões de euros de despesas;
- *intervenções nos mercados agrícolas* abrangendo, por exemplo, a armazenagem de intervenção, as restituições à exportação, os programas de ajuda alimentar e o apoio específico aos programas relativos aos setores das frutas e produtos hortícolas e vitivinícola (num montante total de 3 516 milhões de euros em 2012).

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

⁽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 são 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.

⁽⁶⁾ Os pagamentos associados são calculados com base no número de animais e/ou no número de hectares cultivados com uma cultura específica (por exemplo, vacas em aleitamento, algodão, arroz, etc.).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.5. No âmbito de todos os regimes de ajudas diretas do FEAGA, os beneficiários das ajudas da UE têm a obrigação legal (7) de cumprir os requisitos em matéria de «condicionalidade», relacionados 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 com a manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) (8). Se os agricultores não cumprirem estas obrigações, ser-lhes-á reduzida a ajuda (9).

3.6. As despesas da PAC estão sujeitas a um regime de gestão partilhada. Enquanto a responsabilidade pela legalidade e regularidade das despesas cabe em primeira instância aos Estados-Membros (10), a Comissão é a responsável final pela boa execução do orçamento. As despesas são canalizadas através de 81 organismos pagadores, responsáveis pelos pagamentos aos beneficiários. Antes de efetuarem os pagamentos, esses organismos 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 dos pagamentos 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 apresentam certificados e relatórios anuais à Comissão.

3.7. A Comissão tem de obter garantias de que os Estados-Membros criaram sistemas de gestão e de controlo conformes aos requisitos da UE e de que esses sistemas funcionam de forma eficaz.

3.8. No que se refere aos pagamentos diretos, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda «superfície» seja paga a terras inelegíveis, a beneficiários inelegíveis ou a mais de um beneficiário para a mesma parcela de terreno, que os direitos sejam incorretamente calculados e que os prémios «animais» sejam pagos a animais inelegíveis. 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.

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

(8) Embora as normas das BCAA, referidas no Anexo III do Regulamento (CE) n.º 73/2009, sejam aplicáveis em todos os Estados-Membros, os 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 2016.

(9) 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 RLG 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.

(10) Artigos 3.º e 9.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.5. *O respeito das obrigações decorrentes da condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para pagamentos ao abrigo da PAC, pelo que o controlo dos respetivos requisitos não se refere à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. A condicionalidade é um mecanismo sancionatório dos agricultores que não respeitam um conjunto de regras geralmente decorrentes de outras políticas que não a PAC e que se aplicam aos cidadãos da UE independentemente desta política. Por conseguinte, a Comissão considera que as sanções aplicadas em caso de violação dos requisitos de condicionalidade não devem ser tidas em conta no cálculo das taxas de erro da PAC.*

3.6 e 3.7. *Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, os organismos de certificação examinam anualmente tanto as contas anuais dos organismos pagadores como os respetivos procedimentos de controlo interno.*

3.8. *A Comissão concorda com o Tribunal sobre os principais riscos para o primeiro pilar da PAC.*

Nos pagamentos diretos, todo o SIGC é concebido de modo a atenuar estes riscos. A Comissão faz incidir as suas próprias auditorias sobre estes riscos.

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 das 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 operações ⁽¹¹⁾, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2012, a amostra era composta por operações de 16 Estados-Membros ⁽¹²⁾;
- a auditoria abrangeu requisitos de condicionalidade (obrigações de BCAA ⁽¹³⁾ e de RLG 4 ⁽¹⁴⁾ selecionados). Os casos de incumprimento das obrigações ligadas à condicionalidade foram tratados como erros ⁽¹⁵⁾ sempre que pôde ser comprovado que a infração já existia no ano em que o agricultor apresentou o seu pedido de ajuda ⁽¹⁶⁾. Além disso, o Tribunal examinou a aplicação das normas de condicionalidade e dos respetivos controlos realizados pelos Estados-Membros no âmbito das suas auditorias de sistemas ao FEADER. Os resultados destes trabalhos são apresentados no capítulo 4 (ponto 4.24), mas são igualmente aplicáveis a este capítulo;

3.9. Ver respostas aos pontos 1.11 e 1.12 sobre o impacto das recuperações e correções financeiras na proteção dos interesses financeiros da UE.

- A Comissão está a acompanhar de perto a evolução da metodologia da DAS do Tribunal, tendo em conta o seu impacto potencial sobre a taxa de erro.

- Ver resposta ao ponto 3.5.

⁽¹¹⁾ Para conhecer melhor a situação da componente não-SIGC da população, a amostra foi estratificada, sendo composta por 140 operações SIGC e 40 operações não-SIGC.

⁽¹²⁾ República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia e Reino Unido.

⁽¹³⁾ 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.

⁽¹⁴⁾ RLG 4 diz respeito à 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).

⁽¹⁵⁾ As obrigações ligadas à condicionalidade são requisitos legais significativos que os beneficiários das ajudas diretas da UE devem cumprir. Constituem as condições de base, e em muitos casos as únicas, a respeitar para justificar o pagamento do montante integral das ajudas diretas. Por esse motivo, o Tribunal decidiu tratar as infrações à condicionalidade como erros.

⁽¹⁶⁾ Relativamente a cada infração, foi utilizado o sistema nacional de redução dos pagamentos para quantificar o erro. Ver igualmente a nota de rodapé n.º 9.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- não estão incluídas no cálculo da taxa de erro do Tribunal ⁽¹⁷⁾ reduções e exclusões (a aplicar pelos Estados-Membros nos casos em que os beneficiários da ajuda da UE sobredeclaram as superfícies reais dos terrenos ou o número de animais ⁽¹⁸⁾);
- a avaliação dos sistemas examinou o SIGC em três organismos pagadores ⁽¹⁹⁾ de dois Estados-Membros que aplicam o RPU — Luxemburgo e Reino Unido (Irlanda do Norte e Inglaterra) — e os sistemas de supervisão e de controlo do regime de ajuda alimentar da UE a favor das pessoas mais necessitadas ⁽²⁰⁾ em Espanha e Itália;
- a auditoria incluiu um exame do Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão (DG AGRI) sobre questões relativas ao FEAGA;
- o Tribunal examinou os trabalhos de auditoria da DG AGRI relativos ao apuramento das contas e visitou os organismos de certificação do Luxemburgo e do Reino Unido (Irlanda do Norte). Os resultados destes trabalhos, igualmente aplicáveis ao presente capítulo, são apresentados no **capítulo 4** (ver pontos 4.26-4.36).

⁽¹⁷⁾ Exceto nos casos em que os Estados-Membros já tinham detetado a irregularidade sem aplicar as devidas reduções/exclusões.

⁽¹⁸⁾ 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, diminuída 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.

⁽¹⁹⁾ Os organismos pagadores e os controlos-chave foram selecionados com base numa análise do risco.

⁽²⁰⁾ Artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO L 299 de 16.11.2007, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

3.10. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 3.1**. Das 180 operações auditadas pelo Tribunal, 74 (41 %) estavam afetadas por erros. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11. O Tribunal considera que, em relação a um número significativo de operações afetadas por erros, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes para detetar e corrigir os erros em causa.

3.12. Das 74 operações afetadas por erros, 60 estavam afetadas por erros quantificáveis relativos à exatidão ou à elegibilidade dos pagamentos. Os erros de exatidão mais frequentes dizem respeito a sobredeclarações de superfícies e a erros administrativos, a maioria dos quais representa individualmente menos de 5 %. Detetaram-se casos de sobredeclarações de superfícies em 11 dos 16 Estados-Membros visitados. A maioria dos erros administrativos dizia respeito a valores incorretos dos direitos (ver caixa 3.1).

3.13. Os maiores erros de exatidão referem-se, principalmente, a pagamentos em excesso relativos a pastagens permanentes nos casos em que os controlos cruzados das parcelas declaradas efetuados com o Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) não permitiram detetar as sobredeclarações, uma vez que foram registadas terras inelégíveis enquanto pastagens permanentes elegíveis na base de dados SIPA (ver caixa 3.1).

3.10. Embora esta seja a taxa de erro estimada pelo TCE, não representa necessariamente o risco real para o orçamento da UE. Por exemplo, deve ter-se presente que o incumprimento das regras em matéria de contratos públicos não implica necessariamente que a totalidade da despesa tenha sido utilizada de forma abusiva.

A Comissão observa que o limite inferior de erro estimado pelo Tribunal se situa abaixo do limiar de materialidade.

3.11. A Comissão considera igualmente que os instrumentos jurídicos e técnicos (nomeadamente o sistema integrado de gestão e de controlo) disponibilizados aos Estados-Membros pela legislação da PAC para a gestão e controlo das despesas permitem aos Estados-Membros detetar e corrigir a maioria dos erros.

No entanto, como consta claramente do seu RAA de 2012, as auditorias da DG AGRI indicam que, em alguns Estados-Membros, existem deficiências significativas nos sistemas de gestão e de controlo. Estas conclusões constituem a base para os procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de proteger adequadamente o orçamento da UE do risco de pagamentos irregulares, sendo, em média, recuperados anualmente cerca de 600 milhões de EUR para o orçamento do FEAGA.

3.12. A Comissão salienta que a maioria dos erros quantificáveis é relativamente reduzida em termos financeiros e diz sobretudo respeito a pequenas diferenças nas novas medições das parcelas realizadas pelo Tribunal; com efeito, 36 dos erros detetados pelo Tribunal são inferiores a 5 % e, de entre estes, 23 são inferiores a 2 %.

Quando os erros relativos a valores incorretos dos direitos representam um risco para o Fundo, estes são verificados no quadro do procedimento de apuramento de conformidade. Relativamente ao cálculo incorreto de direitos para a França, referido na caixa 3.1, estão em curso procedimentos de apuramento de conformidade que abrangem os exercícios de 2011 e 2012.

3.13. A Comissão está consciente do problema e está a acompanhar a questão através do seu procedimento de apuramento de contas, podendo, se necessário, estabelecer um plano de ação.

⁽²¹⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,7 % e 5,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.1 — Exemplos de erros de exatidão**Sobredeclarações — pedidos de ajuda para terras inelegíveis**

Em Espanha, Áustria e Portugal, determinadas parcelas de referência declaradas e a beneficiarem de pagamentos como pastagens permanentes estavam, na verdade, plena ou parcialmente cobertas por rochas, floresta densa ou arbustos, o que deveria ter levado à sua exclusão da ajuda da UE ⁽²²⁾. Os pedidos de ajuda relativos a essas parcelas foram aceites pelo facto de o seu estado real não se encontrar corretamente registado no SIPA. Em alguns casos, as parcelas podem ter sido objeto de atividade agrícola no passado, mas constatou-se que estavam abandonadas há vários anos.

Cálculo incorreto dos direitos ao pagamento registados na base de dados dos direitos

Em França, os pagamentos das ajudas do RPU auditados estavam incorretos devido à não conformidade com os limites nacionais dos direitos atribuídos, fixados pela legislação da UE ⁽²³⁾.

Constataram-se igualmente cálculos incorretos dos direitos no Luxemburgo (ver ponto 3.23).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.1 — Exemplos de erros de exatidão**Sobredeclarações — pedidos de ajuda para terras inelegíveis**

Os procedimentos de apuramento da conformidade em curso vão abranger os riscos relacionados com os três Estados-Membros mencionados pelo Tribunal.

No que diz respeito à elegibilidade das pastagens em Espanha, as autoridades nacionais foram instadas a agir e apresentaram o plano de melhoramento do SIPA em novembro de 2010. Este plano de melhoramento inclui, nomeadamente, medidas de aplicação de um coeficiente de elegibilidade das parcelas de pastagem e a garantia de atualização sistemática do SIPA com base nos resultados dos controlos no local. A Comissão acompanha a aplicação do plano no âmbito do apuramento de conformidade, através do qual o risco correspondente para o Fundo será coberto.

No que respeita a Portugal, este problema foi objeto de um plano de ação concluído em 2013. Relativamente aos anos em causa, o risco para o fundo está sujeito a um procedimento de apuramento da conformidade.

Cálculo incorreto dos direitos ao pagamento registados na base de dados dos direitos

Em relação ao cálculo incorreto dos direitos ao pagamento em França, estão em curso procedimentos de apuramento da conformidade que abrangem os exercícios de 2011 e 2012. A França foi convidada a corrigir o valor dos direitos sem atrasos desnecessários. A Comissão nota que o seu procedimento de conformidade relativo à inexatidão dos direitos ao pagamento em França foi lançado na sequência da elaboração da DAS de 2011 e que este erro está claramente confinado a França. O montante exato dos pagamentos indevidos para o conjunto da população será apurado e totalmente recuperado através do procedimento de conformidade. A Comissão estima que a ultrapassagem deste limite máximo representa 0,2 pontos percentuais da taxa de erro global estabelecida pelo Tribunal.

A observação relativa ao Luxemburgo será objeto de acompanhamento através do procedimento de apuramento da conformidade.

⁽²²⁾ A legislação da UE define as pastagens permanentes como as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas tradicionalmente presentes nas pastagens naturais.

⁽²³⁾ O Tribunal já tinha mencionado esta questão no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 (caixa 3.2).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.14. As insuficiências sistemáticas detetadas no que respeita à avaliação correta da elegibilidade das pastagens permanentes já foram referidas em relatórios anuais anteriores ⁽²⁴⁾, tendo igualmente sido constatadas no contexto das auditorias de sistemas realizadas no Reino Unido (Inglaterra e Irlanda do Norte).

3.15. No que se refere aos erros de elegibilidade, o Tribunal detetou casos em que os custos declarados não eram elegíveis (ver caixa 3.2).

Caixa 3.2 — Exemplo de erros de elegibilidade — Custos de pessoal inelegíveis

Em Portugal, as autoridades regionais declararam os salários do pessoal encarregado de efetuar os controlos no local como custos de assistência técnica, contrariamente ao disposto na legislação da UE ⁽²⁵⁾.

3.16. Com base no seu exame de uma seleção de obrigações de condicionalidade (ver segundo travessão do ponto 3.9), o Tribunal detetou infrações em 24 ⁽²⁶⁾ dos 146 pagamentos sujeitos a estas obrigações ⁽²⁷⁾. As infrações mais frequentes em matéria de condicionalidade dizem respeito a terras não mantidas em BCAA e a instalações inadequadas ou insuficientes para o armazenamento de nitratos de origem animal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.14. A Comissão tem conhecimento das questões relacionadas com a elegibilidade das pastagens neste Estado-Membro e a questão está a ser objeto de acompanhamento através do procedimento de apuramento de conformidade.

Caixa 3.2 — Exemplo de erros de elegibilidade — Custos de pessoal inelegíveis

Esta questão será objeto de acompanhamento no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

3.16. Relativamente às infrações mais frequentes constatadas pelo Tribunal, durante as auditorias sobre a condicionalidade a Comissão presta especial atenção à definição e aplicação de normas BCAA e SMR4 (instalações de armazenamento para os nitratos de origem animal). As deficiências detetadas estão a ser acompanhadas através do procedimento de apuramento da conformidade.

⁽²⁴⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, quadro do anexo 5.1.2 relativamente a Portugal; Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 5.36 relativamente a Espanha; Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, ponto 3.38 relativamente a Espanha e Itália; Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, quadro 3.2.1 relativamente a Espanha; Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 3.20 e quadro 3.2 relativamente a Espanha, Itália e Áustria.

⁽²⁵⁾ Artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

⁽²⁶⁾ 13 dos 24 casos afetaram os pagamentos auditados, enquanto os restantes 11 apenas afetam pagamentos futuros.

⁽²⁷⁾ As infrações observadas representam 0,2 pontos percentuais da taxa de erro apresentada pelo Tribunal no ponto 3.10.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações

3.17. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 3.2** ⁽²⁸⁾.

Sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)

3.18. 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 bases de dados de explorações agrícolas e de pedidos de ajuda, um Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA), bases de dados de animais e uma base de dados dos direitos ao pagamento nos Estados-Membros que aplicam o RPU. Prevê vários controlos de elegibilidade, incluindo controlos cruzados entre bases de dados e controlos no local.

3.19. A avaliação do SIGC consistiu em examinar a conformidade com as disposições dos regulamentos aplicáveis e em apreciar a eficácia dos sistemas para garantir a legalidade e regularidade dos pagamentos, nomeadamente dos seguintes elementos:

- a) procedimentos administrativos e de controlo, bem como 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.

3.17. Segundo o sistema de gestão partilhada, a deteção de deficiências é da responsabilidade dos sistemas de controlo interno dos organismos pagadores. Assim, o sistema de controlo e de auditoria interna do organismo pagador deve avaliar, em primeiro lugar, a eficácia dos procedimentos administrativos e de controlo. A certificação anual do apuramento das contas realizada pelos organismos de certificação inclui a análise da conformidade com os critérios de acreditação. Muitas vezes, o organismo pagador tem consciência das deficiências e toma medidas para corrigi-las, o que demora o seu tempo. O procedimento de apuramento da conformidade está em vigor para garantir que possam ser aplicadas aos Estados-Membros as correções financeiras decorrentes dos erros financeiros devidos à insuficiência ou à irregularidade dos controlos principais.

⁽²⁸⁾ As constatações relativas ao SIGC, com exceção das que se referem aos direitos ao pagamento, aplicam-se igualmente às medidas de desenvolvimento rural relacionadas com «superfície» e «animais».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.20. As auditorias do Tribunal demonstram que a eficácia do SIGC é prejudicada principalmente pelos dados inexatos constantes das bases de dados utilizadas para os controlos cruzados.

Procedimentos administrativos e de controlo e qualidade das bases de dados

3.21. Sempre que possível e adequado, os procedimentos administrativos e de controlo ⁽²⁹⁾ aplicados pelos organismos pagadores devem incluir controlos cruzados, nomeadamente com todas as bases de dados do SIGC. O Tribunal verificou se as bases de dados continham informações completas e fiáveis, se os controlos cruzados permitiam identificar as anomalias e se foram tomadas medidas corretivas sempre que necessário.

3.22. O SIPA é uma base de dados que inclui o registo da superfície agrícola total (parcelas de referência) dos Estados-Membros e das respetivas superfícies elegíveis de cada parcela de referência. O SIPA tem por base um Sistema de Informação Geográfica (SIG) que contém dados digitalizados e georreferenciados sobre os limites das parcelas. Esses dados devem basear-se, de preferência, em ortoimagens espaciais ⁽³⁰⁾. As superfícies elegíveis das parcelas de referência devem ser avaliadas com base nas ortoimagens mais recentes. O Tribunal detetou deficiências significativas nos SIPA auditados (ver caixa 3.3).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.20. Os serviços da Comissão estão atentos à exatidão das informações constantes das bases de dados, uma vez que se trata de um elemento essencial para a correta gestão e controlo. Quando são detetadas deficiências, os Estados-Membros são convidados a corrigi-las. Além disso, o risco para o fundo está coberto por um procedimento de apuramento da conformidade.

Apesar de reconhecerem que certas lacunas e deficiências vão inevitavelmente subsistir, os serviços da Comissão consideram que, no seu conjunto, o SIGC continua a ser um sistema sólido para a gestão das despesas da PAC.

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

⁽³⁰⁾ As ortoimagens são fotografias aéreas utilizadas para avaliar a elegibilidade das terras no SIPA.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.3 — Exemplos de dados incorretos no SIPA/SIG

No Reino Unido (Inglaterra), o organismo pagador não avalia a elegibilidade dos terrenos municipais (329 000 hectares) e recorre apenas de forma limitada às ortoimagens para avaliar a elegibilidade de outras parcelas declaradas. O Tribunal analisou uma amostra de parcelas florestais selecionada com base numa análise do risco e constatou que algumas beneficiaram de ajuda da UE, contrariamente ao disposto na legislação da UE.

No Reino Unido (Irlanda do Norte), os elementos inelegíveis não são apresentados no SIG como terras inelegíveis. Em 2011, procedeu-se a uma atualização do SIPA, com vista a colmatar as insuficiências detetadas durante a avaliação da qualidade exigida pela legislação da UE ⁽³¹⁾. O Tribunal analisou uma amostra (limitada e selecionada com base numa análise do risco) de parcelas de referência que, de acordo com as ortoimagens, correspondiam a zonas florestais, tendo constatado que várias dessas parcelas estavam registadas como pastagens permanentes. Em relação a outras parcelas, constatou-se que a superfície elegível registada no SIPA era superior à superfície total da parcela.

3.23. No que se refere à exatidão dos pagamentos, o Tribunal observou deficiências nos três organismos pagadores. No Luxemburgo, os fundos disponíveis na reserva nacional foram utilizados para aumentar o valor de todos os direitos atribuídos, contrariamente ao disposto na legislação da UE ⁽³²⁾. No Reino Unido (Inglaterra e Irlanda do Norte), o Tribunal observou diversos casos em que o montante da ajuda foi calculado com base em superfícies superiores às efetivamente determinadas durante os controlos no local realizados pelos inspetores nacionais.

Sistemas de controlo baseados em controlos físicos no local

3.24. A qualidade das medições efetuadas no local tem uma importância primordial para a correta determinação dos montantes da ajuda. O Tribunal repetiu algumas medições efetuadas pelos três organismos pagadores auditados. Nos três casos, as medições efetuadas pelo Tribunal diferiam dos resultados apresentados pelos inspetores dos organismos pagadores e as diferenças ultrapassavam as margens de tolerância aplicáveis ⁽³³⁾ [5 das 61 medições no Luxemburgo, 6 das 42 no Reino Unido (Irlanda do Norte) e 8 das 21 no Reino Unido (Inglaterra)].

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.3 — Exemplos de dados incorretos no SIPA/SIG

Atualmente, não existe qualquer obrigação legal de utilização de ortoimagens. No entanto, a Comissão propôs no regulamento horizontal relativo ao controlo, financiamento e acompanhamento da PAC que os Estados-Membros sejam obrigados a utilizar essas imagens.

Se as auditorias mostram que as informações que constam do sistema estão erradas, o que cria um risco, tal facto será seguido no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

Quanto à situação na Irlanda do Norte, a atualização realizada pelas autoridades em 2011 resultou das auditorias realizadas pelos serviços da Comissão em 2006-2009. Estas ações conduziram a correções financeiras até 2009. Os procedimentos de apuramento da conformidade ainda estão em curso relativamente aos anos subsequentes.

3.23. *A situação do Luxemburgo será objeto de acompanhamento através do procedimento de apuramento da conformidade.*

A situação do Reino Unido (Inglaterra e Irlanda do Norte) está a ser e será objeto de acompanhamento através de muitos procedimentos de apuramento da conformidade.

3.24. *Os serviços da Comissão partilham a opinião 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, que ficam sujeitas a acompanhamento através de procedimentos de apuramento da conformidade, que asseguram a devida cobertura do risco para o orçamento da UE.*

As auditorias da Comissão identificaram igualmente deficiências do SIGC em Inglaterra e na Irlanda do Norte. Estes organismos pagadores já foram objeto de correções financeiras por este motivo, estando além disso a decorrer procedimentos de apuramento da conformidade.

⁽³¹⁾ O n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 prevê a obrigação de os Estados-Membros avaliarem anualmente a qualidade do seu SIPA.

⁽³²⁾ Artigo 41.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009.

⁽³³⁾ N.º 1 do artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.25. A legislação da UE define os prados como terras cobertas por vegetação herbácea. No Reino Unido (Inglaterra e Irlanda do Norte), a ajuda do RPU é concedida a zonas florestais que possam servir de pastagem. No entanto, quando o Tribunal repetiu os controlos no local no Reino Unido (Inglaterra), constatou que várias dessas parcelas não continham erva, pelo que não correspondiam à definição de zonas florestais que possam servir de pastagem. Os inspetores nacionais tinham considerado essas superfícies totalmente elegíveis para a ajuda da UE.

Procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos

3.26. Nos três organismos pagadores selecionados para uma auditoria de sistemas do SIGC, o Tribunal examinou os registos contabilísticos para determinar se os montantes a recuperar estão corretamente contabilizados e se esses montantes são devidamente comunicados à Comissão. Constatou-se que esses procedimentos funcionam de forma satisfatória no Luxemburgo e no Reino Unido (Inglaterra).

3.27. No Reino Unido (Irlanda do Norte), o Tribunal observou que nem sempre era possível reconciliar os montantes inscritos no registo de devedores com os registos individuais subjacentes e que os juros vencidos não foram inscritos no quadro de pagamentos indevidos.

Sistemas de controlo do regime de ajuda alimentar da UE a favor das pessoas mais necessitadas

3.28. O Tribunal analisou os sistemas de controlo do regime de ajuda alimentar da UE a favor das pessoas mais necessitadas em Espanha e Itália. Ao abrigo do regime, o adjudicatário selecionado compromete-se a fornecer determinadas quantidades de géneros alimentícios a organizações de caridade, destinadas a serem distribuídas às pessoas mais necessitadas⁽³⁴⁾ na UE. Em muitos casos, o adjudicatário é pago em mercadorias retiradas de existências de intervenção. Muito frequentemente, essas mercadorias provêm de armazéns de existências de intervenção situados num Estado-Membro diferente daquele onde os géneros alimentícios são distribuídos. Nesses casos, o regime de ajuda alimentar requer uma estreita cooperação administrativa entre os Estados-Membros envolvidos.

3.29. Nos dois organismos pagadores examinados, o Tribunal considerou eficazes os sistemas aplicáveis à distribuição dos géneros alimentícios. No entanto, constatou que a cooperação administrativa entre os Estados-Membros em causa apresentava algumas deficiências (ver **anexo 3.2**).

⁽³⁴⁾ O termo «pessoas mais necessitadas» encontra-se definido no n.º 3 do artigo 1.º do Regulamento (UE) n.º 807/2010 da Comissão, de 14 de setembro de 2010, que estabelece as normas de execução para o fornecimento de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção a favor das pessoas mais necessitadas da União (JO L 242 de 15.9.2010, p. 9).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.25. Os serviços da Comissão estão conscientes dos problemas identificados pelo Tribunal e procedem ao seu acompanhamento — ver caixa 3.3.

Os serviços da Comissão entendem que, por exemplo, para permitir a manutenção da agricultura em zonas específicas, os Estados-Membros podem adotar um procedimento que garanta que a superfície elegível no âmbito destas parcelas seja tida em conta para efeitos de pagamento, na medida em que a parcela ainda possa ser globalmente considerada «agrícola». Ao longo dos últimos anos foram debatidas e enviadas aos Estados-Membros orientações, incluindo exemplos sobre a forma de calcular a superfície a ter em conta.

3.27. A Comissão está consciente do problema e está a acompanhar a questão através do procedimento de apuramento de contas.

3.29. A Comissão toma nota da avaliação globalmente positiva do Tribunal.

Estimativas da taxa de erro residual efetuadas pela Comissão

3.30. A DG AGRI avalia a taxa de erro residual, ou seja, em que medida as operações permanecem afetadas por erros após a intervenção dos sistemas de supervisão e de controlo. Antes do RAA de 2012, os elementos básicos dessa avaliação eram constituídos pelas estatísticas dos controlos no local compiladas pelos Estados-Membros. A DG AGRI baseava o cálculo da taxa de erro residual nos resultados de controlos selecionados aleatoriamente e referidos nas estatísticas. A fim de compensar possíveis deficiências ou eventuais lacunas dessas estatísticas, a DG AGRI aplicou um aumento de 25 % à taxa de erro comunicada nas estatísticas.

3.31. No seu RAA de 2012, e na sequência de uma avaliação da fiabilidade dos procedimentos aplicados, a DG AGRI procedeu a uma revisão substancial do seu método de cálculo da taxa de erro residual. Passou a ter em conta o facto de as estatísticas de controlo poderem ser afetadas por deficiências que têm impacto na sua fiabilidade e de não abrangerem todas as componentes da taxa de erro residual. Assim, a DG AGRI efetuou uma avaliação individual de cada organismo pagador e, sempre que considerou necessário, reviu em alta as taxas de erro comunicadas. Em função da gravidade das insuficiências, foram aplicados aumentos de 2 ou 5 pontos percentuais relativamente a 37 dos 81 organismos pagadores.

3.32. Por conseguinte, a taxa de erro residual da ajuda «superfície» dissociada para o exercício de 2012 é, segundo os cálculos da Comissão, de 2,4 %, ou seja, 4,5 vezes superior à taxa de erro de 0,54 % ⁽³⁵⁾ calculada com base nas estatísticas comunicadas pelos Estados-Membros.

3.33. Esta alteração metodológica equivale a reconhecer as insuficiências mencionadas pelo Tribunal em relatórios anuais anteriores ⁽³⁶⁾ e confirmadas pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão ⁽³⁷⁾. No entanto, o Tribunal considera que a Comissão deverá igualmente tomar medidas corretivas nos restantes domínios do FEAGA.

3.30. *A forma como a DG AGRI calculou a taxa de erro residual comunicada no seu relatório anual de atividades para 2012 é descrita no ponto 3.31. A descrição, no ponto 3.30, da forma como tal cálculo foi feito nos anos anteriores está fora do âmbito da auditoria do presente relatório.*

3.31. *Em anos anteriores, o Tribunal criticou a DG AGRI por basear a taxa de erro residual exclusivamente nos dados comunicados pelos Estados-Membros relativos aos controlos por si realizados, com uma margem de segurança de 25 %. Para 2012, a DG AGRI desenvolveu e utilizou uma nova abordagem integrada aplicável a nível do organismo pagador para os pagamentos diretos dissociados (o RPUS e o RPU), que continua a basear-se nas estatísticas dos controlos dos Estados-Membros, mas que tem igualmente em conta outros elementos de auditoria disponíveis como o parecer dos organismos de certificação, o resultado das auditorias realizadas pela Comissão e a avaliação do Tribunal da eficácia do sistema de controlo. As informações disponíveis resultantes das auditorias do TCE, das conclusões dos organismos de certificação e das próprias auditorias da Comissão são integradas numa avaliação global da situação ao nível do organismo pagador e tidas em conta quando são agregadas a nível dos Estados-Membros e da UE-27.*

3.32. *Como consta do relatório anual de atividades de 2012 da DG AGRI, estão em curso procedimentos de apuramento da conformidade relativos aos 17 Estados-Membros afetados por uma taxa de erro superior a 2 %. Os montantes em risco serão sistematicamente recuperados.*

3.33. *A nova abordagem integrada que foi utilizada em 2012 para as ajudas diretas dissociadas será desenvolvida e, tanto quanto possível, alargada às outras medidas da PAC para 2013.*

⁽³⁵⁾ Média ponderada da UE-27 das taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros em relação às estatísticas de controlo da ajuda «superfície» dissociada.

⁽³⁶⁾ Mais recentemente, no ponto 3.41 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

⁽³⁷⁾ Ponto 3.1.5 do RAA de 2012 da DG AGRI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.34. Os resultados do novo método confirmam o caráter limitado das garantias que podem ser obtidas a partir das estatísticas de controlo dos Estados-Membros, das declarações dos diretores dos organismos pagadores e dos trabalhos realizados pelos organismos de certificação. Na realidade, relativamente ao conjunto dos 37 organismos pagadores em relação aos quais a Comissão decidiu rever em alta a taxa de erro da ajuda «superfície» dissociada comunicada nas estatísticas de controlo, os diretores dos respetivos organismos pagadores tinham emitido opiniões sem reservas, à semelhança do que tinham feito os organismos de certificação relativamente a 32 desses organismos.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2012**

3.35. Relativamente a este grupo de políticas:

- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 3,8 %;
- dos três sistemas de supervisão e de controlo do SIGC ⁽³⁸⁾ examinados, dois foram considerados ineficazes [Reino Unido (Inglaterra e Irlanda do Norte)] e o terceiro parcialmente eficaz (Luxemburgo);
- os dois sistemas de supervisão e de controlo aplicáveis à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas examinados foram considerados eficazes.

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.34. Ver resposta ao ponto 3.32.

O trabalho dos organismos de certificação será consideravelmente reforçado no quadro da aplicação da reforma da PAC: estes organismos terão de repetir, numa amostra representativa, os controlos administrativos e no local efetuados pelo organismo pagador, a fim de emitir um parecer sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às despesas e, desta forma, validar as estatísticas dos controlos.

3.35. Ver respostas aos pontos 1.12 e 1.13 sobre o impacto das recuperações e correções financeiras na proteção dos interesses financeiros da UE.

- *Nas suas próprias auditorias, os serviços da Comissão têm chegado a conclusões semelhantes às do Tribunal. As deficiências detetadas estão a ser acompanhadas através do procedimento de apuramento da conformidade. Sempre que as conclusões do Tribunal demonstrarem a existência de um novo risco, o lançamento dos procedimentos adequados será ponderado.*

A Comissão sublinha que protege os interesses financeiros do orçamento da UE através de correções financeiras no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade. Além disso, quando necessário, as deficiências dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros são solucionadas através de planos de acção específicos e globais. A Comissão observa que o limite inferior de erro estimado pelo Tribunal se situa abaixo do limiar de materialidade.

⁽³⁸⁾ Todos os sistemas SIGC examinados foram selecionados com base numa análise do risco.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

3.36. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 3.3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal formulou sete recomendações, das quais duas foram executadas na maior parte dos aspetos, quatro foram executadas em alguns aspetos e uma não foi executada.

3.37. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros intensifiquem e acelerem os seus esforços com vista a assegurar que:

- **Recomendação 1:** a elegibilidade das terras, nomeadamente das pastagens permanentes, é devidamente registada no SIPA, especialmente nos casos em que as parcelas estão plena ou parcialmente cobertas por rochas, moitas ou zonas densas de árvores ou arbustos, ou em que as terras estão abandonadas há vários anos (ver pontos 3.13, 3.25 e caixa 3.3);

3.36. A Comissão tem uma opinião diferente sobre o estado de execução das recomendações formuladas nos relatórios anuais precedentes:

- «executadas na maior parte dos aspetos»: a Comissão considera que a execução destes aspetos é um processo contínuo, que nunca poderá ser considerada concluída (tornando-se obrigatória a utilização de ortofotografias, terá de se atualizar o SIP com base em novas ortofotografias e corrigir as deficiências dos sistemas de controlo e das bases de dados do SIGC),
- «executadas em alguns aspetos»: assegurar a qualidade suficiente dos controlos no local e a sua verificação pelos organismos de certificação é um processo contínuo,
- clarificar as regras de elegibilidade: a Comissão apresentou propostas no contexto da reforma da PAC, enquanto as orientações relativas ao trabalho dos organismos de certificação foram cuidadosamente revistas e apresentadas aos Estados-Membros e aos referidos organismos,
- definir um nível mínimo de requisitos de manutenção anual para os prados em toda a UE: as propostas de reforma da PAC preveem que os Estados-Membros o façam.

3.37.

Para permitir a manutenção da agricultura em zonas específicas, os Estados-Membros podem adotar um procedimento que garanta que a superfície elegível no âmbito destas parcelas seja considerada para efeitos de pagamento, na medida em que a parcela ainda possa ser globalmente considerada «agrícola». Ao longo dos últimos anos foram debatidas e enviadas aos Estados-Membros orientações, incluindo exemplos sobre a forma de calcular a superfície a ter em conta.

Quando se verificar que um Estado-Membro não regista corretamente a superfície elegível, esse caso fica sujeito a um procedimento de apuramento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** se tomem medidas corretivas imediatas nos casos em que os sistemas administrativos e de controlo e/ou as bases de dados do SIGC sejam considerados deficientes ou desatualizados (ver pontos 3.13 e 3.22-3.23);

- **Recomendação 3:** os pagamentos têm por base os resultados dos controlos (ver ponto 3.23) e que os controlos no local têm a qualidade necessária para que a superfície elegível seja determinada de forma fiável (ver pontos 3.24 e 3.25);

- **Recomendação 4:** a conceção e a qualidade dos trabalhos realizados pelos diretores dos organismos pagadores e pelos organismos de certificação para justificar as respetivas declarações fornecem uma base fiável para a avaliação da legalidade e regularidade das operações subjacentes (ver pontos 3.30-3.34).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quando os serviços da Comissão detetarem tais problemas no decurso das suas auditorias, solicitam ao Estado-Membro que adote medidas corretivas. Quando o problema for especialmente grave, o Estado-Membro é obrigado a executar um plano de ação corretivo, que é acompanhado de perto pelos serviços. Até à data, esses planos demonstraram ser muito eficazes. A Comissão assegura igualmente que o risco financeiro para o orçamento da UE decorrente dessas deficiências é coberto por correções financeiras impostas através do procedimento de apuramento de conformidade.

A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal nesta matéria e continuará a centrar as suas auditorias no risco de as terras inelegíveis não serem detetadas numa fase anterior aos pagamentos. Serão aplicadas correções financeiras sempre que necessário para proteger os interesses financeiros da UE.

A Comissão continua a analisar o trabalho dos organismos de certificação através da análise dos documentos relativos ao apuramento financeiro das contas, bem como de auditorias junto dos organismos de certificação. Além disso, em 2012 foram realizadas auditorias específicas para analisar o trabalho de 14 organismos de certificação na realização de controlos no local e de estatísticas de controlo, dado que estes aspetos foram identificados pela Comissão como geradores de riscos específicos. Em setembro de 2012, foi organizada uma reunião do grupo de peritos dos organismos de certificação. Além disso, no âmbito da preparação para o novo período de programação, e em consonância com a responsabilidade acrescida dos organismos de certificação em matéria de legalidade e regularidade das despesas, são organizadas reuniões bilaterais com os organismos de certificação em 2013.

ANEXO 3.1

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

	2012			2011	2010	2009
	SIGC	Não-SIGC	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações:	140	40	180	180	146	148
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporção (número) de operações testadas:						
Não afetadas por erros	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
Afetadas por um ou mais erros	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Erros não quantificáveis:	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Erros quantificáveis:	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Elegibilidade	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Exatidão	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável			3,8 %			
Limite superior de erro			5,9 %			
Limite inferior de erro			1,7 %			

⁽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 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) (milhares de euros)	Procedimentos administrativos e de controlo 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 (*)
Reino Unido (Inglaterra)	RPU	3 988 042	Ineficazes 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Parcialmente eficazes a	Parcialmente eficazes A	Ineficazes
Reino Unido (Irlanda do Norte)	RPU	3 988 042	Ineficazes 1, 3, 5, 6, 9, 10	Parcialmente eficazes a	Parcialmente eficazes A, B	Ineficazes
Luxemburgo	RPU	37 679	Parcialmente eficazes 2, 4	Eficazes	Eficazes	Parcialmente eficazes

(*) A avaliação global não pode ser melhor do que a avaliação dos procedimentos administrativos e de controlo.

- 1 Informações incompletas ou incorretas sobre a superfície ou a elegibilidade das terras na base de dados do SIPA.
- 2 O procedimento de registo dos pedidos não prevê suficientes controlos integrados com vista a evitar que a data de entrada tenha efeitos retroativos.
- 3 Os erros das declarações foram corrigidos como erros manifestos e não deram origem à aplicação das sanções que se impunham.
- 4 Os valores dos direitos ao pagamento foram aumentados, contrariamente à legislação da UE.
- 5 Aplicação incorreta da definição de agricultores utilizada pela UE.
- 6 Realização de pagamentos relativos a superfícies inelegíveis.
- 7 Incoerências na base de dados dos direitos ao pagamento.
- 8 Não aplicação de sanções relativamente a superfícies declaradas incorretamente e situadas em terrenos municipais.
- 9 Os resultados dos controlos não foram corretamente processados nas bases de dados do SIGC.
- 10 Deficiências nos controlos cruzados administrativos e pagamentos da ajuda antes do apuramento de anomalias.

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

A Inexatidões nas contas de devedores.

B Atrasos no registo das dívidas e na notificação aos agricultores das obrigações de reembolso.

Estado-Membro (organismo pagador)	Regime	Despesas (*) (milhares de euros)	Procedimentos de adjudicação de contratos	Cooperação com outros Estados-Membros	Execução do plano	Supervisão e controlo	Avaliação global
Espanha (FEGA)	Ajuda alimentar 2011	74 731	Eficazes	Parcialmente eficazes 1	Eficazes	Eficazes	Eficazes
Itália (AGEA)	Ajuda alimentar 2012	22 103	Eficazes	Parcialmente eficazes 2	Eficazes	Eficazes	Eficazes

(*) Valor das existências de intervenção não incluído.

- 1 Espanha recebeu cereais e leite em pó desnatado conservados em armazenagem de intervenção em França e na Irlanda, respetivamente. Para estes dois tipos de produtos, os adjudicatários receberam o reembolso das despesas de transporte para Espanha. Nesses casos, a legislação da UE dispõe que o transporte para o país de destino deve ser controlado por um procedimento específico (formulário T5), que as autoridades francesas e irlandesas se recusaram a aplicar. Por conseguinte, as autoridades espanholas recorreram a um procedimento alternativo, que o Tribunal considera menos eficaz.
- 2 Itália organizou um concurso público conjunto para o fornecimento de massas alimentícias em Itália e Malta, em parte em troca de cereais conservados em armazenagem de intervenção. Na sequência desse concurso, Malta deveria ter recebido 224 toneladas de massas, o equivalente à sua quantidade de cereais. Porém, devido a um erro administrativo, Itália forneceu apenas 180 toneladas de massas a Malta.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO E AJUDAS DIRETAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	3.58. Na sequência desta análise, bem como das constatações e conclusões relativas a 2010, o Tribunal recomenda que a Comissão tome medidas adequadas para garantir que:							
	a) a utilização de ortofotos passe a ser obrigatória e que o SIPA seja regularmente atualizado, com base em novas ortofotos (ver ponto 3.31) ⁽¹⁾ ;		X					
	b) os organismos pagadores corrijam as insuficiências identificadas nos casos em que os sistemas de controlo e as bases de dados do SIGC foram considerados deficientes (ver pontos 3.23 a 3.25) ⁽¹⁾ ;		X					
	c) as inspeções no local tenham a qualidade necessária para determinar a superfície elegível de forma fiável (ver pontos 3.38 e 3.39);			X				
	d) a qualidade das inspeções seja devidamente controlada e comunicada pelos organismos de certificação (ver pontos 3.46 e 3.47).			X				
2009	3.73. O Tribunal recomenda que sejam 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:							
	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;			X				
	d) estabelecer, a nível da UE, requisitos mínimos de manutenção anuais para os prados serem elegíveis para ajudas diretas da UE.				X			

⁽¹⁾ Foram efetuadas recomendações semelhantes no ponto 3.73, alíneas a) e b), do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2009	3.75. Além disso, o Tribunal considera 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.			X				

CAPÍTULO 4

Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.8
Características específicas do grupo de políticas	4.2-4.7
Âmbito e método de auditoria	4.8
Regularidade das operações	4.9-4.19
Desenvolvimento rural	4.10-4.18
Ambiente, pescas e saúde	4.19
Eficácia dos sistemas	4.20-4.41
Desenvolvimento rural	4.20-4.39
Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações	4.20-4.25
Sistemas da Comissão relativos à regularidade das operações	4.26-4.39
Ambiente, pescas e saúde	4.40-4.41
Conclusão e recomendações	4.42-4.45
Conclusão relativa ao exercício de 2012	4.42
Recomendações	4.43-4.45
Anexo 4.1 — Resultados dos testes das operações nos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	
Anexo 4.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio do desenvolvimento rural	
Anexo 4.3 — Seguimento das recomendações anteriores nos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente aos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde, o que inclui o desenvolvimento rural (integrado no domínio de intervenção da agricultura e desenvolvimento rural) e os domínios de intervenção dos assuntos marítimos e pescas, saúde e defesa do consumidor e ambiente e ação climática. O **quadro 4.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2012.

Quadro 4.1 — Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Desenvolvimento rural	Desenvolvimento rural	13 258	Partilhada
	Medidas de pré-adesão	7	Descentralizada
	Aspetos internacionais do domínio de intervenção «agricultura e desenvolvimento rural»	4	Centralizada direta
		13 269	
Assuntos marítimos e pescas	Despesas operacionais	705	Centralizada / Partilhada
	Despesas administrativas	40	Centralizada direta
		745	
Saúde e defesa do consumidor	Despesas operacionais	518	Centralizada direta / Centralizada indireta
	Despesas administrativas	117	Centralizada direta
		635	
Ambiente e ação climática	Despesas operacionais	286	Centralizada direta / Centralizada indireta
	Despesas administrativas	96	Centralizada direta
		382	
Total dos pagamentos do exercício		15 031	
– total das despesas administrativas ⁽¹⁾		253	
Total das despesas operacionais		14 778	
– adiantamentos ⁽²⁾		500	
+ apuramento dos adiantamentos ⁽²⁾		716	
Total da população auditada		14 994	
Total das autorizações do exercício		16 972	

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

⁽²⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 6 do Anexo 1.1).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

4.2. O desenvolvimento rural faz parte da política agrícola comum (PAC), cujos objetivos globais e fontes de financiamento são apresentados no capítulo 3 (pontos 3.2 e 3.3). A gestão e o controlo das despesas da PAC são igualmente descritos no capítulo 3 (pontos 3.6 e 3.7).

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 (13 269 milhões de euros de despesas em 2012) ⁽¹⁾. 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).

4.4. 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) ⁽²⁾ é o programa mais importante em termos de financiamento (212 milhões de euros de despesas em 2012) para cofinanciar projetos nos Estados-Membros relacionados com a natureza e a biodiversidade, a política ambiental e a governação, bem como a informação e a comunicação.

4.5. A política comum das pescas do domínio de intervenção assuntos marítimos e pescas visa objetivos globais semelhantes aos da política agrícola comum (ver ponto 3.2 do capítulo 3). O Fundo Europeu das Pescas ⁽³⁾ (FEP) é o seu instrumento principal (478 milhões de euros de despesas em 2012).

⁽¹⁾ Este montante inclui pagamentos para a conclusão de programas anteriores (2000-2006) (135 milhões de euros) e para outras medidas (recursos genéticos) (1,2 milhões de euros).

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 614/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho (JO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.6. 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 da UE ⁽⁴⁾ (215 milhões de euros e 167 milhões de euros respetivamente em 2012).

4.7. O risco principal para a regularidade no grupo de políticas no seu conjunto é que as despesas sejam inelegíveis devido ao incumprimento das regras e condições de elegibilidade muitas vezes complexas. Em relação ao desenvolvimento rural este risco é ainda aumentado no caso de determinados programas com baixas taxas de execução, para os quais podem ser declaradas despesas inelegíveis a fim de evitar que os Estados-Membros percam o financiamento.

Âmbito e método de auditoria

4.8. 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 dos domínios do desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

— a auditoria implicou o exame de uma amostra de 177 operações, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2012, a amostra era composta por 160 operações relativas ao desenvolvimento rural ⁽⁵⁾ e 17 relativas ao ambiente, às pescas e à saúde ⁽⁶⁾;

⁽⁴⁾ Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos, Agência Europeia de Medicamentos.

⁽⁵⁾ República Checa, Alemanha (Brandeburgo e Berlim, Schleswig-Holstein), Grécia, Espanha (Andaluzia) França, Itália (Basilicata, Bolzano e Sardenha), Lituânia, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Finlândia e Reino Unido (Inglaterra e Escócia).

⁽⁶⁾ A amostra era composta por 11 operações em gestão direta e seis em gestão partilhada na República Checa, Grécia, Espanha, Polónia e Reino Unido.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.7. *No que respeita as regras complexas e condições de elegibilidade referidas pelo Tribunal, a Comissão salienta que são, em certa medida, uma consequência dos ambiciosos objetivos da política de desenvolvimento rural.*

Além disso, a Comissão gostaria de salientar que, no âmbito das suas auditorias sobre as quais se baseiam as observações do Tribunal neste capítulo, o Tribunal considerou apenas alguns casos para apoiar a sua afirmação de um novo aumento no risco de regularidade para o desenvolvimento rural devido à declaração de despesas não elegíveis dos Estados-Membros a fim de evitar a perda de financiamento da UE.

A própria Comissão observou que alguns Estados-Membros fazem uso extensivo de adiantamentos e de instrumentos de engenharia financeira que pode ter o efeito de reduzir ou evitar a perda de fundos conforme a regra N+2. Para mitigar esse risco, os serviços da Comissão abordaram estas questões com os Estados-Membros em causa.

4.8. *Ver comentários detalhados no capítulo 1.*

— *A Comissão está a acompanhar atentamente a evolução da metodologia do Tribunal, incluindo uma amostragem em duas fases, tendo em vista um eventual impacto sobre a taxa de erro estimada.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- o Tribunal concentrou os seus testes da condicionalidade nas obrigações em matéria de boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) e selecionou requisitos legais de gestão (7) (RLG), em relação aos quais foi possível obter provas e chegar a uma conclusão à data das visitas 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) (8) não são incluídas no cálculo da taxa de erro efetuado pelo Tribunal (9);
- a avaliação dos sistemas de desenvolvimento rural incidiu em sete organismos pagadores (10) em seis Estados-Membros: Bulgária, Alemanha (Brandeburgo e Berlim), França, Polónia, Roménia (ambos os organismos pagadores) e Suécia. No que se refere à saúde e defesa do consumidor, o Tribunal testou o sistema de controlo interno da DG SANCO (11);
- foram examinados os Relatórios Anuais de Atividades da DG AGRI (12) (relativamente ao desenvolvimento rural) e da DG MARE (13) da Comissão;
- além disso, a fim de avaliar a base para as decisões de apuramento da Comissão, o Tribunal analisou os trabalhos de auditoria da DG AGRI (para o FEAGA e o Feader) relativos ao apuramento das contas e visitou os organismos de certificação da Bulgária, do Luxemburgo, da Roménia e do Reino Unido (Irlanda do Norte).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- *O cumprimento das obrigações de condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para os pagamentos da PAC e, por isso, os controlos desses requisitos não dizem respeito à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A condicionalidade é um mecanismo pelo qual os agricultores são penalizados quando não respeitam uma série de regras que decorrem, em geral, de políticas diferentes da PAC, e aplica-se aos cidadãos da UE, independentemente da PAC. Assim, a Comissão considera que as sanções impostas pelas violações dos requisitos de condicionalidade não devem ser consideradas para o cálculo das taxas de erro para a PAC.*

(7) Todos os requisitos no caso dos RLG 6-8 (relativos à identificação e registo dos animais) e óbvio incumprimento dos RLG 1 (diretiva «Aves»), 2 (diretiva «Águas subterrâneas»), 4 (Diretiva «Nitratos»), 16 e 18 (bem-estar dos animais).

(8) 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).

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

(10) Os organismos pagadores e os controlos-chave foram selecionados com base numa análise do risco.

(11) Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores (DG SANCO) da Comissão.

(12) Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) da Comissão.

(13) Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE) da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.9. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**. Das 177 operações auditadas pelo Tribunal, 111 (63 %) estavam afetadas por erros. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 7,9 % ⁽¹⁴⁾.

Desenvolvimento rural

4.10. Relativamente às despesas no domínio do desenvolvimento rural, das 160 operações da amostra, 101 (63 %) estavam afetadas por erros, dos quais 59 (58 %) eram quantificáveis.

4.11. No que se refere à maioria das operações afetadas por erros, o Tribunal considera que as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes para detetar e corrigir os erros em questão.

4.12. Os testes das operações implicaram examinar operações de 27 medidas diferentes. Das 160 operações, 80 eram relativas a medidas «superfície» e 80 a medidas não relacionadas com a superfície. Detetaram-se erros em todos os Estados-Membros e em quase todas as medidas incluídas na amostra. Tal como em 2011, a maior parte (65 %) da taxa de erro mais provável referida no ponto 4.9 diz respeito a medidas não relacionadas com a superfície.

4.9. A Comissão tem em conta a taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal. Não partilha a avaliação do Tribunal relativa à legalidade e regularidade de uma operação. Isto leva a uma estimativa mais baixa pela Comissão do nível de pagamentos indevidos.

Embora ciente de que o plano de ação desenvolvido em 2012 terá um impacto imediato, a Comissão observa que o nível de erro estimado pelo Tribunal manteve-se estável. Ver também as respostas aos pontos 1.12 e 1.13 sobre o impacto das recuperações e correções financeiras na proteção dos interesses financeiros da UE.

4.10. O Diretor-Geral da DG AGRI manteve uma reserva relativa às despesas de desenvolvimento rural na sua declaração de fiabilidade para 2012.

Esta reserva é acompanhada por uma série de ações corretivas determinadas pela Comissão, juntamente com os 27 Estados-Membros, a fim de resolver a situação.

A taxa de erro para o desenvolvimento rural também deve ser apreciada à luz dos ambiciosos objetivos da política de desenvolvimento rural.

4.11. A Comissão partilha a opinião de que as autoridades nacionais poderiam ter detetado muitos dos erros encontrados pelo Tribunal: as regras da PAC proporcionam aos Estados-Membros todos os instrumentos necessários para mitigar a maioria dos riscos de erros. No seguimento das reservas apontadas em 2011 e 2012 pelo Diretor-Geral da DG AGRI, foram implementados vastos planos de ação, em colaboração com os Estados-Membros, para identificar as causas dos erros e as ações corretivas adequadas.

4.12. No decorrer das auditorias realizadas junto de alguns Estados-Membros, os serviços da Comissão encontraram falhas similares às detetadas pelo Tribunal de Contas.

A discrepância entre os erros detetados pelo Tribunal e os erros detetados pelos Estados-Membros durante os seus controlos, como relatado anualmente à Comissão, parece ser mais perceptível para as medidas não relacionadas com áreas e não regidas pelo Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC). Isto confirma que, quando bem implementado, o SIGC é um sistema eficaz para mitigar de forma adequada o risco de erros.

⁽¹⁴⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 4,5 % e 11,3 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.13. A maior parte dos erros quantificáveis resulta do incumprimento por parte dos beneficiários dos requisitos de elegibilidade, em particular os que se referem a:

- a) compromissos agroambientais;
- b) requisitos específicos para projetos de investimento;
- c) regras aplicáveis à adjudicação de contratos.

Nos pontos seguintes é efetuada uma análise de cada um destes aspetos.

4.14. A amostra de 160 operações incluía 43 operações relativas às medidas agroambientais. O Tribunal detetou que em 11 casos (26 %), os agricultores não tinham respeitado os compromissos agroambientais que tinham assumido. A caixa 4.1 apresenta um exemplo desse tipo de erro detetado pelo Tribunal.

Caixa 4.1 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento dos compromissos agroambientais

Um beneficiário na Polónia comprometeu-se a respeitar, em nove parcelas (141,59 hectares), os requisitos específicos relacionados com a manutenção de prados permanentes extensivos e a proteção de espécies de aves em perigo e dos seus habitats. O principal compromisso consistia em deixar todos os anos, em superfícies diferentes, 5 a 10 % das parcelas com a vegetação por cortar, recebendo em contrapartida o beneficiário 270 euros por hectare. O Tribunal verificou que em várias parcelas os requisitos não tinham sido respeitados: numa parcela a vegetação tinha sido totalmente cortada, enquanto nas outras a superfície não cortada era idêntica à dos anos anteriores ou situava-se em locais diferentes dos que tinham sido indicados pelo perito ornitológico. Apenas em duas das nove parcelas declaradas (21,02 hectares) tinham sido respeitados todos os requisitos.

Registaram-se casos semelhantes de incumprimento dos requisitos agroambientais na República Checa, na Alemanha (Schleswig-Holstein), na Grécia, em França e no Reino Unido (Inglaterra).

Os planos de ação referidos no ponto 4.11, e em particular os que se seguiram ao RAA de 2012, abordam especificamente as questões relacionadas com medidas não relacionadas com áreas.

Em alguns casos comunicados, o erro não implica um impacto financeiro do mesmo nível que o erro comunicado pelo Tribunal.

Relativamente aos exemplos mencionados pelo Tribunal nos quadros 4.1-4.4 e 4.6, os serviços da Comissão irão acompanhá-los com as autoridades nacionais e, se for caso disso, através do procedimento de apuramento da conformidade.

4.14. A Comissão auditou a implementação de medidas agroambientais em todos os Estados-Membros no período de programação 2007-2013. Não obstante os restantes pontos fracos, a qualidade global da execução tem melhorado ao longo do período.

O exemplo no Quadro 4.1 será acompanhado pela Comissão com as autoridades polacas. Apesar deste erro, a Comissão considera, na avaliação global que faz do sistema na Polónia, que foram feitos progressos.

Caixa 4.1 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento dos compromissos agroambientais

A Comissão detetou, nas suas auditorias sobre a aplicação das medidas agroambientais, espaço para melhorias no sistema de controlo para melhor avaliar o cumprimento por parte dos agricultores dos compromissos assumidos.

No que diz respeito aos Estados-Membros mencionados pelo Tribunal, os procedimentos de apuramento da conformidade estão em andamento para a Polónia, República Checa, França e Reino Unido (Inglaterra), o que levará a correções financeiras, se necessário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.15. Os critérios de elegibilidade e os procedimentos de seleção facilitam a orientação da ajuda para determinadas categorias de beneficiários, procurando assim melhorar a eficácia das despesas relativas ao desenvolvimento rural. No entanto, das 80 operações relativas a projetos de investimentos incluídos na amostra auditada, 21 (26 %) não respeitavam os requisitos de elegibilidade. Na caixa 4.2 é apresentado um exemplo deste tipo de erro.

Caixa 4.2 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento dos requisitos de elegibilidade para um projeto de investimento

Em Espanha (Andaluzia) um beneficiário recebeu uma subvenção no montante de 1,4 milhões de euros para modernizar a infraestrutura de irrigação mediante duas condições: o projeto deveria ser economicamente viável e o consumo de água deveria ser igual ou inferior aos 3 000 m³ por hectare e por ano que o beneficiário registava à data de apresentação do pedido de subvenção. O Tribunal verificou que nenhuma destas condições era cumprida. O projeto não era economicamente viável à data de apresentação do pedido de subvenção e deveria ter sido recusado; teria sido necessário um consumo de água de 6 000 m³ por hectare e por ano, ou seja o dobro dos direitos em matéria de água de que o beneficiário dispunha, para cumprir aquela condição. O consumo de água não foi mantido nem diminuiu como era exigido, tendo em vez disso aumentado para 8 000 m³ por hectare e por ano à data de conclusão do projeto, pelo que o pagamento não deveria ter sido efetuado. O incumprimento das duas condições de elegibilidade torna as despesas inelegíveis.

O incumprimento dos requisitos de elegibilidade para projetos de investimento foi igualmente verificado na Alemanha (Schleswig-Holstein), na Grécia, em França, na Itália (Bolzano, Sardenha), na Lituânia, na Polónia, em Portugal, na Roménia e no Reino Unido (Inglaterra).

4.16. Em 26 das 160 operações auditadas, foi exigido ao beneficiário que respeitasse as regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. O Tribunal constatou que em 17 casos (65 %) uma ou mais dessas regras não foram respeitadas, 5 dos quais foram considerados infrações graves, sendo apresentado um exemplo na caixa 4.3.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.15. *Nas suas auditorias, a Comissão também identificou, em alguns Estados-Membros, deficiências na aplicação dos critérios de seleção e aplicou correções financeiras em conformidade. Nos planos de ação para a redução da taxa de erro do desenvolvimento rural, os critérios de seleção foram uma das áreas abordadas.*

O exemplo no Quadro 4.2 está a ser acompanhado pela Comissão no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade.

4.16. *O incumprimento das regras dos contratos não implica necessariamente que 100 % das despesas em causa tenha sido indevidamente utilizada, uma vez que o projeto, como tal, ainda pode atingir o seu objetivo e proporcionar valor acrescentado. Ver também o ponto 4.25.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 4.3 — Exemplo de erro de elegibilidade: infração às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

Na Roménia, o beneficiário (um município rural) solicitou ajuda para um projeto de investimento que incluía uma rede de abastecimento de água, uma rede de esgotos, melhoria das estradas locais e um edifício público. Sete proponentes apresentaram propostas, tendo o beneficiário recusado cinco por não cumprirem os requisitos aplicáveis. O Tribunal verificou que o proponente selecionado não respeitava dois requisitos do concurso e, além disso, que tinham sido excluídas outras propostas por não respeitarem precisamente os referidos requisitos. Devido ao incumprimento dos requisitos do concurso e à inobservância do princípio da igualdade de tratamento, que influenciaram os resultados do concurso, a despesa em questão é inelegível.

O Tribunal observou igualmente casos de infração às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos em Espanha (Andaluzia), em França, na Lituânia, na Polónia e na Eslovénia.

4.17. O Tribunal verificou que 35 % do conjunto dos erros afetavam outros pagamentos além do examinado, como mostra o exemplo apresentado na caixa 4.4.

Caixa 4.4 — Exemplo de erro de elegibilidade recorrente: inclusão de IVA inelegível

Em França, o beneficiário da medida «Conservação e melhoria do património rural» era um organismo público, que declarou despesas com IVA que foram aceites pelo organismo pagador e cofinanciadas pelo orçamento da UE. No entanto, a base jurídica aplicável determina que o IVA é inelegível para os organismos de direito público no que se refere a atividades ou operações que estes realizem na qualidade de autoridades públicas. O Tribunal constatou que o organismo pagador tinha por diversas vezes aceite o IVA inelegível também para outros pagamentos.

Foram igualmente detetados erros recorrentes com um impacto financeiro em Espanha (Andaluzia), Itália (Bolzano), Polónia, Portugal e Roménia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 4.3 — Exemplo de erro de elegibilidade: infração às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos

No que diz respeito à Roménia, a Comissão também encontrou pontos fracos substanciais nas suas auditorias, e está em curso um procedimento de apuramento das contas. Os serviços da Comissão acompanharão as conclusões do Tribunal em relação às autoridades nacionais com vista a proteger os interesses financeiros da UE e recuperar quaisquer pagamentos indevidos.

Caixa 4.4 — Exemplo de erro de elegibilidade recorrente: inclusão de IVA inelegível

No âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, os serviços da Comissão acompanharão as conclusões do Tribunal em relação às autoridades nacionais com vista a proteger os interesses financeiros da UE e recuperar quaisquer pagamentos indevidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.18. No âmbito de determinados regimes de ajudas ⁽¹⁵⁾ do Feader, os beneficiários de ajudas da UE têm a obrigação legal de cumprir requisitos de «condicionalidade», tal como descrito no capítulo 3 (ponto 3.5). O Tribunal detetou uma ou mais infrações em matéria de condicionalidade em 25 dos 75 pagamentos sujeitos a condicionalidade ⁽¹⁶⁾ (33 %). O Tribunal observou especialmente problemas significativos em relação ao cumprimento dos requisitos de condicionalidade para a identificação e o registo dos animais.

Ambiente, pescas e saúde

4.19. Relativamente ao ambiente, pescas e saúde, das 17 operações incluídas na amostra, 10 (59 %) estavam afetadas por erros, dos quais 4 (40 %) eram quantificáveis. Os erros quantificáveis resultam principalmente do incumprimento dos requisitos de elegibilidade por parte dos beneficiários. É apresentado um exemplo na caixa 4.5.

Caixa 4.5 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento do princípio da complementaridade

O programa LIFE não financia medidas abrangidas por outros instrumentos financeiros da UE. O princípio da «complementaridade» implica que os beneficiários devem certificar-se de que não é utilizado qualquer outro financiamento direto ou indireto da UE para cofinanciar os seus projetos LIFE. Na Hungria, um beneficiário de um projeto LIFE destinado a recuperar o habitat de um pântano recebeu igualmente outras ajudas da UE (incluindo habitats Natura 2000 e ajudas às zonas desfavorecidas) para os mesmos terrenos abrangidos pelo projeto LIFE. Esta situação foi aceite pela Comissão, que autorizou o pagamento da ajuda. Devido ao incumprimento do princípio da complementaridade, a despesa em questão é parcialmente inelegível.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.18. O cumprimento das obrigações de condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para os pagamentos da PAC e, por isso, os controlos desses requisitos não dizem respeito à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A condicionalidade é um mecanismo pelo qual os agricultores são penalizados quando não respeitam uma série de regras que decorrem, em geral, de políticas diferentes da PAC, e aplica-se aos cidadãos da UE, independentemente da PAC. Assim, a Comissão considera que as sanções impostas pelas violações dos requisitos de condicionalidade não devem ser consideradas para o cálculo das taxas de erro para a PAC.

Relativamente aos problemas significativos observados para a identificação e registo dos animais, a DG AGRI partilha a observação do Tribunal e presta especial atenção a esses requisitos durante as suas auditorias de condicionalidade.

Caixa 4.5 — Exemplo de erro de elegibilidade: incumprimento do princípio da complementaridade

As ajudas referidas pelo Tribunal não dizem respeito, direta ou indiretamente, ao projeto de VIDA ou a qualquer ação específica no mesmo, mas representam compensações para os proprietários de terra decorrentes das disposições específicas do regime de apoio ao Desenvolvimento Rural. Estas compensações não se referem a ações específicas incluídas no projeto. Têm um alcance distinto e uma finalidade distinta do projeto de VIDA. A Comissão considera que estes montantes não podem ser tratados como um financiamento direto ou indireto para o projeto.

⁽¹⁵⁾ Definidos no artigo 50.º-A do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

⁽¹⁶⁾ As infrações observadas representam 0,4 pontos percentuais da taxa de erro apresentada pelo Tribunal no ponto 4.9.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Desenvolvimento rural

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações

4.20. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros ⁽¹⁷⁾ são resumidos no **anexo 4.2**.

4.21. Neste contexto, compete às autoridades dos Estados-Membros estabelecer e aplicar nomeadamente:

- a) procedimentos administrativos e de controlo apropriados que garantam a correção das declarações apresentadas pelo requerente e o cumprimento dos requisitos de elegibilidade para concessão da ajuda;
- b) controlos no local que devem cobrir, consoante os regimes de ajuda, pelo menos 5 % de todos os beneficiários ou da despesa ⁽¹⁸⁾. Devem ser aplicados procedimentos adequados para selecionar os beneficiários, garantir a qualidade dos controlos e a sua divulgação e a adequação das correções efetuadas;
- c) um sistema que garanta um controlo eficaz do cumprimento dos requisitos de condicionalidade.

⁽¹⁷⁾ 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 3.18). Outras condições de elegibilidade regem-se por controlos especificamente concebidos para o efeito. Como descrito no capítulo 3 (**anexo 3.2**), o Tribunal constatou que os sistemas SIGC foram parcialmente eficazes num organismo pagador e ineficazes em dois outros.

⁽¹⁸⁾ Artigos 12.º e 25.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011.

4.20. Resposta comum aos parágrafos 4.20 e 4.21:

Com efeito, é da responsabilidade das autoridades dos Estados-Membros assegurar que o sistema administrativo e de controlo em funcionamento atende aos requisitos legais e assegura que não há risco financeiro para os fundos do FEAGA e do Feader.

O sistema de gestão partilhada dos fundos do FEAGA e do Feader é de tal ordem que quando os pontos fracos presentes constituem riscos financeiros para os fundos, a Comissão impõe correções financeiras líquidas aos Estados-Membros em causa.

A Comissão está ciente dos pontos fracos no sistema de controlo dos Estados-Membros para o Feader, e especialmente para as medidas não abrangidas pelo SIGC. Os organismos de certificação (OC) abordam estes pontos fracos nos seus relatórios anuais de certificação. Os OC fazem recomendações para melhorar os sistemas de controlo e seguir as suas recomendações. A Comissão toma em consideração as conclusões dos OC, bem como outras informações disponíveis, quando realiza a sua análise de risco e estabelece o seu próprio programa e auditoria no âmbito do procedimento de apuramento de conformidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.22. No caso de França, o Tribunal referiu no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 que os sistemas eram ineficazes ⁽¹⁹⁾. No âmbito da DAS 2012 foi realizada uma missão de acompanhamento para verificar se as insuficiências detetadas em 2010 tinham sido corrigidas. O Tribunal constatou que quatro ⁽²⁰⁾ das sete insuficiências referidas ainda não tinham sido corrigidas ou apenas o tinham sido parcialmente na região visitada (Sul-Pirenéus). Além disso, os resultados dos testes das operações em três outras regiões de França revelaram que nessas regiões continua a verificar-se uma quinta insuficiência ⁽²¹⁾.

4.23. Quanto aos outros cinco Estados-Membros, a auditoria do Tribunal incidiu no cumprimento das disposições dos regulamentos aplicáveis e numa avaliação da eficácia dos sistemas para garantir a regularidade das operações. Em particular, foram analisados os três elementos referidos no ponto 4.21.

4.24. Relativamente a estes cinco Estados-Membros, o Tribunal identificou as seguintes insuficiências principais:

- deficiências nos controlos administrativos relativos às condições de elegibilidade e aos compromissos nos cinco Estados-Membros, tais como não deteção de IVA inelegível ou duplo financiamento;
- avaliação insuficiente da razoabilidade dos custos (Alemanha (Brandeburgo e Berlim), Polónia, Roménia e Suécia);
- insuficiências na aplicação de reduções ou recuperações nos cinco Estados-Membros;

⁽¹⁹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, anexo 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Ausência de um exame sistemático dos controlos administrativos; insuficiências no procedimento de seleção dos beneficiários que são objeto de controlos no local; ausência de verificação da razoabilidade dos custos e controlos insuficientes das despesas declaradas.

⁽²¹⁾ Ausência de controlos de uma condição de elegibilidade da medida «pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com desvantagens naturais».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.22. O organismo de certificação relatou problemas significativos no sistema de controlo do Feader em França para os últimos anos consecutivos, e abriram-se os procedimentos de correção financeira durante os dois anos em causa.

As autoridades francesas foram solicitadas para abordar os pontos fracos detetados e isto será acompanhado no âmbito dos procedimentos já abertos.

Os serviços da Comissão também observaram, durante as auditorias realizadas em França, a reincidência de falhas similares às detetadas pelo Tribunal de Contas. Além disso, os serviços da Comissão acompanharam as conclusões do Tribunal e detetaram 3 dos pontos fracos detetados pelo TC (falta de revisão do trabalho por parte de uma equipa senior, análise de risco não eficaz, amostra aleatória insuficiente). O processo de apuramento das contas está em curso.

4.24. Sempre que, no âmbito das suas auditorias, a Comissão identificar pontos fracos nos controlos administrativos, persegue os mesmos através do procedimento de apuramento da conformidade para proteger os interesses financeiros da UE.

- *A Comissão é da opinião de que os controlos administrativos da razoabilidade dos custos são indispensáveis para assegurar a eficácia do sistema de controlo. A Comissão também encontrou, durante suas auditorias de conformidade, pontos fracos na avaliação da razoabilidade dos custos e impôs correções financeiras a este respeito para proteger os interesses financeiros da UE.*
- *As questões mencionadas pelo Tribunal de Contas também são sistematicamente examinadas durante as missões de auditorias da Comissão. Quando se observam pontos fracos, estes originam correções financeiras impostas aos Estados-Membros através do procedimento de apuramento da conformidade das contas, bem como recomendações para melhorar os sistemas de controlo.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- qualidade insuficiente dos controlos no local nos cinco Estados-Membros; assim, por exemplo, os controlos não abrangiam todos os compromissos e obrigações e/ou não detetavam todos os casos de incumprimento;
- deficiências ao nível da conceção e aplicação do sistema de controlo aplicável à condicionalidade nos cinco Estados-Membros, como a insuficiência das normas nacionais de BCAA ou a aplicação nacional incorreta da diretiva «Nitratos».

Estas insuficiências são muito semelhantes às constatadas e comunicadas em relação a seis outros Estados-Membros que foram auditados o ano passado ⁽²²⁾.

4.25. A insuficiência mais importante detetada pelo Tribunal diz respeito à ineficácia dos controlos relativos às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, verificada nos cinco Estados-Membros. A título de exemplo, refira-se que o Tribunal examinou 40 procedimentos de adjudicação de contratos públicos nestes cinco Estados-Membros, tendo verificado que 16 (40 %) estavam afetados por erros. Em 6 dos 40 casos, constataram-se despesas ilegíveis. No conjunto, a auditoria detetou mais de 9 milhões de euros de despesas ilegíveis resultantes do incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. Na caixa 4.6 é apresentado um caso envolvendo despesas ilegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- A Comissão realizou auditorias de condicionalidade em cinco Estados-Membros auditados pelo Tribunal (mas sem ser nas mesmas regiões na Alemanha) e também observou pontos fracos na definição e controlo das normas das BCAA e dos RLG. Quando um risco para os fundos foi claramente demonstrado, a Comissão aplicou uma correção financeira no âmbito desses inquéritos ou ainda se encontra no meio do processo de apuramento das contas em inquéritos relativos a esses cinco Estados-Membros (RO, BG, PL, SE e DE).

Os pontos fracos mencionados pelo tribunal são abordados nos vastos planos de ação implementados em colaboração com os Estados-Membros em resposta às reservas no âmbito das despesas do desenvolvimento rural em 2011 e 2012 que constam dos relatórios de atividade anual da DG AGRI de 2011 e 2012, que se espera virem a dar frutos nos próximos anos.

4.25. A Comissão também encontrou pontos fracos substanciais no cumprimento das normas de contratação e serão impostas correções financeiras para cobrir o risco financeiro do Feeder.

Os contratos públicos são um dos elementos centrais nos planos de ação referidos no ponto 4.11.

No entanto, note-se que o incumprimento das normas de contratação não implica necessariamente que 100 % das despesas em causa sejam ilegíveis, uma vez que o projeto, como tal, ainda pode atingir o seu objetivo e proporcionar valor acrescentado.

Os serviços da Comissão estão a trabalhar na elaboração de diretrizes comuns para todos os fundos da UE para a determinação do nível de correções financeiras em caso de desrespeito das regras de contratação pública – ver ponto 4.16.

No que diz respeito à Roménia, a Comissão também encontrou, nas suas auditorias, pontos fracos substanciais, e está em curso um procedimento de apuramento das contas. Os serviços da Comissão acompanharão as conclusões do Tribunal em relação às autoridades nacionais com vista a proteger os interesses financeiros da UE e recuperar quaisquer pagamentos indevidos.

⁽²²⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, capítulo 4, pontos 4.24-4.32.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 4.6 — Exemplo de qualidade insuficiente dos controlos administrativos de um Estado-Membro

Num caso de adjudicação de contratos públicos controlado na Alemanha (Brandeburgo e Berlim), o próprio organismo pagador era beneficiário de uma ajuda do Feader num montante superior a 2,2 milhões de euros ao abrigo da medida «assistência técnica», relativamente ao seu sistema informático subcontratado entre 2008 e 2012.

O Tribunal verificou que o contrato relativo ao sistema informático e a sua posterior manutenção foi adjudicado a uma empresa através de um procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio em vez de se recorrer a concursos públicos ou limitados, como exigido. O incumprimento dos procedimentos exigidos torna a despesa inelegível para financiamento da UE. Verificou-se a mesma situação em matéria de adjudicação de contratos relativos a sistemas informáticos em 11 outras regiões da Alemanha.

*Sistemas da Comissão relativos à regularidade das operações***Procedimento de apuramento das contas da Comissão**

4.26. 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 mensal no caso do FEAGA e numa base trimestral no do Feader). Para poder assumir a sua responsabilidade final pela execução do orçamento, a Comissão aplica dois procedimentos de apuramento das contas distintos ⁽²³⁾:

- a) um *procedimento de apuramento financeiro anual* que abrange as contas anuais e o sistema de controlo interno de cada organismo pagador acreditado. A decisão daí resultante baseia-se em auditorias efetuadas por organismos de certificação independentes nos Estados-Membros, que são apresentadas à Comissão;
- b) um *procedimento de apuramento de conformidade plurianual*, que pode dar origem a correções financeiras para o Estado-Membro em questão caso as despesas não tenham sido efetuadas em conformidade com as normas da UE durante um ou vários exercícios. As decisões daí resultantes baseiam-se em auditorias realizadas pela Comissão.

⁽²³⁾ Em conformidade com o Regulamento Financeiro e as normas de execução aplicáveis ao orçamento geral das Comunidades Europeias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.27. No que se refere à organização dos trabalhos de auditoria de conformidade da Comissão, o Tribunal verificou que a maioria dos elementos essenciais era aplicada e respeitava os principais requisitos da regulamentação. O montante das despesas abrangidas pelas auditorias de conformidade, em percentagem do total das despesas, foi de 47 % em 2008 e de 42 % em 2012. No programa anual de auditoria para 2013, a cobertura prevista é apenas de 19 %. No que respeita aos trabalhos de auditoria de conformidade realizados, o Tribunal detetou insuficiências relativas ao controlo de qualidade, à documentação de auditoria e à forma de avaliar as provas e formular as conclusões ⁽²⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.27. Os parágrafos 4.27 a 4.33 analisam a implementação do processo de apuramento da conformidade. No que se refere ao ano de 2012:

- Como bem observado pelo Tribunal no ponto 4.33, o montante das correções de taxa fixa, como parte do montante total das correções financeiras, diminuiu de 68 % em 2011 para 12 % em 2012; consequentemente cada vez mais correções financeiras são baseadas numa estimativa mais precisa do risco financeiro para a UE.
- Como também observado pelo Tribunal no ponto 4.29, o montante total das correções financeiras tem aumentado nos últimos anos.

A menor cobertura de auditoria para 2013 referida pelo Tribunal reflete uma decisão de gestão tomada pela DG AGRI, devido à necessidade de utilizar os seus recursos limitados para a aceleração do tratamento de processos abertos – que o maior recurso a correções financeiras calculadas em vez de taxas fixas tornou mais complicada e exigente em recursos, bem como para o acompanhamento dos planos de ação em vigor nos Estados-Membros. Note-se, todavia, que a cobertura real é muito maior uma vez que as auditorias de conformidade cobrem, pelo menos, as despesas efetuadas nos últimos 24 meses (regra dos 24 meses); o valor para 2013, o que não é relevante no contexto deste relatório, só será conhecido na primavera de 2014, quando as declarações de despesas anuais são recebidas. Ressalte-se que a cobertura da auditoria, no planeamento da auditoria de 2013, é indicativa e não pode ser comparada com a cobertura real nos anos anteriores. Além do mais, as despesas cobertas são aquelas para as quais o risco é mais elevado.

Note-se que para o Feader, o número de missões de auditoria aumentou de 23 em 2012 para 35 em 2013.

Estes três critérios essenciais indicam a eficácia da aplicação do procedimento de apuramento da conformidade na redução do risco de erros. No entanto, e nomeadamente no âmbito da reforma da PAC, a Comissão está a considerar outras melhorias.

A qualidade do trabalho de auditoria da Comissão é assegurada através do princípio dos «quatro olhos» e todos os planos de auditoria e relatórios são analisados e discutidos com a hierarquia dos auditores. O trabalho de auditoria é documentado através de listas de verificação e relatórios e, no seguimento das observações do Tribunal de Contas que constam do seu relatório anual de 2011, a documentação de auditoria está a ser melhorada e harmonizada.

⁽²⁴⁾ A ausência de controlo de qualidade e de documentação de auditoria foi já assinalada no Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 (ponto 4.41 do capítulo 4).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.28. As auditorias da Comissão baseiam-se em sistemas, não se destinando a controlar a regularidade das operações subjacentes. As amostras são selecionadas em função de uma apreciação subjetiva ou de forma 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.

4.29. Em 2012, a Comissão adotou três decisões de conformidade, dando origem a correções financeiras num montante de 651 milhões de euros (503 milhões de euros relativamente ao FEAGA e 148 milhões de euros relativamente ao Feader). O montante médio das correções financeiras no último período de cinco anos (2008-2012) foi superior em 30 % ao período anterior (2003-2007), tendo em conta o aumento do orçamento registado entre esses dois períodos.

4.30. O recurso a correções forfetárias não tem suficientemente em conta a natureza e a gravidade da infração⁽²⁵⁾, uma vez que é aplicada a mesma correção forfetária de 5 % independentemente de as insuficiências terem sido detetadas em relação a um único controlo-chave ou a vários desses controlos. No entanto, embora as correções forfetárias tenham sido muito utilizadas no passado, registou-se uma manifesta redução em 2012. Ainda assim, em 6 dos 54 casos de 2012, a Comissão reduziu para 2 % a correção forfetária inicialmente proposta de 5 % após o procedimento de conciliação.

4.31. Um problema que continua a verificar-se nas decisões de conformidade é a duração do procedimento. O Tribunal já assinalara esta questão no seu relatório especial de 2010⁽²⁶⁾, tendo verificado que a situação não melhorou. Uma amostra constituída por procedimentos de conformidade revelou que, em 2012, a duração efetiva do procedimento (mais de quatro anos) era o dobro do período indicado nas orientações internas da Comissão, o que provoca um atraso considerável.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.28. *As auditorias da Comissão baseiam-se numa análise de risco centralizada, que determina as áreas de risco onde as atividades de auditoria e os recursos devem ser concentrados a fim de melhor proteger os interesses financeiros da UE.*

4.29. *A Comissão considera que este aumento de 30 % em correções financeiras indica que a eficácia do procedimento de conformidade não está a diminuir.*

4.30. *A Comissão deseja destacar os seguintes elementos, no que diz respeito a este ponto. Apenas 12 % das correções financeiras em 2012 foram correções de taxa fixa. A metodologia para o cálculo de correções financeiras, que está em vigor desde 1997, é totalmente compatível e está em plena conformidade com o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho. Foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, inclusive para os casos após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1290/2005. A Comissão regista que o Tribunal critica a não acumulação de correções forfetárias.*

O Tribunal salienta corretamente que a Comissão reduziu as correções na sequência do procedimento de conciliação. Nos seis casos em questão, como é a situação em todos esses casos, a Comissão examinou atentamente as explicações, e qualquer nova informação fornecida pelos Estados-Membros durante este procedimento, antes de tomar a sua decisão ponderada e fundamentada de reduzir a correção forfetária inicialmente proposta, a fim de melhor refletir o risco real para o orçamento da UE. Note-se que é inerente à natureza do processo contraditório, permitir que a Comissão passe a realizar um cálculo mais afinado do risco para o orçamento.

4.31. *Nomeadamente no âmbito da preparação para a implementação da reforma da PAC, a Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de melhorar e acelerar o processo, tendo presente a necessidade de manter padrões de qualidade e o direito de resposta do Estado-Membro.*

⁽²⁵⁾ O n.º 2 do artigo 31.º do 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) estabelece que «a Comissão avalia os montantes a excluir, tendo nomeadamente em conta a importância da falta de conformidade constatada. A Comissão toma em consideração a natureza e a gravidade da infração, bem como o prejuízo financeiro para a Comunidade».

⁽²⁶⁾ Relatório Especial n.º 7/2010, «Auditoria do procedimento de apuramento das contas», pontos 68-73 e 98.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.32. O Tribunal verificou que os resultados das auditorias de conformidade não eram suficientemente tidos em conta nas decisões de apuramento financeiro e que, por conseguinte, a fiabilidade do apuramento financeiro fica reduzida.

4.33. Embora a Comissão tenha aumentado o montante total das correções financeiras nos últimos anos e reduzido significativamente a parte das correções forfetárias em 2012 ⁽²⁷⁾, as decisões de apuramento de conformidade ainda não são tomadas em tempo oportuno e de forma adequada.

Procedimento de reforço da garantia

4.34. Em 2010, a Comissão introduziu, numa base voluntária, um novo quadro de controlo designado «Reforço da garantia em relação à legalidade e regularidade das operações ao nível dos beneficiários finais no âmbito do trabalho dos organismos de certificação». O quadro jurídico proposto para a PAC após 2013 inclui disposições que visam tornar este procedimento obrigatório para todos os Estados-Membros.

4.35. O procedimento de reforço da garantia significa que os organismos de certificação repetem o controlo de uma amostra representativa de operações que o organismo pagador controlou no local. Se a Comissão considerar que os Estados-Membros aplicam este procedimento corretamente, as correções financeiras no âmbito do apuramento das contas poderão ser limitadas à taxa de erro decorrente das estatísticas de controlo certificadas. Até ao momento, a Comissão não recorreu a esta possibilidade já que não estavam reunidas as condições para a aplicação desse limite.

⁽²⁷⁾ O montante das correções forfetárias em relação ao montante total das correções financeiras passou de 68 % em 2011 para 12 % em 2012.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.32. O artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 afirma claramente que a decisão de apuramento financeiro diz respeito à integralidade, exatidão e veracidade das contas anuais apresentadas pelo organismo pagador. A decisão é tomada sem prejuízo das decisões tomadas posteriormente no âmbito dos procedimentos de apuramento da conformidade. Portanto, os dois procedimentos são distintos e autónomos, embora, obviamente, complementares. Se o último procedimento (procedimento de conformidade) pode ser aberto posteriormente ao primeiro, a decisão de apuramento financeiro não deve ser baseada nos resultados das auditorias de conformidade ou nas conclusões do Tribunal relativas à regularidade das despesas, por razões óbvias de discrepâncias em termos de calendário, natureza e alcance dos vários exercícios.

4.33. O aumento do montante total das correções financeiras verificado nos últimos anos e a redução significativa da proporção de correções forfetárias em 2012 observadas pelo Tribunal de Justiça são fortes indícios de que o sistema é eficaz. Todavia, a Comissão está a considerar melhorias, nomeadamente no âmbito da implementação da reforma da PAC, tendo em vista uma melhor gestão do procedimento em termos de precisão da estimativa do risco financeiro para a UE e dos calendários.

4.34. O reforço do exercício de garantia foi concebido como um primeiro passo no processo de desenvolvimento para uma maior garantia no que diz respeito ao trabalho de controlo realizado pelos Estados-Membros. Revelou-se, nesta fase preparatória, ser um exercício útil de aprendizagem conjunta com os seus participantes voluntários, com vista ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos procedimentos e diretrizes para o trabalho no âmbito da legalidade e regularidade em conformidade com a nova legislação da reforma da PAC.

4.35. Esta possível limitação, sob certas condições, do nível de correções financeiras para a taxa de erro diz respeito ao processo de apuramento da conformidade das contas. Com efeito, se um Estado-Membro implementa a proposta acima enunciada, e se o organismo de certificação confirma a fiabilidade das estatísticas de controlo de uma dada população, quaisquer correções financeiras por falhas na gestão do Estado-membro e controlo de um regime de ajuda no âmbito dessa população, ficariam limitadas à taxa de erro derivada da estatística de controlo em questão.

Quando o organismo de certificação não confirma a taxa de erro derivada das estatísticas de controlo do organismo pagador, as condições para limitar as correções financeiras ao nível da taxa de erro não são satisfeitas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.36. Em 2012, a auditoria do Tribunal incluiu quatro dos cinco Estados-Membros que aplicam este procedimento: dois para o Feader (Bulgária e Roménia) e dois para o FEAGA (Luxemburgo e Reino Unido (Irlanda do Norte)). O Tribunal detetou deficiências graves na execução do procedimento.

- no que se refere ao Feader, o Tribunal constatou que os dados comunicados pelos dois organismos de certificação não eram fiáveis. Por exemplo, na Roménia o Tribunal repetiu as inspeções do organismo de certificação, tendo detetado aspetos inegáveis em cinco dos dez casos controlados;
- em relação ao FEAGA, o exame do Tribunal a uma amostra de pagamentos auditados pelos respetivos organismos de certificação e a repetição de algumas medições realizadas por esses organismos revelou diferenças significativas. Por exemplo, em 12 das 47 medições repetidas pelo Tribunal no Reino Unido (Irlanda do Norte), os resultados das medições apresentavam diferenças superiores à margem de tolerância aplicável⁽²⁸⁾ comparativamente aos resultados indicados pelo organismo de certificação.

Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG AGRI

4.37. O RAA da DG AGRI contém uma reserva referente às despesas totais do Feader relativas a 2012 (13,3 mil milhões de euros). Esta reserva foi emitida devido às preocupações da DG AGRI acerca da qualidade dos controlos em determinados Estados-Membros, bem como à taxa de erro indicada pelo Tribunal.

4.38. No entanto, a reserva da DG AGRI relativa ao Feader apresenta as seguintes deficiências:

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.36. Está prevista uma missão de verificação da qualidade do trabalho do OC para a Irlanda do Norte, assim que for entregue a resposta do país ao relatório do TC.

Não estão programadas missões de verificação para a Roménia e a Bulgária, uma vez que o OC não poderia confirmar as despesas incorporadas nas estatísticas de controlo. No entanto, está em curso um acompanhamento com esses países das conclusões do TC, tendo em vista melhorar a qualidade do trabalho do OC para os próximos anos.

- Estão em curso os procedimentos de apuramento da conformidade relacionados com o Feader para os dois Estados-Membros em causa, e o risco decorrente dos pontos fracos identificados será coberto por correções financeiras.

- Ver acima

4.37. A reserva transitou de 2011. Mas, tal como indicado no texto da reserva, a base para a reserva foi alargada. As auditorias do Tribunal de Contas e da DG AGRI expressam preocupações sobre a qualidade dos controlos efetuados pelos Estados-Membros. A reserva transitou por conseguinte para 2012, apesar da taxa de erro residual calculada ter sido inferior a 2 %.

4.38. As razões para a reserva no Feader estão claramente explicadas no RAA da DG AGRI de 2012. Dada a preocupação com a qualidade do controlo em alguns Estados-Membros, e, porque não foi possível utilizar a nova abordagem integrada aprovada para a ajuda direta dissociada, a DG AGRI não pôde excluir que a verdadeira taxa de erro residual era superior ao nível de materialidade. No entanto, tendo em conta que a maioria das ações realizadas em 2012, no âmbito do exaustivo plano de ação criado para acompanhar a reserva de 2011, não poderiam produzir um impacto significativo sobre a taxa de erro residual antes de 2014, na melhor das hipóteses, foi decidido manter a reserva de 2011.

⁽²⁸⁾ N.º 1 do artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- com base nas estatísticas de controlo comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão, a taxa de erro residual (TER) ⁽²⁹⁾ era de 1,62 % (quantificada pela Comissão em 202,7 milhões de euros). A DG AGRI considerou que a TER seria provavelmente mais elevada e que poderia exceder 2 %, mas não forneceu a sua própria estimativa quantificada da TER;
- para o novo método utilizado para as ajudas «superfície» dissociadas, a DG AGRI avalia para cada organismo pagador se deve ou não aplicar uma taxa de erro superior com base nas informações obtidas pelas suas próprias auditorias (ver ponto 3.31 do capítulo 3). Este método não foi aplicado relativamente a 2012 no domínio do desenvolvimento rural.

4.39. A DG AGRI indica na sua reserva que, embora tenha sido tomado um número importante de medidas para corrigir o aumento do nível de erro, não será possível obter um impacto significativo sobre a taxa de erro antes de 2014. O Tribunal concorda com esta última apreciação.

Ambiente, pescas e saúde

4.40. O ambiente, as pescas e a saúde são geridos pela Comissão através de sistemas de controlo específicos. O Tribunal auditou os sistemas de controlo interno da DG SANCO relativamente à adjudicação de contratos, ao cumprimento dos prazos de pagamento e às convenções de subvenção. A auditoria revelou que estes sistemas eram parcialmente eficazes. No que se refere aos pequenos contratos, não existiam critérios claros para avaliar a capacidade financeira e económica dos candidatos e a documentação era insuficiente para seleccionar os candidatos no âmbito de procedimentos por negociação ou restritos. As verificações *ex ante* no local demoraram muito tempo a ser concluídas, o que causou atrasos excessivos nos pagamentos e alguns desses atrasos não foram calculados corretamente. Em relação às convenções de subvenção geridas pela Agência de Execução para a Saúde e os Consumidores, não existiam provas de que se tenha verificado a existência de potenciais conflitos de interesse dos peritos externos.

A DG AGRI revela claramente, no seu RAA de 2012 (secção 3.1.1.1.7), que a nova abordagem adotada para a ajuda direta dissociada não seria aplicada ao desenvolvimento rural nesse relatório, essencialmente por razões de calendário. Conforme indicado no Relatório de Síntese da Comissão para 2012, a nova abordagem integrada continuará a ser desenvolvida e também será utilizada para as despesas de desenvolvimento rural no RAA da DG AGRI de 2013. Isto irá permitir uma quantificação mais precisa dos montantes em risco.

4.40. Para pequenos contratos, a Comissão utiliza critérios gerais de viabilidade financeira em vez de critérios específicos, dado o baixo risco financeiro envolvido em pequenos contratos de curta duração que não preveem pagamentos de pré-financiamento.

Relativamente à seleção de candidatos para concursos limitados e negociados, o procedimento está atualmente a ser atualizado tendo em vista a entrada em vigor do novo Regulamento Financeiro.

A finalização das auditorias no local, realizadas pela Comissão nos Estados-Membros, antes do lançamento do pagamento final, necessitou de um período relativamente longo uma vez que muitas questões pendentes tiveram de ser esclarecidas com a entidade auditada. Durante este período, os Estados-Membros receberam a primeira e a segunda parcela do pagamento estimado devido.

⁽²⁹⁾ A taxa de erro residual é uma estimativa dos erros que permanecem após a correção dos erros detetados pelos sistemas de supervisão e de controlo dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.41. O Tribunal não tem observações específicas a efetuar sobre o Relatório Anual de Atividades da DG MARE no que se refere à regularidade das operações subjacentes.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2012

4.42. Relativamente a este grupo de políticas,

— os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 7,9 %;

— os sistemas de supervisão e de controlo examinados⁽³⁰⁾ foram considerados parcialmente eficazes. Dos sistemas de desenvolvimento rural dos seis Estados-Membros auditados, um era ineficaz (Roménia) e os outros cinco eram parcialmente eficazes (Bulgária, Alemanha (Brandeburgo e Berlim), França, Polónia e Suécia).

Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

Recomendações

4.43. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 4.3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal formulou sete recomendações, das quais foi executada uma na maior parte dos aspetos e seis em alguns aspetos.

Os controlos de peritos externos fazem parte das diretrizes escritas normalizadas sobre os procedimentos de funcionamento da Agência. Além do mais, as questões relativas aos conflitos de interesses são geridas pelos peritos, através de declarações, e pela composição dos painéis de avaliação, colocando os peritos individuais numa posição minoritária. A Agência irá atualizar os seus elementos comprovativos dos controlos, em consonância com as conclusões do auditor.

4.42.

— A Comissão tem em conta a taxa de erro mais provável estimada pelo Tribunal. Não partilha a avaliação do Tribunal relativa à legalidade e regularidade de uma operação. Isto leva a uma estimativa mais baixa pela Comissão do nível de pagamentos indevidos.

Os testes das operações, conforme estabelecido pelo Tribunal, indicam que o nível estimado de erro permaneceu estável em relação ao ano passado.

— A Comissão observa que os resultados apresentados são similares aos resultados do ano passado.

Concretamente no que diz respeito à Roménia, a Comissão também encontrou, nas suas auditorias, pontos fracos substanciais, e estão em curso procedimentos de apuramento das contas. Também relativamente à Bulgária, a Comissão encontrou pontos fracos nas suas auditorias que estão a ser acompanhados no apuramento das contas.

4.43. A Comissão considera implementadas as quatro recomendações relativas à agricultura referidas pelo Tribunal.

⁽³⁰⁾ Todos os sistemas examinados foram selecionados com base numa análise do risco.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.44. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural:

— **Recomendação 1:** os Estados-Membros melhorem a execução dos seus controlos administrativos, utilizando todas as informações relevantes à disposição dos organismos pagadores, o que poderá permitir-lhes detetar e corrigir a maioria dos erros (ver pontos 4.11 e 4.24);

— **Recomendação 2:** a Comissão assegure que todos os casos em que o Tribunal detetou erros são devidamente acompanhados (como se refere nos pontos 4.17, 4.24 e 4.25);

— **Recomendação 3:** no Relatório Anual de Atividades da DG AGRI, a Comissão utilize para o Feader um método semelhante ao que aplica às ajudas «superfície» dissociadas, em que a Comissão tem em conta os resultados das suas próprias auditorias de conformidade quando avalia a taxa de erro para cada organismo pagador (ver ponto 4.38);

E que para o conjunto da PAC:

— **Recomendação 4:** a Comissão assegure uma cobertura adequada nas suas auditorias de conformidade (ver ponto 4.27);

— **Recomendação 5:** a Comissão corrija as insuficiências detetadas pelas suas auditorias de conformidade e o problema continuado dos grandes atrasos no procedimento de conformidade em geral (ver pontos 4.27, 4.31 e 4.33);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.44.

A Comissão partilha a opinião de que os Estados-Membros devem realizar melhor os seus controlos administrativos.

No contexto da elaboração das normas de execução para a reforma da PAC, a Comissão está a estudar formas de reforçar os sistemas de gestão e de controlo a serem utilizados pelos Estados-Membros e formas de reforçar os vários instrumentos (incluindo a suspensão de pagamentos) a serem utilizados pela Comissão, para melhor proteger os interesses financeiros da UE em casos em que os Estados-Membros não desempenham corretamente o seu papel no âmbito das regras de gestão partilhada.

A Comissão assegurará que todos os erros sistémicos detetados pelo Tribunal são acompanhados adequadamente, nomeadamente através do seu procedimento de conformidade, se for caso disso.

A Comissão já indicou claramente no seu relatório de síntese para 2012 que a nova abordagem integrada continuará a ser desenvolvida e também será utilizada para o Feader a partir dos relatórios de 2013. Além do mais, recorda que a abordagem integrada também considera as conclusões das auditorias dos sistemas do Tribunal e as conclusões dos organismos de certificação.

A Comissão tomará as medidas adequadas dentro dos limites dos recursos disponíveis.

A Comissão continuará a melhorar a sua metodologia de auditoria e os seus procedimentos. Ademais, continuará a envidar esforços, nomeadamente no âmbito da preparação para a implementação da reforma da PAC, para melhorar e acelerar o processo, tendo presente a necessidade de manter padrões de qualidade e o direito de resposta do Estado-Membro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 6:** a Comissão prossiga a melhoria do método utilizado para determinar as correções financeiras, a fim de melhor ter em conta a natureza e a gravidade das infrações detetadas (ver ponto 4.30).

4.45. No domínio de política da saúde e proteção do consumidor, o Tribunal recomenda que:

— **Recomendação 7:** a Comissão corrija as insuficiências detetadas nos sistemas de adjudicação de contratos e ao nível das convenções de subvenção (ver ponto 4.40)

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como evidenciado pelo aumento do montante total das correções financeiras nos últimos anos e pela redução significativa da proporção de correções forfetárias em 2012, reconhecida pelo próprio Tribunal, a Comissão já melhorou o seu método de determinação das correções financeiras.

Dito isso, a Comissão visa sempre e inequivocamente prosseguir a melhoria do seu método de determinação das correções financeiras, nomeadamente no âmbito da implementação da reforma da PAC.

4.45.

Os pontos fracos serão abordados através de um melhor controlo comprovado e atualizações dos procedimentos tendo em vista a entrada em vigor do novo regulamento financeiro.

ANEXO 4.1

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

	2012			2011	2010	2009
	Desenvolvimento rural	Ambiente, pescas e saúde	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações:	160	17	177	178	92	93
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporção (número) de operações:						
Não afetadas por erros	37 % (59)	41 % (7)	37 % (66)	43 %	48 %	67 %
Afetadas por um ou mais erros	63 % (101)	59 % (10)	63 % (111)	57 %	52 %	33 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Erros não quantificáveis:	42 % (42)	60 % (6)	43 % (48)	38 %	48 %	42 %
Erros quantificáveis:	58 % (59)	40 % (4)	57 % (63)	62 %	52 %	58 %
Elegibilidade	71 % (42)	100 % (4)	73 % (46)	68 %	56 %	22 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	6 %
Exatidão	29 % (17)	0 % (0)	27 % (17)	30 %	44 %	72 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável				7,9 %		
Limite superior de erro				11,3 %		
Limite inferior de erro				4,5 %		

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

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

ANEXO 4.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo seleccionados

Estado-Membro (Organismo pagador)	Procedimentos administrativos e de controlo	Metodologia dos controlos no local, seleção, execução, controlo de qualidade e comunicação dos resultados	Aplicação e controlo da condicionalidade	Avaliação global
França (apenas seguimento dado a observações anteriores)	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	N/A	Parcialmente eficazes
Suécia	Parcialmente eficazes	Eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Alemanha (Brandeburgo e Berlim)	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Polónia	Parcialmente eficazes	Eficazes	Eficazes	Parcialmente eficazes
Bulgária	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
Roménia (Agência de Pagamento e Intervenção na Agricultura e Agência de Pagamento para o Desenvolvimento Rural e as Pescas)	Ineficazes	Ineficazes	Ineficazes	Ineficazes

ANEXO 4.3

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

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	3.58 d) a qualidade das inspeções seja devidamente controlada e comunicada pelos organismos de certificação.			X				
	3.59. No domínio do Desenvolvimento Rural, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros corrijam as insuficiências identificadas, nomeadamente aumentando a eficácia dos controlos relativos às medidas não abrangidas pelo SIGC.			X				
	3.60. Por último, é necessário que a Comissão e os Estados-Membros tomem medidas eficazes para resolver os problemas salientados nos domínios do Ambiente, das Pescas e da Saúde e Defesa do Consumidor.			X				
2009	3.74. O Tribunal reitera ainda que são necessários mais esforços no domínio do Desenvolvimento Rural para continuar a simplificar as regras e as condições.			X				
	3.75. Além disso, o Tribunal considera 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.			X				
	3.76. Por último, é necessário tomar medidas eficazes, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, para evitar o pagamento de despesas ilegíveis de projectos no domínio das pescas.			X				
	3.76. Os controlos internos dos pagamentos relativos aos programas de erradicação e de vigilância das doenças animais efectuados aos Estados-Membros exigem uma separação clara de funções entre os serviços da Comissão, bem como o desenvolvimento de procedimentos de controlo formais adequados.		X					

CAPÍTULO 5

Política regional, energia e transportes

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.25
Características específicas dos domínios de intervenção	5.4-5.24
Objetivos das políticas	5.4-5.5
Instrumentos das políticas	5.6-5.20
Riscos para a regularidade	5.21-5.24
Âmbito e método de auditoria	5.25
Regularidade das operações	5.26-5.43
Eficácia dos sistemas	5.44-5.61
Autoridades de auditoria	5.44-5.52
Exame do Tribunal a quatro autoridades de auditoria	5.46-5.49
Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão	5.50-5.52
Exame dos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão	5.53-5.61
Direção-Geral da Política Regional e Urbana	5.54-5.59
Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e Direção-Geral da Energia	5.60-5.61
Conclusão e recomendações	5.62-5.65
Conclusão relativa ao exercício de 2012	5.62-5.63
Recomendações	5.64-5.65
 Anexo 5.1 — Resultados dos testes das operações nos domínios da política regional, energia e transportes	
 Anexo 5.2 — Resultados do exame dos sistemas dos fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE)	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente à política regional, energia e transportes, que inclui os seguintes domínios de intervenção: política regional, mobilidade e transportes e energia. O **quadro 5.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2012.

Quadro 5.1 — Política regional, energia e transportes — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Política regional	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e outras operações regionais	27 466	Partilhada
	Fundo de Coesão	9 622	Partilhada
	Fundo de Solidariedade	726	Partilhada
	Operações de pré-adesão relativas às políticas estruturais	354	Descentralizada
	Despesas administrativas	86	Centralizada direta
		38 254	
Mobilidade e transportes	Redes transeuropeias (RTE)	819	Centralizada direta/centralizada indireta
	Transportes interiores, aéreos e marítimos	158	Centralizada direta/centralizada indireta
	Despesas administrativas	65	Centralizada direta
	Investigação relativa aos transportes	63	Centralizada direta
		1 105	
Energia	Energias convencionais e renováveis	285	Centralizada direta/centralizada indireta/conjunta
	Energia nuclear	197	Centralizada direta/centralizada indireta/conjunta
	Investigação relativa à energia	152	Centralizada direta
	Despesas administrativas	78	Centralizada direta
	Redes transeuropeias (RTE)	11	Centralizada direta
		723	
Total dos pagamentos do exercício		40 082	
– Total das despesas administrativas ⁽¹⁾		229	
Total das despesas operacionais		39 853	
– adiantamentos ⁽²⁾		1 871	
+ apuramento dos adiantamentos ⁽²⁾		2 753	
Total da população auditada		40 735	
Total das autorizações do exercício		45 091	

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

⁽²⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 6 do anexo 1.1).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas a 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.2. A política regional, executada principalmente através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão (FC), corresponde a 96 % das despesas dos domínios de intervenção objeto do presente capítulo, enquanto os restantes 4 % dizem respeito aos domínios dos transportes e da energia.

5.3. Em 2012, o FEDER (com pagamentos de 27,5 mil milhões de euros) e o FC (com pagamentos de 9,6 mil milhões de euros) representaram 97 % das despesas ao abrigo da política regional ⁽¹⁾. Os pagamentos no domínio dos transportes e da energia atingiram 1,8 mil milhões de euros em 2012. Cerca de 45 % das despesas no domínio dos transportes e da energia dizem respeito aos programas das Redes Transeuropeias (RTE) e 16 % a projetos no domínio das energias convencionais e renováveis ⁽²⁾.

Características específicas dos domínios de intervenção

Objetivos das políticas

Política regional

5.4. A política regional visa reforçar a coesão económica, social e territorial dentro da União Europeia, reduzindo as disparidades de desenvolvimento entre diferentes regiões.

Transportes e energia

5.5. As políticas dos transportes e da energia 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 financia trabalhos de infraestruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento económico regional e atividades de apoio às pequenas e médias empresas (PME).

5.7. 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⁾ As outras duas principais categorias de despesas no âmbito da política regional destinaram-se a projetos ao abrigo do Fundo de Solidariedade da UE (2 %) e a projetos ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (1 %).

⁽²⁾ As três principais categorias de despesas restantes são constituídas por projetos de investigação financiados principalmente pelos Programas-Quadro de Investigação (12 %), por projetos relativos à energia nuclear (11 %) e aos transportes interiores, aéreos e marítimos (9 %).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.8. Outros instrumentos da política regional são o Fundo de Solidariedade da UE, que fornece ajuda em caso de ocorrência de catástrofes naturais nos Estados-Membros, e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, que apoia os países candidatos a preparar-se para a utilização das despesas regionais da UE.

Gestão e controlo das despesas nos fundos da política de coesão em gestão partilhada

5.9. O FEDER e o FC, juntamente com o Fundo Social Europeu (FSE), constituem os fundos da política de coesão. Esses fundos regem-se por normas comuns, salvo as exceções previstas pelos regulamentos específicos relativos a cada fundo. As regras de elegibilidade são definidas a nível nacional ou, por vezes, regional. Os fundos da política de coesão são executados através de programas plurianuais, em modalidades de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. As mesmas autoridades nacionais são, muitas vezes, responsáveis pela gestão de todos os fundos da política de coesão. 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.

5.10. Para cada período de programação, a Comissão aprova programas operacionais (PO), bem como planos financeiros indicativos, que incluem as contribuições nacionais e da UE, com base em propostas dos Estados-Membros⁽³⁾. Os projetos financiados pelos PO são realizados por particulares, associações, empresas públicas ou privadas ou por organismos públicos locais, regionais e nacionais.

5.11. As autoridades dos Estados-Membros selecionam projetos com vista à consecução dos objetivos do PO e os beneficiários declaram os custos incorridos na realização dos projetos às autoridades nacionais. 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.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.9. *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. Visa proporcionar aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na adaptação das regras de elegibilidade às necessidades específicas de regiões ou programas e harmonizá-las com as normas em vigor para outros regimes públicos nacionais.*

⁽³⁾ 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.

Os Estados-Membros e o nível regional

5.12. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por evitar ou detetar e corrigir as despesas irregulares e pela sua comunicação à Comissão. A responsabilidade pela gestão quotidiana cabe às autoridades de gestão e aos organismos intermédios designados ⁽⁴⁾, o que inclui a seleção de projetos, a aplicação de procedimentos e controlos para evitar ou detetar e corrigir erros, 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. Assim, as autoridades de gestão e de certificação desempenham um papel essencial para garantir a regularidade das despesas reembolsadas pela Comissão.

5.13. Compete às autoridades de auditoria nos Estados-Membros realizar auditorias dos sistemas e auditorias das operações para fornecer 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.

O nível da 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 ⁽⁵⁾. 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, pode interromper ou suspender os pagamentos ⁽⁶⁾. Caso o Estado-Membro não retire as despesas irregulares (que podem ser substituídas por despesas elegíveis de outros projetos do mesmo PO) e/ou não corrija quaisquer falhas detetadas no sistema, a Comissão poderá aplicar correções financeiras, dando origem a uma redução líquida do financiamento da UE ⁽⁷⁾.

5.14. A Comissão apresentou uma avaliação detalhada da sua garantia sobre a criação e posterior funcionamento dos sistemas de gestão e controlo para cada programa co-financiado, bem como uma avaliação global dos sistemas de controlo nacionais nos seus RAA de 2012 das Direções-Gerais dos Fundos Estruturais.

No caso de falhas nos sistemas, a Comissão, na sua função de supervisão, procede à interrupção e/ou suspensão dos pagamentos. Informa sobre o exercício desta responsabilidade no RAA (ver página 45). Para 2012, a DG Política Regional e Urbana relata 2 suspensões de pagamentos a programas do FEDER, o início de 66 procedimentos pré-suspensão, 69 interrupções de prazos de pagamento e 119 primeiros avisos preventivos para os Estados-Membros.

⁽⁴⁾ Os organismos intermédios são entidades públicas ou privadas que atuam sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão e desempenham funções em nome desta.

⁽⁵⁾ Artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽⁶⁾ N.º 2 do artigo 39.º 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.

⁽⁷⁾ Artigo 99.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Transportes e energia

5.15. As políticas da UE 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 RTE-T constitui o principal instrumento financeiro que apoia projetos de infraestruturas de grande escala.

5.16. As políticas energéticas visam ajudar a fornecer aos cidadãos e às empresas energia a preços acessíveis e competitivos, bem como serviços energéticos tecnologicamente avançados. Promovem a produção, o transporte e o consumo sustentáveis de energia, além de um aprovisionamento energético seguro no seio da UE. 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.

Gestão e controlo das despesas relativas aos transportes e à energia no âmbito de uma gestão centralizada direta, indireta e conjunta

5.17. A Comissão (Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e Direção-Geral da Energia) executa as despesas relativas aos transportes e à energia no âmbito de uma gestão centralizada direta e indireta (por intermédio de duas agências de execução e de uma empresa comum ⁽⁸⁾), e igualmente através de modalidades 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).

5.18. 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 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.

5.19. A Comissão avalia as propostas com base em critérios definidos de seleção e de atribuição, fornece informações e orientações aos beneficiários e controla e verifica a execução dos projetos com base nos relatórios intercalares financeiros e técnicos apresentados pelos beneficiários. Nos casos em que as convenções de subvenção ou as decisões da Comissão o previrem, as declarações de despesas têm de ser certificadas por um auditor independente ou por um organismo nacional competente.

⁽⁸⁾ Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes, Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação e Empresa Comum SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.20. Além disso, a Comissão efetua auditorias *ex post* para detetar e corrigir erros que as verificações anteriores possam não ter evitado.

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

5.21. 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/ou nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos ou que não satisfaçam as condições de elegibilidade. Existe igualmente o risco de um beneficiário declarar custos específicos que são inelegíveis.

5.22. Na execução dos PO, as autoridades dos Estados-Membros são confrontadas com prioridades opostas. As despesas devem ser objeto de verificações adequadas com vista a garantir a regularidade e a otimização dos recursos. Ao mesmo tempo, é necessário garantir a absorção dos fundos disponibilizados pela UE, o que, na prática, pode dificultar a aplicação coerente de controlos eficazes.

5.23. Existe igualmente o risco de casos de incumprimento das regras da UE e/ou nacionais não serem detetados e/ou corrigidos pelos diferentes níveis de controlo num Estado-Membro ou pela Comissão, dando origem, em última instância, a reembolsos de despesas inelegíveis a partir do orçamento da UE.

Transportes e energia

5.24. No caso das despesas no domínio dos transportes e da energia, 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.

5.21. A Comissão concorda com esta avaliação, conforme detalhado no seu Documento de Trabalho «Análise de erros na política de coesão para o período 2006-2009» [SEC(2011) 1179 de 5 de outubro de 2011]. Neste documento, a Comissão indica as ações específicas no seu compromisso para mitigar esses riscos (em particular, orientações adicionais e formação para as autoridades de gestão no âmbito dos riscos identificados, implementação atempada das correções financeiras, procedimentos de interrupções e suspensões, e auditorias orientadas para as áreas de maior risco).

5.22. A Comissão considera, neste contexto, que um bom sistema de gestão e sistema de controlo é um sistema que permite a certificação das despesas legais e regulares.

5.23. Uma vez que o sistema de gestão e controlo tem um carácter plurianual, um pagamento em excesso detetado num pedido de pagamento reembolsado pela Comissão pode ainda não ter sido sujeito ao controlo de toda a cadeia a nível nacional e da UE no momento da certificação. Assim, a Comissão estima para cada ano o risco residual acumulado de despesas irregulares por programa desde o início do período de programação e toma ações para mitigar os riscos identificados. Quando são identificadas falhas nos sistemas de gestão e controlo, a Comissão toma as medidas adequadas para garantir que todas as despesas acumuladas em causa são cobertas pelas correções financeiras necessárias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método de auditoria

5.25. 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 dos domínios da política regional, dos transportes e da energia, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 operações⁽⁹⁾, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações dos domínios de intervenção. Em 2012, a amostra era composta por pagamentos a projetos em 17 Estados-Membros⁽¹⁰⁾;
- b) a avaliação dos sistemas incidiu sobre:
 - i) quatro autoridades de auditoria (e, quando aplicável, organismos de auditoria delegados) para os três fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE) para o período de programação de 2007-2013 em quatro Estados-Membros: Bélgica (Valónia), Malta, Eslováquia e Reino Unido (Inglaterra)⁽¹¹⁾;
 - ii) as atividades de supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão no seu conjunto;
 - iii) os Relatórios Anuais de Atividades (RAA) da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e da Direção-Geral da Energia.

⁽⁹⁾ Esta amostra inclui 180 operações relacionadas com 168 projetos no domínio da política regional (138 do FEDER e 30 do FC), 9 projetos no domínio dos transportes e 3 projetos no domínio da energia (ver **anexo 5.1**). Das 168 operações relativas ao FEDER/FC, 145 dizem respeito ao período de programação de 2007-2013 e 23 ao período de 2000-2006. A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos que se elevaram a 1,9 mil milhões de euros em 2012.

⁽¹⁰⁾ Bélgica, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido.

⁽¹¹⁾ Estes trabalhos fazem parte de um exame das autoridades de auditoria que teve início em 2010 (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 4.37-4.44) e continuou em 2011 (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 5.35-5.51). Globalmente, foram auditadas 19 autoridades de auditoria em 15 Estados-Membros entre 2010 e 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.26. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Das 180 operações auditadas pelo Tribunal, 88 (49 %) estavam afetadas por erros. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 6,8 % ⁽¹²⁾.

Em mais de metade das operações no domínio da política regional, alguns dos erros detetados poderiam ter sido evitados por verificações efetuadas a nível dos Estados-Membros

5.27. Relativamente a 56 % das operações no domínio da política regional afetadas por erros (quantificáveis e/ou não quantificáveis), o Tribunal considera que as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para detetar e corrigir um ou mais erros antes de certificarem as despesas comunicadas à Comissão.

5.28. À semelhança do ano passado, relativamente ao FEDER e ao FC, foram detetadas insuficiências nas verificações pelas autoridades nacionais, em particular nos «controles de primeiro nível» efetuados por autoridades de gestão e organismos intermédios ⁽¹³⁾.

5.26. A Comissão observa que a taxa de erro mais provável de 2012 está em linha com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal para os três últimos anos em relação ao atual período de programação. Esta redução da taxa de erro por comparação com os períodos anteriores resulta das disposições de controlo reforçadas no período de programação 2007-2013 e da aplicação de uma política rigorosa de interrupções/suspensões por parte da Comissão, quando são identificadas falhas. A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas e/ou Estados-Membros de maior risco e a impor medidas corretivas imediatas quando são identificadas falhas (ver também as respostas aos pontos 1.12 e 1.13).

Além disso, a Comissão apresentou, em 2012, correções forfetárias numa base cumulativa a todas as despesas em dois programas na República Checa e na Eslováquia. A Comissão observa que, embora tenha feito tudo ao seu alcance e atuado no pleno respeito dos regulamentos existentes, a fim de proteger o orçamento da União Europeia dentro do mesmo exercício financeiro auditado pelo Tribunal, as correções forfetárias supramencionadas não foram consideradas pelo Tribunal para o cálculo da taxa de erro de 2012.

A Comissão também observa a diminuição da frequência de erros em 2012 para 49 %, por comparação com 59 % em 2011.

5.27 e 5.28. A Comissão está a acompanhar estritamente estes casos para garantir que os sistemas em questão previnam melhor os erros antes da futura certificação.

As autoridades de gestão são obrigadas a fazer controlos com base em documentos em todos os pedidos apresentados pelos beneficiários, antes da certificação das despesas. No entanto, as verificações no local das operações também podem intervir numa fase posterior de implementação do projeto, após a certificação e até à fase de encerramento, o que explica que possam não ser detetados parte dos erros na amostra do Tribunal. O impacto do sistema de controlo na redução das taxas de erro normalmente apenas se torna visível nos anos posteriores, após a implementação de todos os níveis de controlo.

⁽¹²⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra estatística representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,7 % e 9,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽¹³⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 5.30.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ciente do papel crítico das verificações ao nível da gestão, a Comissão está a realizar, desde 2010, auditorias específicas em verificações ao nível da gestão em programas de alto risco, onde se identificou que as falhas poderiam passar despercebidas ou não serem detetadas atempadamente. Os resultados destas auditorias no final de 2012 são apresentados no RAA da DG Política Regional e Urbana (ver página 39).

5.29. Os erros detetados nos domínios de intervenção do FEDER/FC, dos transportes e da energia dizem respeito a:

- a) incumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos;
- b) declaração de custos inelegíveis;
- c) cálculo incorreto do défice de financiamento dos projetos geradores de receitas;
- d) incumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais.

Incumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos representa mais de metade da taxa de erro estimada pelo Tribunal nestes domínios de intervenção

5.30. As regras de adjudicação de contratos públicos constituem um instrumento fundamental para a utilização dos dinheiros públicos de forma económica e eficaz e o estabelecimento de um mercado interno na UE.

5.31. Em 2012, o Tribunal examinou 247 procedimentos em matéria de contratos públicos referentes a obras e serviços subjacentes às despesas relativas às 180 operações testadas pelo Tribunal ⁽¹⁴⁾. A estimativa do valor contratual combinado em relação aos contratos públicos auditados ascende a 6,3 mil milhões de euros ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ No caso de mais de metade dos 247 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.

⁽¹⁵⁾ Este montante representa a despesa total dos contratos adjudicados, parte da qual foi certificada ao abrigo das declarações de despesas auditadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.32. Tal como em anos anteriores, os procedimentos em matéria de contratos públicos são especialmente propensos a erros ⁽¹⁶⁾. O Tribunal detetou casos de incumprimento das regras da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos em 31 % das 180 operações auditadas.

5.33. Em relação a 12 % destas operações, verificaram-se falhas graves no cumprimento destas regras (ver caixa 5.1). Estes erros representam 51 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 52 % da taxa de erro estimada para estes domínios de intervenção.

Caixa 5.1 — Exemplos de falhas graves no cumprimento das regras de adjudicação de contratos públicos

a) *Separação artificial de obras em vários concursos*: no caso de um projeto do FEDER na Alemanha referente à modernização de um porto marítimo, as obras de renovação de um terminal de *ferry-boats* foram separadas em três secções. Contudo, todas as secções desempenhavam as mesmas funções técnicas e económicas. As obras foram separadas de forma artificial em seis contratos, dos quais cinco foram adjudicados por meio de um procedimento simplificado. Tendo em conta a natureza das obras propostas, esta restrição da concorrência não se justificava.

Foi detetado um caso semelhante num projeto do FEDER na Polónia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.32. Os erros de contratos públicos dizem respeito à não conformidade com as regras do mercado interno e não são específicos da política de coesão, como se mostra noutros capítulos deste relatório. Em qualquer caso, a Comissão continua a tomar medidas específicas para prevenir e detetar casos de não conformidade com os procedimentos de contratação pública. Está atualmente a rever e a harmonizar, na área da gestão partilhada, as regras para a aplicação de correções forfetárias nestes casos de não conformidade.

5.33. A Comissão observa que os erros identificados em 22 projetos de 180 projetos auditados representam mais de metade da taxa de erro calculada. A Comissão sublinha que fora desses projetos, existem dois casos em que a Comissão considera que o erro identificado pelo Tribunal já foi coberto por uma correção financeira forfetária aplicada pelo Estado-Membro ao nível do programa em 2012 (ver também a resposta ao ponto 5.26).

A Comissão aplica correções forfetárias na política de coesão, com base nas diretrizes do COCOF ⁽¹⁾, protegendo assim o orçamento da UE, atendendo ao princípio da proporcionalidade e à natureza e gravidade das irregularidades concretas identificadas.

Estas taxas fixas são aplicadas pela Comissão e pelas autoridades nacionais quando são impostas correções financeiras por violações das regras de contratação pública, nomeadamente durante o acompanhamento dos erros assinalados pelo Tribunal.

⁽¹⁶⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 4.26-4.27, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 5.31-5.33.

⁽¹⁾ Diretrizes para a determinação das correções financeiras a serem feitas às despesas cofinanciadas pelos fundos estruturais ou pelo Fundo de Coesão por não conformidade com as regras relativas aos contratos públicos, nota COCOF 07/0037/03 de 29 de novembro de 2007.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) *Adjudicação direta injustificada*: num projeto das RTE-T referente à construção de uma linha ferroviária de alta velocidade, foram adjudicados diretamente dois contratos de engenharia civil à mesma empresa que fornecera anteriormente serviços idênticos ao gestor da infraestrutura. Todavia, essa adjudicação direta não se encontrava em conformidade com as regras aplicáveis à adjudicação de contratos, devendo ter sido aberto um concurso.

Foram detetados outros casos semelhantes de adjudicações diretas injustificadas em projetos do FEDER na Polónia.

c) *Adjudicação irregular de um contrato devido à aplicação incorreta dos critérios de adjudicação*: no caso de um projeto do FEDER no Reino Unido referente à ampliação de uma universidade e ao fornecimento de uma biorefinaria (*bio demonstrator facility*), o contrato foi dividido em dois lotes. No entanto, durante a fase de avaliação, os dois lotes foram avaliados em conjunto, alterando o resultado da proposta. Em consequência, o contrato foi adjudicado de forma irregular.

Foi detetado um caso semelhante num projeto do FEDER na Hungria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.34. Ocorreram outros erros referentes aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos em mais 19 % das 180 operações examinadas. Esses erros incluem casos de incumprimento das disposições em matéria de informação e de publicação, deficiências dos cadernos de encargos e insuficiências processuais na avaliação das propostas. Estes erros não contribuem para a estimativa da taxa de erro realizada pelo Tribunal (ver ponto 5.26) ⁽¹⁷⁾.

Custos inelégíveis declarados em 9 % de todos os projetos auditados pelo Tribunal

5.35. Ao declararem os custos à Comissão, as autoridades nacionais certificam que os mesmos foram incorridos em conformidade com disposições específicas previstas em regulamentos da UE, regras de elegibilidade nacionais, regras específicas dos PO, convites à manifestação de interesse, decisões de aprovação dos projetos para cofinanciamento ou convenções de subvenção.

5.34. A Comissão acompanhará todos os erros assinalados pelo Tribunal e aplicará correções financeiras, se for caso disso e legalmente possível, de acordo com as orientações (ver resposta ao ponto 5.33).

⁽¹⁷⁾ Nos pontos 9-11 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

5.36. O Tribunal constatou que foram declarados custos inelegíveis em 9 % das operações examinadas. Os mesmos representam 39 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 19 % da taxa de erro estimada para estes domínios de intervenção (ver caixa 5.2).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.36. A Comissão sublinha a importância de os beneficiários e as autoridades de gestão dos programas aplicarem consistentemente as regras de elegibilidade. Isto pode ser feito através de formação e orientação e, para a política regional, as autoridades de gestão devem transmitir este conhecimento adquirido através de formação e orientação a todos os órgãos responsáveis pela gestão dos fundos. Relativamente à política regional, quando a Comissão identifica regras complexas ao nível do programa, também faz recomendações ao Estado-Membro em causa para simplificar as regras.

A Comissão continuará a centrar as suas ações nas autoridades do programa onde foram identificados riscos. Tendo em vista os programas de 2014-2020, a Comissão fará recomendações ao Estado-Membro para simplificar as regras de elegibilidade dos programas e fazer uso efetivo de opções de custos simplificados previstas nos regulamentos.

Caixa 5.2 — Exemplos de custos inelegíveis declarados

a) *Despesas declaradas fora do período de elegibilidade:* no caso de um projeto de RTE-T na Finlândia referente à elaboração de um plano de construção de uma autoestrada de circunvalação, foram incluídas na declaração de despesas seis faturas incorridas antes do início do período de elegibilidade. Esta despesa foi incorretamente certificada à Comissão como sendo elegível.

Foram detetados casos semelhantes de despesas inelegíveis devido à inobservância do período de elegibilidade em projetos do FEDER em França e na Áustria.

b) *Despesas de gestão excessivas:* no caso de um projeto do FEDER no Reino Unido referente a um fundo de concessão de subvenções e empréstimos a empresas sociais com capacidade financeira limitada, os salários e outras despesas foram incluídos incorretamente na declaração de custos como custos de pessoal, em vez de serem declarados como despesas de gestão (calculados como uma percentagem dos custos diretos), tal como previsto nos regulamentos da UE, o que resultou numa imputação excessiva de despesas na declaração de custos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Cálculo incorreto do défice de financiamento detetado em quase 8 % das operações examinadas pelo Tribunal

5.37. Ao abrigo do FEDER e do FC, o montante da ajuda da UE a conceder a um projeto depende dos custos de investimento do projeto e das receitas líquidas estimadas que irá gerar. Por conseguinte, relativamente aos projetos geradores de receitas⁽¹⁸⁾, as receitas futuras e os custos de investimento devem ser analisados antes de o projeto ser aprovado: os custos de investimento menos as receitas líquidas que se espera virem a ser geradas por esse projeto durante um período de referência específico juntamente com o valor residual determinam o «défice de financiamento».

5.38. O Tribunal detetou casos de projetos geradores de receitas em que o défice de financiamento foi avaliado incorretamente, ou seja, não se contabilizaram as potenciais receitas do investimento ou foram efetuadas estimativas irrealistas de custos demasiado elevados. Além disso, os valores residuais poderão não ter sido tidos em consideração. Estes problemas não foram detetados pelas autoridades de gestão quando da aprovação de projetos para cofinanciamento e/ou da autorização de pagamentos a projetos.

5.39. Foram detetadas sobredeclarações de despesas resultantes de um cálculo incorreto do défice de financiamento em 1 % das operações auditadas. Estes erros representam 5 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 5 % da taxa de erro estimada para estes domínios de intervenção (ver caixa 5.3). Relativamente a outros 7 % de projetos, o Tribunal não quantifica os erros, porque as orientações da Comissão não eram claras na data de aprovação do projeto ou porque os projetos ainda não estavam encerrados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.38 e 5.39. *Relativamente aos erros não quantificáveis, a Comissão sublinha que:*

- *Há um caso em que não se considera que o reembolso do sistema nacional de saúde constitui receita para o cálculo do défice de financiamento;*
- *Para os projetos do Fundo de Coesão do período 2000-2006 cofinanciados antes de 2003, o regulamento obrigava a considerar como receitas, mas sem se referir a qualquer método específico para esse fim, e colocava em pé de igualdade a necessidade de promover o princípio poluidor pagador, o que levou a um aumento das receitas dos projetos em causa. Além disso, o regulamento referia a necessidade de desenvolver tais métodos, em cooperação com cada Estado-Membro em causa. Os métodos aplicados até 2003, que consideravam como receitas, promovendo ao mesmo tempo o princípio do poluidor pagador, podem, por conseguinte, diferir dos métodos aplicados atualmente, sem que isso constitua uma violação das regras aplicáveis.*

⁽¹⁸⁾ Nos termos do artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006: «(...) um projeto gerador de receitas é uma operação que inclui um investimento em infraestruturas cuja utilização implique o pagamento de taxas diretamente a cargo dos utilizadores, ou qualquer operação de venda ou aluguer de terrenos ou edifícios, ou qualquer outra prestação de serviços a título oneroso.»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5.3 — Exemplo de cálculo incorreto do défice de financiamento dos projetos geradores de receitas

Estimativas de custos irrealistas utilizadas: no caso de um projeto do FC em Portugal referente à reconstrução da rede de água potável de uma cidade, o beneficiário sobredeclarou a previsão dos custos de pessoal utilizada na análise custo-benefício (ACB). Por conseguinte, esta situação deu origem à sobredeclaração do défice de financiamento.

Foram detetados casos semelhantes em que se incluíram custos excessivos na ACB em projetos do FEDER e do FC em Espanha, na Polónia e no Reino Unido.

Incumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais em 3 % dos projetos

5.40. As regras aplicáveis aos auxílios estatais garantem que as intervenções dos Estados-Membros não distorcem a concorrência e o comércio na UE. Os projetos devem cumprir as disposições dessas regras aplicáveis aos auxílios estatais ⁽¹⁹⁾.

5.41. Em 3 % das 180 operações auditadas, os projetos cofinanciados não cumpriam as regras aplicáveis aos auxílios estatais. Nos casos em que o Tribunal pôde determinar que essa situação contribuía para um financiamento incorreto por parte da UE, os erros foram quantificados. Estes erros quantificados representam 5 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 9 % da taxa de erro estimada para estes domínios de intervenção. Outros casos de incumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais, cujo impacto no financiamento da UE não foi possível quantificar nesta fase, não são tidos em conta para o cálculo da taxa de erro do Tribunal (ver caixa 5.4). Em 2011, um acórdão do Tribunal de Justiça Europeu confirmou que as regras aplicáveis aos auxílios estatais abrangem igualmente os projetos de infraestruturas que venham a funcionar comercialmente ⁽²⁰⁾.

5.41. A Comissão concorda que o cumprimento das regras relativas aos auxílios estatais é uma condição para a elegibilidade dos programas. No entanto, como no exemplo grego descrito abaixo no quadro 5.4, a obrigação de notificar projetos de infraestrutura era pouca clara do ponto de vista jurídico até à jurisprudência do processo Leipzig/Halle de 2011 do Tribunal de Justiça da UE (que foi objeto de recurso com a sentença transitada em julgado apenas em 2013). A fim de proporcionar aos Estados-Membros e aos beneficiários clarificação sobre as implicações práticas do julgamento, a Comissão emitiu uma nota de orientação em novembro de 2012 e apresentou-a ao COCOF. A Comissão considera que, em consonância com esta orientação, a ausência de notificação dos projetos de infraestrutura antes de novembro de 2012 não foi uma irregularidade.

⁽¹⁹⁾ N.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), sobre auxílios estatais.

⁽²⁰⁾ Processos T-443/08 Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt contra Comissão Europeia e T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH contra Comissão Europeia, acórdão de 24 de março de 2011, confirmado pelo Tribunal de Justiça em 19 de dezembro de 2012 no processo C-288/11 P.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5.4 — Exemplos de projetos que não cumprem as regras aplicáveis aos auxílios estatais

Auxílios estatais não notificados à Comissão: no caso de um projeto do FEDER na Grécia referente à construção de instalações portuárias, as ajudas constituíram auxílios estatais ⁽²¹⁾. O projeto não foi notificado à Comissão, tal como disposto no artigo 108.º do TFUE, e, por conseguinte, a sua compatibilidade com o mercado interno não foi objeto de avaliação.

Foram detetados casos semelhantes em projetos do FEDER na Alemanha e no Reino Unido.

Erros detetados nos pagamentos de encerramento efetuados pela Comissão

5.42. Em anos anteriores, o Tribunal verificou que a apresentação de documentos não fiáveis quando do encerramento (tais como declarações de encerramento) pode resultar no reembolso indevido de despesas irregulares, a menos que a Comissão tome as medidas adequadas para detetar e corrigir os problemas subjacentes ⁽²²⁾.

5.43. A amostra deste ano incluía pagamentos de encerramento de dois PO (Áustria e Polónia) e sete projetos do FC (Espanha) do período 2000-2006, no âmbito da qual foram auditados no total 22 projetos do FEDER e do FC. O Tribunal detetou erros em 12 dos 22 projetos. Relativamente a um PO do FEDER, o Tribunal constatou que nem todas as despesas do pagamento de encerramento eram regulares (Áustria). Contudo, a Comissão encerrou este PO em 2012, sem aplicar quaisquer correções financeiras. No caso dos sete projetos do FC em Espanha, não foram aplicadas correções financeiras relativas aos erros detetados pelo Tribunal.

5.42. Os pontos fracos nas declarações de encerramento foram identificados e analisados pela Comissão antes da auditoria do Tribunal, que interveio na fase inicial do processo de encerramento ⁽²⁾. Os referidos pontos fracos foram abordados pela Comissão durante as etapas subsequentes do processo de encerramento e os trabalhos de auditoria adicionais foram realizados após a avaliação inicial dos documentos de encerramento. Foram aplicadas correções financeiras quando se revelou necessário.

5.43. A Comissão acompanhará os erros identificados no programa encerrado e observa que pode efetuar correções financeiras até três anos após o encerramento formal de um programa quando são detetados erros residuais.

A Comissão apresentou ao Parlamento Europeu, em abril de 2013, um relatório geral sobre as correções financeiras realizadas pela Comissão e comunicadas pelos Estados-Membros nos programas do período 2000-2006. O relatório informa que as correções atingiram pelo menos 5,6 % (7,3 mil milhões de EUR) das verbas do FEDER para o período de programação até 31 de dezembro de 2012 (e 6,2 % ou 8,1 mil milhões de EUR até 31 de março de 2013) ⁽³⁾.

Em relação aos 7 projetos do Fundo de Coesão mencionados na observação do Tribunal, a Comissão remete para a sua resposta no ponto 5.39 e salienta, ainda, que não houve violação do quadro legal aplicável que justificasse qualquer correção financeira.

⁽²¹⁾ Tal como definido no artigo 107.º do TFUE.

⁽²²⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 5.52-5.64.

⁽²⁾ Ver a resposta da Comissão ao relatório anual de 2011 para os pontos 5.57 e 5.58.

⁽³⁾ ARES (2013) 689652 de 12 de abril de 2013 para o Parlamento Europeu e ARES (2013) 1044808 de 14 de maio de 2013 para o Tribunal de Contas Europeu.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

Autoridades de auditoria

5.44. No conjunto dos 27 Estados-Membros, foram criadas 112 autoridades de auditoria para os 434 PO do FEDER/FC e do FSE do período de programação de 2007-2013 (ver pontos 5.10 e 5.13) ⁽²³⁾.

5.45. No domínio da coesão, os relatórios de controlo e pareceres anuais das autoridades de auditoria fornecem informações respeitantes à regularidade das despesas da UE ao abrigo do FEDER/FC e do FSE para o período de programação de 2007-2013 ⁽²⁴⁾. Em 2012 foi apresentado à Comissão um total de 198 relatórios de controlo e pareceres anuais ⁽²⁵⁾ para os 317 projetos do FEDER e do FC e 117 para os programas operacionais do FSE ⁽²⁶⁾.

5.45. As Autoridades de Auditoria desempenham um papel central no processo de reforço das garantias, desde o início do período de programação e configuração dos sistemas. Seguidamente, emitem, todos os anos, um parecer de auditoria para a Comissão sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, com base em auditorias sobre sistemas de gestão e controlo e em amostras de operações realizadas, como regra geral, em conformidade com a estratégia de auditoria. O regulamento confere à Comissão a possibilidade de recorrer ao trabalho de uma autoridade de auditoria para sua garantia, sob certas condições [artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006].

A Comissão está a coordenar e a colaborar estreitamente com as Autoridades de Auditoria, e começou a rever as suas metodologias e resultados de auditorias já em 2009. Isto contribuiu para o reforço das suas capacidades, facultando-lhes conselhos, orientações e recomendações através do trabalho de reexecução da Comissão.

Nos seus RAA de 2012, a DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego analisaram em detalhe as informações de auditoria e os resultados comunicados pelas Autoridades de Auditoria nos seus relatórios de controlo anuais de 2012 (ver páginas 33 a 37 do RAA de 2012 da DG Política Regional e Urbana e páginas 35 a 39 do RAA de 2012 da DG Emprego).

⁽²³⁾ 63 das 112 autoridades de auditoria são responsáveis pela auditoria de PO do FEDER/FC e do FSE no respetivo Estado-Membro ou região. As autoridades de auditoria criadas no âmbito destes «plurifundos» representam 344 dos 434 PO correspondentes e, em termos financeiros, auditam 89 % do orçamento total (em termos de financiamento da UE e financiamento público e privado nacional).

⁽²⁴⁾ Cada autoridade de auditoria pode elaborar um ou mais relatórios de controlo anuais que podem, por sua vez, dizer respeito a um ou mais PO.

⁽²⁵⁾ Os relatórios de controlo e pareceres anuais baseiam-se nas constatações das auditorias das autoridades de auditoria relativamente às despesas certificadas à Comissão no exercício da UE anterior [ver n.º 1, alínea d), do artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006].

⁽²⁶⁾ No caso de 13 PO do FEDER, não foram apresentados quaisquer relatórios de controlo e pareceres anuais relativos ao exercício de 2012 pelas autoridades de auditoria até março de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exame do Tribunal a quatro autoridades de auditoria

5.46. Os resultados dos requisitos essenciais testados e a avaliação global das quatro autoridades de auditoria examinadas são resumidos no **anexo 5.2**: Bélgica (Valónia), Malta, Eslováquia e Reino Unido (Inglaterra). O Tribunal concedeu uma atenção especial aos relatórios de controlo e pareceres anuais e às componentes do trabalho das autoridades de auditoria que exerceram um efeito direto e significativo nas suas conclusões.

5.47. Em relação a cada uma das autoridades de auditoria da amostragem, o Tribunal analisou:

- a) as disposições organizativas e a metodologia de auditoria;
- b) os documentos de trabalho de duas auditorias dos sistemas;
- c) os documentos de trabalho de uma amostra de 20 auditorias das operações, incluindo a repetição de, pelo menos, cinco dessas 20 auditorias;
- d) os relatórios de controlo e pareceres anuais relativos ao exercício de 2012, bem como os respetivos documentos de trabalho.

5.48. Tal como nos anos anteriores, o Tribunal constatou que as disposições organizativas para as quatro autoridades de auditoria examinadas cumpriam, em geral, os regulamentos da UE. O mesmo se verificou relativamente à metodologia de auditoria utilizada nas auditorias dos sistemas. Não obstante, o Tribunal detetou insuficiências no modo como as autoridades de auditoria realizam as auditorias das operações e dos sistemas e/ou comunicam os resultados à Comissão ⁽²⁷⁾.

5.49. O Tribunal considerou três das quatro autoridades de auditoria «parcialmente eficazes» e uma «eficaz». No caso das autoridades de auditoria consideradas «parcialmente eficazes», o Tribunal é de opinião que os relatórios de controlo anuais não estavam totalmente em conformidade com as regras e/ou a repetição das auditorias das operações realizada pelo Tribunal detetou problemas que não tinham sido detetados anteriormente pela autoridade de auditoria.

5.46. Desde o início do atual período de programação, a Comissão realizou 269 missões de auditoria para rever, totalmente ou parcialmente, o trabalho de 41 Autoridades de Auditoria do FEDER/FC cobrindo 96 % da dotação total do FEDER/FC, e 84 Autoridades de Auditoria do FSE cobrindo 99 % da dotação total do FSE. Este trabalho incluiu as quatro Autoridades de Auditoria auditadas pelo Tribunal. A Comissão selecionou a maioria das Autoridades de Auditoria para serem auditadas com base numa avaliação de risco atualizada anualmente, que inclui, entre vários critérios de risco revistos ao longo do tempo, dotações de programas.

5.49. Com base nos elementos comprovativos das auditorias reunidos ao longo de vários anos, a Comissão considera que pode confiar no trabalho destas quatro autoridades de auditoria, que funciona bem, para o seu processo de garantia (ver também a resposta da Comissão aos pontos 6.30 e 6.31).

⁽²⁷⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 5.43.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão

5.50. Em 2012, a Comissão prosseguiu o inquérito sobre a fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria e o cumprimento dos regulamentos da UE por parte das mesmas ⁽²⁸⁾. A Comissão identificou insuficiências semelhantes às detetadas pelo Tribunal no trabalho das autoridades de auditoria (ver pontos 5.48 e 5.49) ou em anos anteriores ⁽²⁹⁾.

5.51. Além disso, para cada PO do FEDER/FC e do FSE, a Comissão avaliou, através de um controlo documental, as informações prestadas pelas autoridades de auditoria nos relatórios de controlo e pareceres anuais ⁽³⁰⁾. Caso a Comissão considere uma taxa de erro comunicada por uma autoridade de auditoria como fiável e representativa do PO (ou grupo de PO), pode aceitá-la ou, com base em informações adicionais, calculá-la novamente. Caso a Comissão considere uma taxa de erro comunicada como não fiável, aplica uma taxa de erro fixa (entre 2 % e 25 %), dependendo da sua avaliação do risco do PO.

5.52. As conclusões do Tribunal baseadas nas informações disponibilizadas pela Comissão e nos dados adicionais solicitados às autoridades de auditoria para os três fundos (FEDER/FC e FSE) foram as seguintes ⁽³¹⁾:

5.50. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.46 onde informa sobre as missões de auditoria realizadas na área da política de coesão desde 2009. O inquérito sobre as Autoridades de Auditoria continua a ser o principal inquérito sob a estratégia atual de auditoria da Comissão. A DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão prosseguem o seu trabalho de auditoria com 102 missões de auditoria previstas até meados de 2014.

5.51. A Comissão salienta que a análise dos relatórios de controlo anuais e os pareceres de auditoria constituem uma parte fundamental do processo de reforço das garantias, que acompanha a declaração de controlo interno nos RAA, na qual comunica os resultados da sua análise (ver, por exemplo, o RAA de 2012 da DG Política Regional e Urbana, páginas 33-35 e anexo 9, e o RAA de 2012 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, páginas 35-38 e Anexo 8).

No que diz respeito à fiabilidade e representatividade das taxas de erro comunicadas, ver a resposta ao ponto 5.52, segundo travessão.

5.52.

⁽²⁸⁾ De uma maneira geral, desde 2009, 62 das 112 autoridades de auditoria foram examinadas pela DG Política Regional e Urbana e pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. Estas autoridades de auditoria são responsáveis por 257 dos 317 PO do FEDER/FC e 48 dos 117 PO do FSE. As autoridades de auditoria examinadas durante os quatro anos representam 95 % do orçamento do FEDER/FC e 55 % do orçamento do FSE (em termos de financiamento da UE e financiamento público e privado nacional) para o período de programação de 2007-2013.

⁽²⁹⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 4.42, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 5.45.

⁽³⁰⁾ Em casos específicos, este controlo documental é complementado por visitas ao local das autoridades de auditoria com vista à obtenção de informações adicionais.

⁽³¹⁾ O Tribunal averiguou, relativamente a 138 PO do FEDER/FC e do FSE, se a validação da Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria foi eficaz na verificação da exatidão e da fiabilidade das informações prestadas pelas autoridades de auditoria. Estes PO são da responsabilidade de 27 das 62 autoridades de auditoria para as quais a Comissão realizou um inquérito específico nos três últimos anos (ver ponto 5.50).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— o âmbito de validação da Comissão e, se necessário, de ajustamento das taxas de erro incluídas pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios de controlo anuais é limitado, porquanto as referidas autoridades não são obrigadas a prestar-lhe informações respeitantes às suas auditorias das operações ⁽³²⁾;

— no caso de 51 dos 138 PO analisados, o Tribunal constatou que a Comissão não dispunha de informações suficientes para aceitar (ou calcular novamente) as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria ao avaliar os relatórios de controlo anuais. Estes incluem casos em que as despesas auditadas mencionadas no relatório de controlo anual não correspondiam na totalidade às despesas do PO do exercício ou em que as taxas de erro comunicadas no relatório de controlo anual não foram corretamente calculadas pela autoridade de auditoria;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

— A Comissão analisa no início de cada ano todos os relatórios de controlo anuais e pareceres de auditoria apresentados pelas Autoridades de Auditoria nacionais. Além disso, considera todos os resultados de auditoria nacionais recebidos das Autoridades de Auditoria ao longo do ano, bem como outros resultados de auditoria da Comissão e do Tribunal. A fim de continuar a melhorar a fiabilidade das taxas de erro comunicadas, e com base em dúvidas ou riscos identificados, em 2013 os serviços da Comissão realizaram missões de apuramento dos factos no local para o FEDER/FC (11 missões em 9 Estados-Membros) e para o FSE (15 Estados-Membros), para recolher mais elementos comprovativos e para obter esclarecimentos sobre os relatórios de controlo anuais submetidos, em particular sobre a metodologia de cálculo das taxas de erro. Em alguns casos, as missões forneceram uma base sólida para um novo cálculo das taxas de erro. A Comissão também solicitou informações adicionais por escrito a algumas Autoridades de Auditoria, que as forneceram.

O resultado desta análise é uma importante fonte do processo de reforço das garantias, conforme explicado nos RAA.

Ao fazê-lo, a Comissão acumulou um amplo conhecimento dos riscos relacionados com cada Autoridade de Auditoria.

— A Comissão observa que os 51 programas citados pelo Tribunal correspondem ao trabalho de 9 autoridades de auditoria, num total de 112 autoridades de auditoria responsáveis pelo FEDER, FSE e FC. Também observa que a questão técnica levantada no caso dos 31 programas franceses não modifica a avaliação da Autoridade de Auditoria e da Comissão.

A Comissão sublinha que foram aplicadas taxas fixas, quando adequado, quando as taxas de erro comunicadas foram avaliadas pela Comissão como não fiáveis. Para os 14 programas em que não foi aplicada taxa fixa, a Comissão avaliou a taxa de erro comunicada como fiável e observou que o uso de taxas de erro de amostragem com base em amostras não estatísticas está previsto no Regulamento no caso de pequenas populações de operações.

Estes são os únicos indicadores disponíveis para estimar o risco total para os programas em causa, sendo, por conseguinte, utilizados pela Comissão para efeitos do processo de garantia. Nestes casos, a Comissão também considera as características da população e a cobertura da auditoria. A Comissão promoveu ativamente o uso de amostragem estatística em 2012/2013 e atualizou as suas orientações em matéria de amostragem em abril de 2013 para permitir a utilização de amostragem estatística mesmo no caso de pequenas populações de operações, por forma a obter resultados representativos.

⁽³²⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 5.50.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- no caso de 16 dos 138 PO, as autoridades de auditoria comunicaram taxas de erro não representativas (ou seja, taxas que não têm por base um método de amostragem estatístico ou não estatístico formal, em conformidade com as orientações da Comissão). A Comissão não deve utilizar essas taxas no seu processo de garantia com o objetivo de projetar a taxa de erro em todo o PO. O Tribunal constatou que a Comissão aplicou taxas fixas, como exigido, em apenas dois destes 16 PO;
- em cinco dos 138 PO, a taxa de erro calculada novamente pelo Tribunal (tendo em conta as correções financeiras plurianuais) é superior a 2 %.

No contexto supramencionado é importante observar que, quando a Comissão valida as taxas comunicadas pelas Autoridades de Auditoria, utiliza todos os procedimentos de auditoria aplicados quando surjem dúvidas fundadas relativas à precisão e/ou fiabilidade das taxas de erro comunicadas: perguntas escritas e orais para as Autoridades de Auditoria, missões de apuramento dos factos e/ou análise de informações adicionais das Autoridades de Auditoria, incluindo resultados de auditoria individuais, se necessário. Com base nesta informação, as taxas de erro comunicadas nos ACRs foram ajustadas em 21 % do FEDER/FC e 15,4 % dos programas do FSE. Além disso, as taxas de erro comunicadas para 11 % dos programas do FEDER/FC e do FSE foram consideradas como não fiáveis e, por conseguinte, substituídas por taxas fixas pela Comissão (ver a página 35 do RAA de 2012 para a DG Política Regional e Urbana, e a página 37 para a DG Emprego).

Para esclarecimentos adicionais sobre as taxas de erro comunicadas das Autoridades de Auditoria relativamente ao FSE, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.40.a.

- A Comissão congratula-se com o facto de o tribunal ter chegado às mesmas conclusões para todos os casos revistos, à exceção de cinco num total de 138. Esses casos dizem respeito a duas Autoridades de Auditoria. No que se refere a estes cinco casos, a Comissão discorda e confirma a sua avaliação conforme comunicada no RAA de 2012, após uma análise aprofundada das explicações apresentadas pelas Autoridades de Auditoria em questão.

Em particular, no caso de quatro programas holandeses agrupados numa única amostra, a Comissão considerou que um projeto onde foi detetado um erro pela Autoridade de Auditoria e através da sua própria auditoria em 2012 era de natureza excepcional e não devia ter sido escolhido para financiamento. As autoridades nacionais aceitaram retirar as despesas relativas à totalidade do projeto e, por conseguinte, as despesas irregulares correspondentes no final de 2012. Assim, a Comissão considera que esta despesa não tem de ser incluída no cálculo da taxa de erro projetada. No que se refere ao programa alemão, a Comissão considera que caso se tivesse considerado a parte das despesas que foi excluída da população auditada, o impacto sobre a taxa de juro teria sido muito limitado.

Por conseguinte, a Comissão considera ter realizado corretamente as suas funções de supervisão sobre as taxas de erro comunicadas pelas Autoridades de Auditoria.

Exame dos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão

5.53. O Tribunal avaliou os Relatórios Anuais de Atividades relativos ao exercício de 2012 e as declarações correspondentes das Direções-Gerais da Política Regional e Urbana, da Mobilidade e dos Transportes, e da Energia. No que se refere especialmente à regularidade dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2012, o Tribunal:

- a) avaliou as reservas formuladas relativamente a 2012;
- b) verificou a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco.

Direção-Geral da Política Regional e Urbana

5.54. No seu RAA relativo a 2012, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana estimou que entre 2,2 % e 5,0 % dos pagamentos intermédios e finais autorizados em 2012 para o período de programação de 2007-2013 do FEDER e do FC comportavam um risco de erro ⁽³³⁾.

5.55. Esta estimativa, calculada pela Direção-Geral da Política Regional e Urbana no seu RAA de 2012, baseia-se nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente às despesas de 2011 ⁽³⁴⁾. Situa-se acima do limiar de materialidade de 2 % definido pela Comissão e está em consonância com a avaliação apresentada pelo Tribunal deste domínio de intervenção relativamente ao exercício de 2011 ⁽³⁵⁾.

5.55. A Comissão concorda que o nível de risco apresentado no RAA de 2012 da DG REGIO é comparável às conclusões do Tribunal que constam do seu Relatório Anual de 2011.

⁽³³⁾ Relativamente ao exercício de 2011, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana estimou que o risco de erro dos pagamentos intermédios e finais se situava entre 3,1 % e 6,8 %.

⁽³⁴⁾ De acordo com as regulamentações setoriais, as autoridades de auditoria comunicaram taxas de erro à Comissão em dezembro de 2012 com base nas despesas declaradas durante o exercício de 2011.

⁽³⁵⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 5.28.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.56. Verificou-se uma diminuição do número de PO que suscitaram a formulação de reservas por parte da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e o seu impacto financeiro estimado diminuiu em 2012 em comparação com 2011 ⁽³⁶⁾, o que se deve especialmente ao facto de a Comissão ter estimado um montante mais reduzido em risco a partir das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria nos relatórios de controlo anuais relativos ao exercício de 2012.

5.57. O Tribunal considera que a Direção-Geral da Política Regional e Urbana deveria ter emitido uma reserva relativa a outros cinco PO (ver ponto 5.52).

5.58. Ao avaliar os PO, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana contabiliza, igualmente, os dados relativos ao risco residual cumulativo plurianual (que é calculado pela Comissão e tem em conta as correções financeiras aplicadas a nível da UE e nacional desde o início do período de programação). Contudo, a Comissão dispõe de poucas informações sobre a eficácia dos sistemas utilizados pelos Estados-Membros para a imposição de correções financeiras, o que acarreta o risco de a avaliação da Comissão dos PO individuais nos RAA não ser suficientemente sólida.

5.59. A abordagem adotada pelo Tribunal para ter em conta as correções financeiras nas suas auditorias está descrita nos pontos 1.19-1.35 do **capítulo 1**.

⁽³⁶⁾ O número de PO que suscitou a formulação de reservas diminuiu de 146 em 2011 para 85 em 2012. Estes valores incluem reservas total e parcialmente quantificadas em relação aos PO para os quais foram autorizados durante o ano pagamentos intermédios e/ou finais (121 em 2011 e 61 em 2012) e em relação aos PO para os quais não foram efetuados tais pagamentos (25 em 2011 e 24 em 2012). Além das 85 reservas referidas anteriormente, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana emitiu reservas em relação a quatro PO ao abrigo do programa IPA. Em 2011, foram emitidas duas reservas em relação ao programa IPA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.56. Conforme indicado no sumário executivo do RAA de 2012 da DG Política Regional e Urbana, a diminuição do número de reservas é devida sobretudo às ações corretivas tomadas nos Estados-Membros e à implementação das correções financeiras pela Comissão (ver páginas 46 a 49 do RAA de 2012). A rigorosa política seguida pela DG Política Regional e Urbana sobre avisos, interrupções, suspensões e correções financeiras, tem funcionado como um incentivo para melhorar os sistemas de gestão e controlo.

5.57. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.52, que confirma que não havia nenhuma razão para uma reserva em qualquer um dos cinco casos. Para quatro destes programas agrupados numa única amostra, o erro foi corrigido em 2012 e, portanto, não tem de ser incluído no cálculo da taxa de erro projetada. Para o quinto programa, a Comissão considera que caso se tivesse considerado a parte das despesas que foi excluída da população auditada, o impacto sobre a taxa de juro teria sido muito limitado.

5.58. Desde 2011, os serviços da Comissão têm realizado, a pedido da autoridade de quitação, auditorias que se baseiam numa análise de risco sobre os sistemas de registo e de comunicação das correções financeiras. Como resultado, o volume de informação sobre o funcionamento dos sistemas nos Estados-Membros tem aumentado todos os anos, sendo requerida a melhoria dos sistemas correspondentes, sempre que necessário (ver relatório de síntese enviado à autoridade de quitação e ao Tribunal de Contas Europeu em 2013) ⁽⁴⁾. Além disso, as Autoridades de Auditoria realizam, elas próprias, auditorias das atividades das entidades certificadoras e comunicam os resultados à Comissão, que considera esta informação no seu relatório de avaliação.

5.59. A Comissão tomou todas as medidas necessárias no âmbito do Tratado e previstas nos regulamentos para proteger o orçamento da UE.

A Comissão observa que, apesar de ter feito tudo o que estava ao seu alcance e atuado no pleno respeito da regulamentação existente dentro do mesmo exercício orçamental auditado pelo Tribunal, as correções forfetárias aplicadas aos programas eslovacos e checos não foram consideradas quando da determinação da taxa de erro de 2012.

Ver respostas da Comissão ao ponto 5.26 e quadro 1.2.

⁽⁴⁾ ARES (2013) 5521 de 4 de janeiro de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e Direção-Geral da Energia

5.60. A Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e a Direção-Geral da Energia:

- emitiram reservas que incidem respetivamente sobre 23 % e 57 % do total de dotações de pagamento autorizadas durante o exercício;
- estimaram que cerca de 4,6 % dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2012 no âmbito do Sexto e Sétimo Programas-Quadro (PQ) de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico foram afetados por erros;
- com base na taxa de erro residual, estas Direções-Gerais estimam o impacto das suas reservas em 2,5 % dos pagamentos relativos aos Programas-Quadro de Investigação efetuados em 2012.

5.61. Em 2012, o Tribunal detetou erros quantificáveis em seis dos oito projetos de RTE-T auditados (75 %). No entanto, a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes não emitiu qualquer reserva relativa ao programa RTE-T no que se refere à inobservância das regras da UE e nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. O Tribunal constata igualmente que a Direção-Geral da Energia emitiu uma reserva desse tipo relativa ao programa PEER, onde o Tribunal tinha detetado problemas semelhantes ⁽³⁷⁾.

5.61. A Comissão considera que a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE) seguiu as instruções vigentes para o RAA de 2012 [Ref. Ares(2012) 1240233, ponto 7.4] a este respeito e que não havia razões para uma reserva para os programas RTE-T. No âmbito das suas responsabilidades de supervisão sobre a Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-T EA), a DG MOVE considerou todas as informações à sua disposição, incluindo o relatório do Tribunal de Contas de 2011 e as garantias dadas pela Agência.

Para esta última, pode observar-se que a taxa de erro detetada por controlos ex post finalizados em 31 de dezembro de 2012 foi de 1,7 %, abaixo do limiar de materialidade de 2 %. Ademais, a Agência tinha tomado uma série de medidas em 2012 tendo em conta as conclusões do Tribunal para reforçar o seu controlo e aumentar a sensibilização dos beneficiários para as regras em matéria de contratos públicos.

No momento da emissão da sua reserva, no dia 31 de março de 2013, a DG MOVE recebeu três conclusões preliminares do Tribunal sobre os erros de contratos públicos em projetos RTE-T, duas das quais foram analisadas e contestadas pela DG MOVE em fevereiro de 2013.

⁽³⁷⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea b) do ponto 5.69.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2012

5.62. Relativamente aos domínios de intervenção objeto do presente capítulo:

— os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 6,8 %;

— os sistemas de supervisão e de controlo examinados são avaliados como parcialmente eficazes ⁽³⁸⁾.

5.62.

— A Comissão observa que a taxa de erro mais provável de 2012 está em linha com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal para os três últimos anos em relação ao atual período de programação.

Esta redução da taxa de erro por comparação com os períodos anteriores resulta das disposições de controlo reforçadas no período de programação 2007-2013 e da aplicação de uma política rigorosa de interrupções/suspensões por parte da Comissão, quando são identificadas falhas. A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas e/ou Estados-Membros de maior risco e a impor medidas corretivas imediatas quando são identificadas falhas (ver também as respostas aos pontos 1.12 e 1.13).

Dois programas que incluíam erros identificados pelo Tribunal na sua amostra de 2012 (na República Checa e na Eslováquia) foram corrigidos em 2012 a uma taxa fixa. A Comissão observa que, embora tenha feito tudo ao seu alcance e atuado no pleno respeito dos regulamentos existentes, a fim de proteger o orçamento da União Europeia dentro do mesmo exercício financeiro auditado pelo Tribunal, as correções forfetárias supramencionadas não foram consideradas pelo Tribunal para o cálculo da taxa de erro de 2012.

— A Comissão considera que dispõe de um processo de supervisão minucioso a fim de garantir a fiabilidade global do trabalho das Autoridades de Auditoria para a sua própria garantia.

Desde o início do atual período de programação, a Comissão realizou 269 missões de auditoria para rever, totalmente ou parcialmente, o trabalho de 41 Autoridades de Auditoria do FEDER/FC cobrindo 96 % da dotação total do FEDER/FC, e 84 Autoridades de Auditoria do FSE cobrindo 99 % da dotação total do FSE.

Com base na sua avaliação, a Comissão salienta que a efetividade e conformidade das autoridades de auditoria para com as exigências podem variar. Nos termos do artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a Comissão recorre formalmente, a partir do primeiro semestre de 2012, ao trabalho de 15 autoridades de auditoria para o FEDER/FC (para 51 programas). A Comissão continuará a rever o trabalho das autoridades de auditoria.

⁽³⁸⁾ Ver ponto 17 do anexo 1.1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.63. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

Recomendações

5.64. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 6.2**, que integra o capítulo 6.

5.65. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda à Comissão que:

— **Recomendação 1:** colmate as insuficiências dos «controles de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios do FEDER e do FC, facultando orientações específicas e, se necessário, medidas de formação;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.63. A Comissão tomou medidas específicas a fim de mitigar os riscos identificados, que incluem, em particular, medidas preventivas e corretivas, tais como, orientação, formação e simplificação, para além de uma política rigorosa de interrupções/ suspensões de pagamentos e correções financeiras.

5.64. Ver resposta da Comissão ao ponto 6.42 e anexo 6.2.

5.65.

A Comissão concorda com a importância dos controlos de «primeiro nível» efetuados pelos Estados-Membros e partilha a opinião de que estes devem ser reforçados. Já tem estado a dar orientações para os Estados-Membros sobre a forma como as autoridades de gestão devem definir e implementar as suas verificações de gestão.

Além do mais, a Comissão desenvolveu em 2009 diretrizes abrangentes para os controlos de primeiro nível e uma ferramenta de autoavaliação para as autoridades de gestão, que a podem utilizar para melhorar o seu funcionamento. Em 2011, a Comissão também transmitiu às autoridades de auditoria as suas listas de verificação para as auditorias de verificações de gestão que podem ser utilizadas pelas próprias autoridades de gestão, como referência. Foi dada formação específica às autoridades de gestão, que são responsáveis pela divulgação deste material de formação a todos os níveis de gestão dos projetos envolvidos. A Comissão continuará a realizar ações de capacitação neste âmbito.

Por último, a Comissão realiza, desde 2010, auditorias específicas sobre verificações de gestão de programas de alto risco, onde identificou que as falhas poderiam passar despercebidas ou não serem detetadas atempadamente. Os resultados destas auditorias no final de 2012 são apresentados no RAA da DG Política Regional e Urbana (ver página 39).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** 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 regras desnecessariamente complexas («sobrerregulação»);

- **Recomendação 3:** especifique regras claras e forneça orientações sólidas sobre o modo de avaliar a elegibilidade dos projetos e de calcular o cofinanciamento para projetos geradores de receitas do FEDER e do FC ao abrigo do período de programação de 2014-2020;

- **Recomendação 4:** exija melhorias no trabalho realizado pelas autoridades de auditoria, bem como na qualidade e fiabilidade das informações prestadas nos relatórios de controlo e nos pareceres anuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão concorda plenamente com a necessidade de continuar a simplificar as regras nacionais de elegibilidade e eliminar regras complexas desnecessárias, que têm um impacto negativo em termos de sobrecarga para os beneficiários e aumento da taxa de erro. Todavia, a Comissão apenas aceita parcialmente esta recomendação, uma vez que não é viável proceder a uma avaliação sistemática de todas as regras nacionais de elegibilidade. Sempre que a Comissão identifica regras complexas ao nível dos Estados-Membros, aborda as mesmas em conjunto com os Estados-Membros em causa. Apresentará recomendações aos Estados-Membros para o próximo período de programação e incentivará os mesmos a utilizar opções de custos simplificados facultadas nos projetos de regulamento.

A Comissão reconheceu a necessidade de melhoria nesta área e tomou medidas nesse sentido. O quadro regulamentar para o período de programação 2014-2020 inclui simplificações em relação às regras de elegibilidade em muitos aspetos e também estabelece um mecanismo simplificado em relação aos projetos geradores de receitas.

A Comissão concorda com a importância desta questão e sublinha que o trabalho das Autoridades de Auditoria, tal como previsto nos relatórios de controlo anuais, é um dos pilares para a construção da garantia da Comissão. Em 2011 foram disponibilizadas para as Autoridades de Auditoria mais orientações sobre o tratamento de erros e listas de verificação da Comissão, e em 2012 e 2013 foram organizados muitos seminários pela Comissão a fim de continuar a melhorar a metodologia de amostragem de auditorias utilizada na preparação dos relatórios de controlo anuais. A Comissão continua a trabalhar com as Autoridades de Auditoria para fornecer mais orientações, nomeadamente sobre a comunicação das conclusões das auditorias (ver página 87 do RAA de 2012 da DG Política Regional e Urbana).

ANEXO 5.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NOS DOMÍNIOS DA POLÍTICA REGIONAL, ENERGIA E TRANSPORTES

	2012					2011	2010	2009
	FEDER	FC	Energia	Transportes	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA								
Total das operações:	138	30	3	9	180	180	177	145
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Proporção (número) de operações:								
Não afetadas por erros	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %
Afetadas por um ou mais erros	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %
Análise das operações afetadas por erros								
Análise por tipo de erro								
Erros não quantificáveis:	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %
Erros quantificáveis:	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %
Elegibilidade	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %
Realidade das operações	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %
Exatidão	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS								
Taxa de erro mais provável						6,8 %		
Limite superior de erro						9,9 %		
Limite inferior de erro						3,7 %		

⁽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 DOS FUNDOS DA POLÍTICA DE COESÃO (FEDER, FC E FSE)

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo selecionados: autoridades de auditoria (AA) — cumprimento dos requisitos essenciais dos regulamentos e eficácia na garantia da regularidade das operações

Requisitos essenciais testados pelo Tribunal		Bélgica (Valónia) AA para FEDER/FSE	Malta AA para FEDER/FC/ /FSE	Eslováquia AA para FEDER/FC/ /FSE	Reino Unido (Inglaterra) AA para 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 autoridades de auditoria e entre estas e outras entidades de gestão e de controlo competentes.	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.	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Metodologia da auditoria de sistemas	Os trabalhos de auditoria realizados pelas autoridades de auditoria 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 essenciais 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 essenciais.	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Exame das auditorias de sistemas	O plano de auditoria das autoridades de auditoria 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 autoridades de auditoria e todas as fases das auditorias de sistemas foram devidamente documentadas.	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

Requisitos essenciais testados pelo Tribunal		Bélgica (Valónia) AA para FEDER/FSE	Malta AA para FEDER/FC/ /FSE	Eslováquia AA para FEDER/FC/ /FSE	Reino Unido (Inglaterra) AA para 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.	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	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.	Conforme	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 autoridades de auditoria e todas as fases das auditorias de operações foram devidamente documentadas.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz
Repetição de auditorias de operações	A repetição pelo Tribunal de auditorias de operações realizadas pelas autoridades de auditoria deu origem a constatações semelhantes às das autoridades de auditoria que foram comunicadas à Comissão.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

Requisitos essenciais testados pelo Tribunal		Bélgica (Valónia) AA para FEDER/FSE	Malta AA para FEDER/FC/ /FSE	Eslováquia AA para FEDER/FC/ /FSE	Reino Unido (Inglaterra) AA para 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 autoridades de auditoria.	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme
Avaliação global ⁽¹⁾		Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

(1) Tal como no exame às autoridades de auditoria realizado nos anos anteriores (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, anexo 4.2 e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, anexo 5.2), aplicam-se os seguintes critérios na obtenção da avaliação global das autoridades de auditoria 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 das auditorias 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 das auditorias 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 das auditorias 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	6.1-6.9
Características específicas do domínio de intervenção	6.3-6.8
Objetivos das políticas	6.3
Instrumentos das políticas	6.4-6.7
Riscos para a regularidade	6.8
Âmbito e método de auditoria	6.9
Regularidade das operações	6.10-6.27
Eficácia dos sistemas	6.28-6.38
Exame do Tribunal às autoridades de auditoria	6.28-6.30
Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão	6.31-6.33
Análise do Relatório Anual de Atividades da DG EMPL	6.34-6.38
Conclusão e recomendações	6.39-6.42
Conclusão relativa ao exercício de 2012	6.39-6.40
Recomendações	6.41-6.42
Anexo 6.1 — Resultados dos testes das operações no domínio do emprego e assuntos sociais	
Anexo 6.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da coesão, transportes e energia	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

6.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente ao domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais. O **quadro 6.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2012.

6.2. O domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais é maioritariamente financiado através do Fundo Social Europeu (FSE), um dos fundos da política de coesão, tal como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), e rege-se pelas mesmas regras. Existem disposições adicionais em relação ao FSE, definidas num regulamento específico ⁽¹⁾. Para questões comuns aos três fundos, o presente capítulo remete para o capítulo 5.

Quadro 6.1 — Emprego e assuntos sociais — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Emprego e assuntos sociais	Fundo Social Europeu	11 281	Partilhada
	Emprego, solidariedade social e igualdade dos géneros	120	Centralizada direta
	Despesas administrativas	93	Centralizada direta
	Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	83	Partilhada
	Trabalhar na Europa — Diálogo social e mobilidade	64	Centralizada direta
	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão	58	Descentralizada
		11 699	
Total dos pagamentos do exercício		11 699	
– total das despesas administrativas ⁽¹⁾		93	
Total das despesas operacionais		11 606	
– adiantamentos ⁽²⁾		146	
+ apuramento dos adiantamentos ⁽²⁾		1 944	
Total da população auditada		13 404	
Total das autorizações do exercício		11 782	

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

⁽²⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver pontos 1.6 e 1.7 do capítulo 1).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 12).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do domínio de intervenção*Objetivos das políticas*

6.3. O domínio de intervenção 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 FSE é o principal instrumento de execução da política social e de emprego, representando cerca de 97 % das despesas deste domínio de intervenção em 2012. O FSE financia investimentos em capital humano através da formação para melhorar o acesso ao emprego, incluindo ajudando pessoas de grupos desfavorecidos a obter emprego, e de outras medidas relativas ao emprego (por exemplo, subsidiando os salários e/ou os encargos sociais com os desempregados).

6.5. As outras despesas deste domínio resultam de ajudas e subvenções concedidas a organizações que implementam e coordenam medidas sociais e de emprego, o que inclui o financiamento das agências da UE ⁽²⁾, do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) ⁽³⁾ e do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) ⁽⁴⁾, bem como contribuições para instrumentos financeiros, como o Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress» ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ O FEG presta apoio a trabalhadores da UE que perderam os seus empregos em resultado de importantes mudanças na estrutura do comércio mundial e da crise económica e financeira.

⁽⁴⁾ Apenas estão incluídos no domínio de intervenção orçamental do emprego e assuntos sociais os pagamentos relativos à componente de desenvolvimento dos recursos humanos do IPA. Entre outros aspetos, o IPA apoia os países candidatos a prepararem-se para a execução e gestão do FSE.

⁽⁵⁾ O Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress», lançado em 2010, aumenta a disponibilidade do microcrédito – empréstimos inferiores a 25 000 euros – para a criação ou o desenvolvimento de pequenas empresas. A dotação financeira para a execução destas atividades relativa ao período de 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013 foi estabelecida em 683,25 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Gestão e controlo das despesas

6.6. 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 ao conjunto das despesas no domínio da coesão, tal como descrito no capítulo 5 (ver pontos 5.9-5.14).

6.7. O FEG é igualmente executado através de gestão partilhada. No caso deste fundo, a autoridade orçamental decide as dotações, enquanto 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 centralizada direta.

Riscos para a regularidade

6.8. 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 favorecem a não conformidade com a legislação e as regras de elegibilidade nacionais e/ou da UE, dando origem à aceitação de custos inelegíveis ou a que erros de cálculo afetem a exatidão dos pedidos, não sendo estes factos posteriormente detetados pelos sistemas aplicados.

6.8. A Comissão adotou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, que incluem, em especial, medidas preventivas e corretivas, como o fornecimento de orientações, formação, simplificação e uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos, se necessário. A Comissão também está a procurar solucionar este risco ao promover ativamente o recurso às opções de custos simplificados pelos Estados-Membros (ver as respostas da Comissão aos pontos 6.22-6.25).

Âmbito e método de auditoria

6.9. 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 intervenção do emprego e assuntos sociais, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 180 operações⁽⁶⁾, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do domínio de intervenção. Em 2012, as operações da amostra incluíam pagamentos (ou apuramentos) a projetos do FSE de 21 Programas Operacionais (PO) em 15 Estados-Membros⁽⁷⁾, três agências da UE e outros projetos ou ações geridos diretamente pela Comissão;

⁽⁶⁾ Relativamente ao FSE e ao IPA, a amostra do Tribunal incluiu 168 pagamentos intermédios ou finais a projetos. No caso do FEG e das outras medidas sociais e de emprego, faziam parte da amostra 12 pagamentos ou apuramentos de despesas.

⁽⁷⁾ Bélgica, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) a avaliação dos sistemas examinou:

- i) duas autoridades de auditoria do período de programação de 2007-2013 responsáveis pela gestão das despesas do FSE: Reino Unido (Inglaterra) e Eslováquia. Este aspeto constituiu parte do exame de um total de quatro autoridades de auditoria dos três fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE), como indicado no capítulo 5 (ver ponto 5.25);
- ii) a supervisão exercida pela Comissão às autoridades de auditoria e, em especial, a avaliação da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) à fiabilidade das informações e conclusões dos relatórios de controlo anuais e das opiniões de auditoria elaborados pelas autoridades de auditoria;
- iii) o Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG EMPL.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.10. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 6.1**. Das 180 operações auditadas pelo Tribunal, 63 (35 %) estavam afetadas por erros. Com base nos erros que quantificou em 31 operações, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11. Os resultados da auditoria do Tribunal indicam insuficiências em especial nos «controles de primeiro nível» das despesas, que se destinam a evitar, detetar e corrigir as irregularidades, bem como a verificar a execução efetiva dos projetos. Esses controlos são da responsabilidade das autoridades de gestão e dos organismos intermédios dos Estados-Membros.

6.10. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 1.12, em que explica as implicações de um quadro plurianual para a aplicação dos programas operacionais. Como consequência do funcionamento do seu sistema de controlo interno, a Comissão procedeu a correções financeiras e recuperações num montante de 442 milhões de euros no domínio do emprego e dos assuntos sociais em 2012 (ver, em particular, também a situação da Roménia descrito na resposta da Comissão ao ponto 6.39, alínea a), e casa 1.2). A Comissão constata uma diminuição na frequência dos erros detetados pelo Tribunal no domínio do emprego e dos assuntos sociais em 2012 (35 %), em comparação com 2011 (40 %).

6.11. 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 no local das operações pode também ocorrer numa fase posterior à da implementação do projeto, após a certificação e antes do encerramento, motivo pelo qual uma parte dos erros verificados na amostra do Tribunal não pôde ser detetada pelos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros. O impacto desses sistemas na redução das taxas de erro só é visível nos anos subsequentes, após terem sido aplicados todos os níveis de controlo.

⁽⁸⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,3 % e 5,1 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.12. Tal como nos anos anteriores, o Tribunal considera que, relativamente a 67 % das operações afetadas por erros (quantificáveis e não quantificáveis), as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para detetar e corrigir, pelo menos, um ou mais erros antes de certificarem as despesas comunicadas à Comissão.

6.13. A maioria dos erros detetados neste domínio de intervenção dizia respeito a projetos e despesas inelegíveis, a incumprimentos das regras relativas à adjudicação de contratos públicos ou à inclusão de participantes inelegíveis nos projetos cofinanciados pelo FSE.

Projetos e despesas inelegíveis

6.14. O Tribunal detetou projetos inelegíveis ou o reembolso de custos inelegíveis e de custos incorretamente calculados em 20 operações (11 % das 180 operações auditadas), 17 das quais diziam respeito a projetos do FSE. Os referidos erros representam 65 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 72 % da taxa de erro estimada para este domínio de intervenção (ver caixa 6.1).

Caixa 6.1 — Exemplos de projetos e despesas inelegíveis

- a) *Beneficiário inelegível para financiamento pelo FSE:* a legislação da Roménia exige que os prestadores de formação profissional estejam devidamente autorizados. Um projeto concebido para integrar mulheres inativas de zonas rurais no mercado de trabalho foi executado por um beneficiário que não dispunha dessa autorização. Assim, o montante total declarado era inelegível.
- b) *Custos de pessoal incorretamente calculados:* um projeto cofinanciado diretamente pela Comissão pretendia reforçar a coordenação sindical dos Conselhos de Empresa Europeus. O Tribunal detetou erros de cálculo dos custos de pessoal que correspondiam a 3,2 % do montante auditado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.12. *A Comissão está a acompanhar atentamente estes casos, para assegurar que os planos de ação adequados são aplicados pelos Estados-Membros em causa, a fim de evitar que, no futuro, ocorram erros antes da certificação das despesas. Além disso, tendo em conta o papel crucial das verificações de gestão e a necessidade de as melhorar, a DG EMPL enviou, em novembro de 2012, uma nota a todas as autoridades de gestão, chamando a sua atenção para a necessidade de reforçar a fiabilidade e o rigor das verificações de gestão, e anunciando uma auditoria temática sobre as verificações de gestão, a realizar em 2013, em sete PO selecionados em seis Estados-Membros. Essa auditoria temática encontra-se atualmente em curso. Uma vez concluída, a Comissão irá preparar um relatório geral em que resume os resultados e ensinamentos a partilhar com todos os Estados-Membros.*

6.14. *Os erros identificados pelo Tribunal na Roménia representam uma parte significativa da taxa de erro global no domínio da política de emprego e dos assuntos sociais. Erros semelhantes tinham sido previamente identificados pela Comissão. Por conseguinte, uma correção financeira forfetária de 25 % a nível do PO foi aplicada pela Comissão no decurso de 2012. Ver resposta ao ponto 6.39, alínea a), e casa 1.2.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) *Afetação incorreta das despesas gerais*: nos termos das regras de elegibilidade da UE ⁽⁹⁾, as despesas gerais devem ser «imputadas à operação numa base *pro rata* segundo um método de cálculo justo e equitativo e devidamente justificado». Em Espanha, as despesas gerais de um projeto de formação profissional foram afetadas utilizando um método que não preenchia estes requisitos. O Tribunal considera que as despesas gerais foram sobreimputadas em 2,3 % do montante auditado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Infrações às regras relativas à adjudicação de contratos públicos

6.15. Embora a proporção de operações com procedimentos de adjudicação de contratos seja inferior no domínio do emprego e assuntos sociais do que no da política regional, transportes e energia, o Tribunal constatou infrações das regras da UE e/ou nacionais relativas à adjudicação de contratos públicos em 24 das 180 operações auditadas. Detetaram-se incumprimentos graves destas regras em nove casos (5 % das operações auditadas), tendo dado origem a erros quantificáveis. Os referidos erros representam 29 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 26 % da taxa de erro estimada para este domínio de intervenção.

6.16. Em todos os casos, os montantes em causa eram inferiores ao nível em que as regras da UE ⁽¹⁰⁾ relativas à adjudicação de contratos seriam diretamente aplicáveis. Assim, as regras infringidas eram principalmente nacionais (ver caixa 6.2).

6.15. A Comissão aplica correções forfetárias proporcionadas em matéria de política de coesão, com base nas orientações do COCOF, protegendo assim o orçamento da UE, tendo em conta o princípio da proporcionalidade e a natureza e gravidade das irregularidades detetadas.

Essas correções forfetárias são aplicadas pela Comissão e pelas 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.

6.16. A Comissão vai acompanhar todos os erros comunicados pelo Tribunal e aplicará correções financeiras nos casos em que isso seja pertinente e legalmente possível. A Comissão assinala que, nalguns casos, as regras nacionais ou regionais aplicáveis às despesas financiadas pelo FSE são mais exigentes do que as previstas na legislação nacional para despesas análogas financiadas a nível nacional. Por conseguinte, esses requisitos adicionais podem ser considerados um exemplo de sobre-regulamentação (*gold plating*), autoimposição de encargos administrativos desnecessários e complexidade das despesas financiadas pelo FSE.

⁽⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 448/2004 da Comissão, de 10 de março de 2004, que altera o Regulamento (CE) n.º 1685/2000 relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos fundos estruturais e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1145/2003 (JO L 72 de 11.3.2004, p. 66).

⁽¹⁰⁾ Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 134 de 30.4.2004).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 6.2 — Exemplos de infrações às regras relativas à adjudicação de contratos públicos

- a) *Contrato incorretamente adjudicado*: em Itália, um beneficiário realizou um procedimento de adjudicação de contratos relativo a um pacote de serviços de viagens e educação para uma visita de estudo. O beneficiário publicou o aviso de concurso apenas no quadro informativo da escola e não num jornal regional, como exigido pela legislação nacional. Além disso, o prazo limite definido para o envio das propostas era de apenas três dias úteis. Estes factos limitaram a concorrência e o acesso de potenciais proponentes. Por conseguinte, o montante total do contrato é considerado inelegível, o que representou 84,9 % dos custos auditados do pedido declarado. Este projeto pertencia a um pedido reembolsado após a Comissão ter retomado os pagamentos ao PO na sequência de uma interrupção imposta pela DG EMPL.

Detetaram-se casos semelhantes de contratos incorretamente adjudicados num projeto do FSE na Roménia.

- b) *Adjudicação direta ilegal de um contrato*: num projeto do FSE na Estónia, contrataram-se serviços de contabilidade sem recorrer a um concurso, infringindo as regras nacionais relativas à adjudicação de contratos públicos. O erro representou 1,5 % do montante auditado.

Detetaram-se casos semelhantes em projetos do FSE em França.

Participantes inelegíveis

6.17. O Tribunal constatou que, em duas das 180 operações auditadas, os participantes de ações específicas financiadas pelo FSE não cumpriam os critérios de elegibilidade, dando origem a erros quantificáveis. Estes casos representam 6 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 2 % da taxa de erro estimada para este domínio de intervenção (ver caixa 6.3).

6.17. A Comissão vai acompanhar todos os casos identificados pelo Tribunal, a fim de aplicar as correções financeiras necessárias. Contudo, os requisitos mencionados no exemplo indicado na caixa 6.3 são outro exemplo de sobre-regulamentação, inteiramente autoimposta pelas regras nacionais de elegibilidade, que não têm em conta que um longo período de manutenção de tal forma alargado não é muitas vezes viável. Neste caso específico, na sequência de recomendações da Comissão, os requisitos e a gestão de ajudas ao emprego melhoraram substancialmente em 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 6.3 — Exemplos de participantes inelegíveis

Participantes inelegíveis: foi concedido apoio do FSE a empresas espanholas que contratavam pessoas desempregadas. Uma condição de elegibilidade dos participantes era que os empregadores tinham de manter os novos empregados durante um período mínimo de três anos ou, em alguns casos, até cinco anos. Esta condição não foi respeitada relativamente a 12 pessoas. Os custos declarados para os participantes inelegíveis representaram 39,2 % do montante auditado.

Detetaram-se casos semelhantes num projeto do FSE em Itália.

Numerosos incumprimentos de requisitos processuais

6.18. Quase todos os erros não quantificáveis detetados pelo Tribunal 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 oito casos, os incumprimentos são considerados pelo Tribunal como casos graves de não conformidade. A caixa 6.4 apresenta exemplos das principais categorias de erros não quantificáveis.

6.18. A Comissão vai acompanhar todos os erros comunicados pelo Tribunal e assegurar que são tomadas medidas corretivas.

Caixa 6.4 — Exemplos de incumprimento de requisitos processuais

- a) *Alterações importantes do âmbito e dos objetivos de um projeto sem alteração do acordo de subvenção:* um projeto do FSE na Eslováquia cofinanciava ações de formação em dois municípios específicos. O Tribunal constatou que grande parte dessas ações foi ministrada a funcionários de uma escola secundária de um terceiro município de outra região. Embora o beneficiário tenha obtido aprovação por escrito do organismo intermédio, uma modificação desta natureza exige uma alteração do acordo de subvenção, o que não foi feito.
- b) *Envio tardio ou falta de envio do anúncio de adjudicação de contrato:* ao abrigo das regras relativas à adjudicação de contratos públicos, as autoridades 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 na Grécia em que esta regra não foi respeitada.

Detetaram-se casos semelhantes em outros projetos do FSE no Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

c) *Utilização incorreta das regras aplicáveis aos auxílios estatais:* um projeto do FSE em Portugal apoiou PME através do financiamento dos custos de pessoal de pessoas desempregadas contratadas como estagiários durante 12 meses. Este tipo de auxílio seria aceitável desde que tivesse sido executado como uma ajuda *de minimis* ou no âmbito de um regime de isenções. No entanto, o Estado-Membro não aplicou nenhuma dessas possibilidades.

Detetaram-se casos semelhantes num projeto do FSE na Alemanha.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Impacto da utilização das opções de custos simplificadas

6.19. O Tribunal recomendou, em relatórios anuais anteriores, que a Comissão utilize em mais larga medida pagamentos de montantes fixos ou taxas forfetárias em vez de reembolsar os «custos reais», para reduzir a probabilidade de erros bem como a carga administrativa para os promotores de projetos ⁽¹⁾.

6.20. Em 2009, o legislador alargou o número de opções de custos simplificadas ⁽¹²⁾. Desde então, os custos relativos a projetos ou operações executados diretamente sob a forma de subvenções podem ser declarados utilizando:

- uma base forfetária para os custos indiretos, até um máximo de 20 % dos custos diretos de cada operação;
- custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários;
- montantes fixos até 50 000 euros destinados a cobrir a totalidade ou parte dos custos de uma operação.

6.21. Com base nos resultados de um inquérito, a Comissão estima que cerca de 60 % dos PO do FSE tenham utilizado pelo menos uma das três opções de custos simplificadas para declarar uma parte das despesas reembolsadas em 2012.

6.22. Na amostra do Tribunal, 43 operações em 12 dos 21 PO tinham declarações de despesas que incluíam opções de custos simplificadas. 24 operações utilizaram custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários e 15 operações utilizaram taxas forfetárias para os custos indiretos. A utilização de montantes fixos foi menos frequente (quatro operações).

6.19. *A Comissão tem trabalhado ativamente desde a introdução das opções de custos simplificados, com vista a alargar progressivamente a sua utilização, e considera que esses esforços já obtiveram resultados positivos. A Comissão continuará a promover ativamente a utilização de opções de custos simplificados.*

6.22. *A Comissão considera que as observações do Tribunal confirmam o impacto dos seus esforços contínuos para incentivar os Estados-Membros a aplicarem eficazmente opções de custos simplificados desde o início do atual período de programação, e que foram significativamente reforçados graças a seminários de simplificação específicos realizados desde 2011, que envolveram até à data 17 Estados-Membros.*

⁽¹⁾ Ponto 6.45 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2006 e ponto 6.34 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽¹²⁾ Regulamento (CE) n.º 396/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 relativo ao Fundo Social Europeu para alargar os tipos de custos elegíveis para uma contribuição do FSE (JO L 126 de 21.5.2009, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.23. O Tribunal não detetou quaisquer erros (quantificáveis ou não) relativos à utilização específica das opções de custos simplificadas, o que indica que os projetos cujas despesas são declaradas utilizando essas opções são menos propensos a erros. Assim, uma utilização mais extensiva das opções de custos simplificadas teria normalmente um impacto positivo no nível de erros.

6.24. Um dos principais obstáculos à aplicação das opções de custos simplificadas pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios é o receio de definir taxas que não cumpram os requisitos do n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006⁽¹³⁾, ou seja, taxas que são estabelecidas «previamente com base num cálculo justo, equitativo e verificável». A Comissão publicou orientações sobre a forma de interpretar estes requisitos⁽¹⁴⁾. Estas orientações são claras e oferecem bons exemplos ilustrativos; em conjunto com a promoção ativa das opções de custos simplificadas e com uma aprovação *ex ante* sistemática por parte da Comissão das taxas forfetárias calculadas, aumentarão provavelmente a sua utilização pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios, o que é especialmente pertinente tendo em conta a atual fase preparatória do próximo período de programação de 2014-2020.

Retomar os pagamentos em PO problemáticos significou uma população com risco mais elevado em 2012

6.25. Em 2012, a Comissão retomou os pagamentos a favor de vários PO que tinham anteriormente sido interrompidos ou suspensos. Embora os sistemas possam ter sido melhorados e aplicadas correções financeiras depois das auditorias efetuadas pela DG EMPL, alguns pedidos cujos pagamentos foram interrompidos podem ser reembolsados na totalidade após a retoma dos pagamentos. Esta possibilidade apresenta o risco de estes pedidos ainda incluírem projetos com despesas inelegíveis que tinham anteriormente dado origem às interrupções ou suspensões impostas (ver o exemplo a) apresentado na caixa 6.2).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.23. A Comissão congratula-se com o facto de os trabalhos de auditoria do Tribunal confirmarem o impacto positivo das opções de custos simplificados na diminuição eficaz dos erros.

Para além de reduzir os encargos administrativos dos beneficiários, em especial os de menores dimensões como é, muitas vezes, o caso do FSE, um dos principais motivos para aplicar as opções de custos simplificados é reduzir ainda mais a taxa de erro no domínio de intervenção do emprego e dos assuntos sociais.

6.24. A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal e com o seu apoio à utilização de opções de custos simplificados. A Comissão considera que tal constitui um incentivo para a execução do seu ambicioso plano de ação de simplificação, que inclui a realização de seminários de simplificação na grande maioria dos Estados-Membros, até ao final de 2013.

6.25. A política rigorosa da Comissão em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos atenua o risco para o orçamento comunitário, interrompendo os pagamentos logo que são identificadas deficiências significativas, muitas vezes através do seu próprio trabalho de auditoria. Antes de retomar os pagamentos intermédios, a Comissão exige a aplicação efetiva das necessárias correções financeiras e do plano de ação acordado, a fim de evitar que essas deficiências voltem a ocorrer no futuro. A Comissão vai acompanhar os casos específicos identificados pelo Tribunal, com vista a aplicar quaisquer outras correções financeiras necessárias.

⁽¹³⁾ Com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 396/2009.

⁽¹⁴⁾ Nota de orientações da Comissão Europeia, COCOF 09/0025/04-EN sobre custos indiretos declarados numa base forfetária, custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários e montantes fixos, versão final de 28 de janeiro de 2010.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Erros detetados em PO encerrados

6.26. A amostra do Tribunal incluiu 16 operações com pagamentos finais relativos ao encerramento de dois PO do período 2000-2006. O Tribunal detetou erros quantificáveis em cinco operações relativas a um programa que foi encerrado sem qualquer correção financeira ⁽¹⁵⁾.

6.27. Esta situação corrobora as conclusões da auditoria ao sistema de encerramentos incluída no relatório anual do ano passado ⁽¹⁶⁾, segundo as quais uma documentação de encerramento pouco fiável pode dar origem ao reembolso final de despesas irregulares, a não ser que a Comissão tome as necessárias medidas corretivas nas fases posteriores.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS**Exame do Tribunal às autoridades de auditoria**

6.28. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo de quatro autoridades de auditoria responsáveis pelo FEDER, FC e FSE são resumidos no **anexo 5.2**.

6.26. *Conforme demonstrado no relatório geral sobre as correções financeiras aplicadas no período de programação de 2000-2006, apresentado ao Parlamento Europeu em 23 de abril de 2013, a DG EMPL assumiu uma abordagem prudente até ao encerramento, o que se reflete no facto de, na data do relatório geral, o processo de encerramento de 61 programas do FSE ainda estar em curso e de ainda estarem planeadas cinco auditorias de encerramento para 2013. O relatório geral mostra que, tendo em conta as correções financeiras já aplicadas e as correções adicionais decorrentes do encerramento dos restantes 61 programas do FSE, deverá ainda ser aplicado um total de 2,4 mil milhões de euros de correções financeiras nos programas do FSE. Tendo em conta o que precede, a Comissão toma nota dos cinco erros específicos identificados pelo Tribunal num PO encerrado e aplicará as necessárias correções complementares.*

6.27. *A Comissão concorda que o encerramento de 2000-2006 é um processo complexo e implica certos riscos decorrentes da documentação de encerramento, que nem sempre é totalmente fiável, apresentada pelos Estados-Membros para certos PO específicos. Por conseguinte, a DG EMPL está a aplicar as medidas necessárias para atenuar esses riscos, incluindo correções financeiras significativas e cinco auditorias de encerramento previstas para 2013 (ver também a resposta ao ponto 6.27). Note-se também que, mesmo após o encerramento, a Comissão ainda pode aplicar correções financeiras caso surjam factos novos, como os identificados pelo Tribunal. Embora reconhecendo os riscos acima expostos, a Comissão sublinha que o processo de encerramento de 2000-2006 ainda está em curso.*

6.28. *A Comissão assinala que 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. A partir daí, devem transmitir anualmente à Comissão um parecer de auditoria sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, com base nas auditorias dos sistemas de gestão e de controlo e em amostras de operações realizadas, regra geral, em conformidade com a estratégia de auditoria. Por este motivo, a Comissão está a cooperar de forma estreita e a coordenar a sua ação com as referidas autoridades, tendo já começado a analisar as suas metodologias e os resultados das auditorias desde 2009. Esta situação contribuiu para o reforço de capacidades através do fornecimento de consultoria, orientações e recomendações às autoridades de auditoria. 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).*

⁽¹⁵⁾ Espanha (Comunidad Valenciana).

⁽¹⁶⁾ Ver os pontos 5.52- 5.64 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.29. O Tribunal avaliou os trabalhos de duas autoridades de auditoria em dois Estados-Membros (a autoridade de auditoria inglesa, no Reino Unido, e a eslovaca) enquanto parte do seu exame de um total de quatro autoridades de auditoria que abrangem o FEDER, o FC e o FSE. No caso das duas autoridades de auditoria auditadas, o exame dos seus trabalhos e a repetição das suas auditorias das operações incidiram nas despesas do FSE.

6.30. A autoridade de auditoria da Eslováquia é considerada eficaz, ao passo que a do Reino Unido é considerada parcialmente eficaz no cumprimento dos principais requisitos regulamentares e na garantia da regularidade das operações. O âmbito e os resultados específicos da auditoria do Tribunal às autoridades de auditoria dos três Fundos (FEDER, FC e FSE) podem encontrar-se no capítulo 5 (pontos 5.46-5.49).

Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão

6.31. Os resultados da análise do Tribunal à supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão são apresentados no capítulo 5 (ver pontos 5.50-5.52).

6.32. A Comissão calcula as taxas de erro por PO com base nos relatórios de controlo anuais disponibilizados pelas autoridades de auditoria. A DG EMPL ajustou ou considerou pouco fiável a taxa de erro indicada relativamente a 31 dos 117 relatórios de controlo anuais em 2012 (42 de 117 relatórios de controlo anuais em 2011).

6.33. 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. O Tribunal identificou algumas incoerências na análise efetuada pela Comissão aos relatórios de controlo anuais. As insuficiências de algumas autoridades de auditoria no cálculo da taxa de erro não foram detetadas nem corrigidas pela Comissão. Não obstante, estes problemas não colocam em causa o número e o impacto das reservas formuladas pela DG EMPL em 2012.

Análise do Relatório Anual de Atividades da DG EMPL

6.34. O Tribunal analisou o RAA de 2012 e a declaração do Diretor-Geral da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão que o acompanha. No que se refere especialmente à regularidade dos pagamentos autorizados durante o exercício de 2012, o Tribunal:

- a) avaliou as reservas emitidas no RAA;
- b) verificou a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão dos "montantes em risco".

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.29 e 6.30. A DG EMPL levou a cabo auditorias de verificação do trabalho de 84 autoridades de auditoria do FSE no final de 2012, incluindo as autoridades de auditoria do Reino Unido e da Eslováquia. A própria avaliação da Comissão sobre estas autoridades de auditoria é positiva.

6.32. Antes de a Comissão validar as taxas comunicadas pelas autoridades de auditoria, utiliza todos os procedimentos de auditoria quando surgem dúvidas quanto à exatidão e/ou à fiabilidade das taxas de erro comunicadas: perguntas orais e escritas às autoridades de auditoria, missões exploratórias e/ou análise de informação adicional das referidas autoridades, incluindo, se necessário, resultados individuais de auditoria. Com base nestas informações, as taxas de erro comunicadas nos relatórios anuais de controlo (RAC) foram ajustados em 18 (15,4 %) dos PO do FSE. Além disso, as taxas de erro comunicadas para 13 (11,1 %) PO do FSE foram consideradas como não fiáveis e, por conseguinte, substituídas por taxas forfetárias pela Comissão.

6.33. A Comissão considera ter em vigor um processo de supervisão global para garantir a fiabilidade geral dos RAC no seu próprio processo de fiabilidade e para apoiar o processo de determinação e quantificação das reservas emitidas no seu relatório anual de atividades [ver a resposta dada ao ponto 6.40, alínea a)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.35. A DG EMPL estima que a taxa global de erro dos pagamentos intermédios de 2012 no período de programação de 2007-2013 se situe entre 2,3 % e 3,2 %. Cerca de 30 % dos pagamentos estavam afetados por um nível significativo de erros (superior ou igual ao limiar de materialidade de 2 % definido pela Comissão).

6.36. O RAA da DG EMPL contém uma reserva relativa aos pagamentos efetuados no período de programação de 2007-2013 no montante de 68 milhões de euros abrangendo 27 de 117 PO e uma reserva, sem impacto financeiro, abrangendo 12 PO do período de programação de 2000-2006.

6.37. Em 2011, a DG EMPL utilizou o cálculo do risco financeiro acumulado para o período de programação de 2007-2013 relativamente aos PO com taxas de erro validadas entre 2 % e 5 %, para decidir se um PO deveria ser objeto de uma reserva. Em 2012, a DG EMPL alargou a aplicação deste método aos 20 PO com erros validados superiores a 5 %. Embora o risco financeiro acumulado calculado pela Comissão fosse inferior a 2 % em 13 PO, oito destes estavam incluídos na reserva relativa à aplicação do princípio da prudência. Não foi formulada qualquer reserva relativa aos restantes cinco PO. Apenas num destes cinco casos o RAA de 2012 facultava as razões para não emitir reservas. O Tribunal considera que a Comissão deveria ter divulgado este tipo de informações igualmente no caso dos restantes quatro PO em causa.

6.38. O capítulo 1 apresenta informações relativas ao tratamento das correções financeiras (ver pontos 1.19-1.37).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.35. A Comissão considera que o facto de durante três anos consecutivos a sua própria taxa de erro estimada, tal como divulgada no relatório anual de atividades da DG EMPL, estar em conformidade com a taxa de erro mais provável do Tribunal confirma a validade e a fiabilidade da sua abordagem [ver a resposta dada ao ponto 6.40, alínea a)]. Além disso, estes resultados mostram que a Comissão tem em vigor um procedimento fiável para supervisionar as informações fornecidas pela AA nos seus RAC.

Tal como mencionado no seu relatório anual de atividades de 2012 (página 37), a Comissão sublinha que, do total dos seus pagamentos intermédios de 2012, só 19,7 % foram efetuados a PO, com uma taxa de erro comunicada nos relatórios de controlo anuais de 2012, apresentados em dezembro de 2012, de 2 % e 5 %, e apenas de 9,8 % a PO com uma taxa de erro indicada superior a 5 %. Esta situação reflete claramente a política rigorosa de interrupções e suspensões implementada de forma sistemática pela DG EMPL, uma vez que para os PO com taxas de erro cumulativas (ao longo de todo o período desde 2007) acima de 2 %, a Comissão impôs uma correção financeira correspondente ou aplicou interrupções até a correção ser feita.

6.37. De acordo com as instruções permanentes da Comissão para o relatório anual de atividades de 2012, só é exigida uma reserva (quantificada) se o risco financeiro acumulado for superior a 2 %, o que não foi o caso em nenhum dos cinco PO mencionados pelo Tribunal, dado que as necessárias correções financeiras já tinham sido aplicadas na altura em que o relatório anual de atividades foi publicado. Além disso, estavam em vigor planos de ação adequados, a fim de impedir que essas questões se repetissem nos cinco PO em causa. A Comissão toma nota da observação do Tribunal, a fim de garantir uma melhor divulgação a este respeito em futuros relatórios anuais de atividades.

6.38. A Comissão tomou todas as medidas necessárias nos termos do Tratado e previstas nos regulamentos para proteger o orçamento da UE. A Comissão observa que, embora tenha feito tudo o que estava ao seu alcance e agido no pleno respeito dos regulamentos existentes durante o mesmo exercício financeiro auditado pelo Tribunal, a correção de 25 % da taxa forfetária aplicada à Roménia não foi tida em conta aquando da determinação da taxa de erro de 2012. Ver respostas ao ponto 6.39, alínea a), e casa 1.2.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2012

6.39. Relativamente ao domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais,

a) os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 3,2 %;

b) os sistemas de supervisão e de controlo examinados são parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações no período de programação de 2007-2013.

6.40. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

Recomendações

6.41. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 6.2**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal formulou 10 recomendações no domínio da coesão, transportes e energia, das quais uma não era aplicável no âmbito do atual quadro. A Comissão executou totalmente uma recomendação, enquanto cinco foram executadas na maior parte dos aspetos, uma apenas em alguns aspetos e uma não foi executada. Num caso, não foi possível obter provas suficientes das medidas tomadas.

6.39.

a) A Comissão dispõe de um procedimento minucioso para apoiar a garantia dada no relatório anual de atividades. A Comissão considera que o facto de durante três anos consecutivos a sua própria taxa de erro estimada e divulgada no relatório anual de atividades da DG EMPL estar em conformidade com a taxa de erro mais provável do Tribunal confirma a validade e a fiabilidade da sua abordagem. Para 2012, a taxa de erro estimada da DG EMPL no seu próprio RAA esteve compreendida entre 2,3 % e 3,2 %. A Comissão observa que os erros num único PO na Roménia representam uma parte substancial do erro mais provável estabelecido pelo Tribunal. A Comissão salienta que, em dezembro de 2012, aplicou uma taxa de correção forfetária de 25 % a todas as despesas certificadas pelas autoridades romenas no âmbito do referido PO. A Comissão observa que, embora tenha feito tudo o que estava ao seu alcance e agido no pleno respeito dos regulamentos existentes para proteger o orçamento da UE durante o mesmo exercício financeiro auditado pelo Tribunal, a correção de 25 % da taxa forfetária aplicada à Roménia não foi tida em conta aquando da determinação da taxa de erro de 2012. Ver resposta à casa 1.2.

b) A Comissão considera que tem em vigor um processo de supervisão global para garantir a fiabilidade geral dos trabalhos das autoridades de auditoria para o seu próprio processo de fiabilidade. Com base na sua avaliação, a Comissão sublinha que a eficácia e a conformidade das autoridades de auditoria no que respeita aos requisitos podem variar. Em conformidade com o artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a Comissão, a partir de junho de 2012, depende formalmente do trabalho de nove autoridades de auditoria do FSE (para 10 programas operacionais). A Comissão vai continuar a analisar o trabalho das autoridades de auditoria.

6.40. A Comissão adotou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, que incluem, em especial, medidas preventivas e corretivas, como o fornecimento de orientações, formação, simplificação e uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos e correções financeiras.

6.41. Com base na sua própria avaliação, a Comissão considera que, das 10 recomendações para 2009 e 2010, duas devem ser consideradas plenamente aplicadas e cinco aplicadas na maioria dos aspetos. A Comissão considera as restantes três recomendações «não aplicáveis».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.42. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que a Comissão:

— **Recomendação 1:** colmate as insuficiências dos «controles de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios, através de documentação com orientações específicas e, se necessário, de medidas de formação;

— **Recomendação 2:** com base na experiência obtida durante o período de programação de 2007-2013, efetue uma avaliação do uso das regras de elegibilidade nacionais para identificar possíveis domínios de maior simplificação e para eliminar regras complexas e desnecessárias;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão concorda com a importância de controlos de «primeiro nível» efetuados pelos Estados-Membros e partilha o ponto de vista de que tais controlos devem ser reforçados. Consequentemente, a Comissão tem fornecido orientações aos Estados-Membros sobre a forma como as autoridades de gestão devem definir e implementar as suas verificações. Além disso, em 2009, a Comissão preparou orientações exaustivas para os controlos de primeiro nível e um instrumento de autoavaliação para as autoridades de gestão. Em 2011, a Comissão divulgou 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 autoridades de gestão. Para além das ações acima referidas, tendo em conta o papel crucial das verificações de gestão, a DG EMPL enviou, em novembro de 2012, uma nota a todas as autoridades de gestão, chamando a sua atenção para a necessidade de reforçar a fiabilidade e o rigor das verificações de gestão, e anunciando uma auditoria temática sobre as verificações de gestão, a realizar em 2013, em sete PO selecionados em seis Estados-Membros. Essa auditoria temática encontra-se atualmente em curso. Uma vez concluída, a Comissão irá preparar um relatório geral em que resumirá os resultados e ensinamentos a partilhar com todos os Estados-Membros.

A Comissão concorda inteiramente com a necessidade de simplificar ainda mais as regras de elegibilidade nacionais e de eliminar as regras complexas desnecessárias, que têm um impacto negativo em termos de encargos para os beneficiários e contribuem para o aumento da taxa de erro. A Comissão sublinha que, embora não seja viável uma avaliação sistemática de todas as regras nacionais de elegibilidade, as ocorrências identificadas de sobre-regulamentação foram abordadas em conjunto com os Estados-Membros em causa (ver a resposta ao ponto 6.18). A Comissão está empenhada em apresentar um relatório à autoridade de quitação em matéria de sobre-regulamentação em programas operacionais do FSE, em outubro de 2013. A Comissão continuará igualmente a incentivar e apoiar as autoridades nacionais nos seus esforços de simplificação. Em 2011-2013, a DG EMPL organizou uma série de seminários para apoiar as autoridades de gestão nesse esforço (ver igualmente a resposta da Comissão à recomendação 3)

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** promova a utilização extensiva das opções de custos simplificadas com vista a reduzir o risco de erros nas declarações de despesas e a carga administrativa para os beneficiários. As taxas forfetárias das opções de custos simplificadas deverão ser sistematicamente aprovadas/validadas previamente pela Comissão para garantir que cumprem os requisitos regulamentares (cálculo justo, equitativo e verificável);

- **Recomendação 4:** procure melhorias nos trabalhos realizados pelas autoridades de auditoria e na qualidade e fiabilidade das informações prestadas nos relatórios de controlo anuais e nas opiniões de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão concorda com o Tribunal quanto à importância da aplicação eficaz de opções de custos simplificados em todos os Estados-Membros. É precisamente essa a razão pela qual, para além da introdução de OCS (opções de custos simplificados) no atual quadro regulamentar, a Comissão promoveu muito ativamente a sua aplicação efetiva no período de programação de 2007-2013, incluindo os seminários de simplificação realizados até à data, que envolveram 17 Estados-Membros. O facto de atualmente 60 % dos PO do FSE já utilizarem, pelo menos, uma destas opções demonstra um nível razoável de sucesso neste domínio. Para o período de programação de 2014-2020, as OCS são ainda reforçadas, incluindo, entre outros aspetos, a possibilidade de utilizar taxas forfetárias já prevista na regulamentação.

A Comissão concorda com a importância desta questão. O trabalho das autoridades de auditoria, tal como refletido no RAC é um dos principais elementos em que a Comissão baseia a sua garantia de fiabilidade. Em 2011, as autoridades de auditoria forneceram orientações adicionais sobre o tratamento de erros, tendo sido também organizados vários seminários pela Comissão em 2012, a fim de melhorar ainda mais a metodologia de auditoria por amostragem utilizada na preparação dos RAC.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DO EMPREGO E ASSUNTOS SOCIAIS

	2012			2011	2010	2009
	FSE + IPA	Outros assuntos sociais	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA						
Total das operações:	168	12	180	180	66	44
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporção (número) de operações:						
Não afetadas por erros	65 % (109)	67 % (8)	65 % (117)	60 %	73 %	75 %
Afetadas por um ou mais erros	35 % (59)	33 % (4)	35 % (63)	40 %	27 %	25 %
Análise das operações afetadas por erros						
Análise por tipo de erro						
Erros não quantificáveis:	54 % (32)	0 % (0)	51 % (32)	58 %	39 %	0 %
Erros quantificáveis:	46 % (27)	100 % (4)	49 % (31)	42 %	61 %	100 %
Elegibilidade	89 % (24)	100 % (4)	90 % (28)	77 %	91 %	64 %
Realidade das operações	7 % (2)	0 % (0)	7 % (2)	3 %	9 %	0 %
Exatidão	4 % (1)	0 % (0)	3 % (1)	20 %	0 %	36 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS						
Taxa de erro mais provável				3,2 %		
Limite superior de erro				5,1 %		
Limite inferior de erro				1,3 %		

⁽¹⁾ Para conhecer melhor a situação em domínios com perfis de risco diferentes dentro do domínio de intervenção, 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, TRANSPORTES E ENERGIA

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual programa-quadro		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	Recomendação 1: continue a 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;		X					
	Recomendação 2: incentive as autoridades nacionais a aplicarem rigorosamente os mecanismos de correção antes de certificarem as despesas à Comissão. Sempre que os organismos nacionais ou da UE detetem deficiências significativas no funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a Comissão deverá continuar a interromper ou a suspender os pagamentos a favor do PO até serem tomadas medidas corretivas pelo Estado-Membro;		X ⁽¹⁾					
	Recomendação 3: com base na experiência obtida durante os primeiros anos do período de programação 2007-2013, efetue uma avaliação do uso das regras de elegibilidade nacionais para identificar possíveis domínios de simplificação e para eliminar potenciais fontes de erro no período posterior a 2013;				X		<i>Uma avaliação sistemática de todas as regras nacionais de elegibilidade não é exequível. A Comissão considera que a forma mais eficaz de avançar é através da promoção ativa de opções de custos simplificados.</i>	
	Recomendação 4: proponha uma alteração dos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais no atual período de programação, a fim de obrigar os Estados-Membros a elaborarem um relatório sobre a execução financeira dos IEF. A execução dos fundos deverá igualmente ser verificada com regularidade pela Comissão;	X						
	Recomendação 5: forneça novas orientações às autoridades de auditoria para o atual período de programação, em particular no que diz respeito à amostragem, ao âmbito dos controlos a efetuar nas auditorias de projetos, bem como à comunicação das constatações de auditoria;		X ⁽²⁾					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão		
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	N/A no atual programa-quadro		Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos					
2010	Recomendação 6: proponha alterar os regulamentos aplicáveis aos fundos estruturais para o período posterior a 2013 de forma a que os prazos de apresentação dos relatórios anuais de controlo coincidam com o exercício orçamental da UE e a harmonizar os métodos, para que os pareceres das autoridades de auditoria possam ser consolidados relativamente a cada fundo a nível nacional e da UE.					X		A Comissão refletiu esta recomendação nas suas propostas para 2014-2020.	
2009	Recomendação 1: incentive as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correção antes da certificação das despesas à Comissão;		X ⁽³⁾						
	Recomendação 2: se certifique de que a substituição de despesas inelegíveis por despesas novas (retiradas) não dá origem à declaração de novas despesas irregulares pelos Estados-Membros;						X		
	Recomendação 3: garanta, através da sua supervisão, um funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de gestão e de controlo para o período de programação 2007-2013;			X					A Comissão executa rigorosamente aplica estritamente a sua função de supervisão, nomeadamente através, se for caso disso, das interrupções e suspensões de pagamentos e das correções financeiras.
	Recomendação 4: acompanhe de perto a correta aplicação das diretivas da UE em matéria de adjudicação de contratos públicos nos Estados-Membros.		X						

(1) Ao nível da Comissão, a recomendação poderia ser considerada totalmente executada, mas ainda há margem para melhorias ao nível dos Estados-Membros.

(2) A recomendação está executada no que diz respeito às orientações relativas à amostragem e ao âmbito dos controlos. Contudo, são necessários mais progressos relativamente à comunicação das constatações de auditoria.

(3) Ver a recomendação 2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010.

CAPÍTULO 7

Relações externas, ajuda externa e alargamento

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	7.1-7.11
Características específicas do grupo de políticas	7.2-7.9
Riscos para a regularidade	7.5-7.9
Âmbito e método de auditoria	7.10-7.11
Regularidade das operações	7.12-7.19
Eficácia dos sistemas	7.20-7.24
DG Alargamento	7.21-7.23
EuropeAid	7.24
Conclusão e recomendações	7.25-7.28
Conclusão relativa ao exercício de 2012	7.25-7.26
Recomendações	7.27-7.28
Anexo 7.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento	
Anexo 7.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento	
Anexo 7.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das relações externas, ajuda externa e alargamento	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente às relações externas, à ajuda externa e ao alargamento, que incluem os seguintes domínios de intervenção: relações externas, desenvolvimento e relações com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico ⁽¹⁾ (ACP), ajuda humanitária e alargamento. O **quadro 7.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2012.

Quadro 7.1 — Relações externas, ajuda externa e alargamento — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Relações externas	Política Europeia de Vizinhança e relações com a Rússia	1 420	Centralizada direta/descentralizada
	Relações com a Ásia, Ásia Central e Países do Médio Oriente	595	Centralizada direta/ descentralizada/ conjunta
	Relações com a América Latina	292	Centralizada direta/descentralizada
	Resposta às crises e ameaças globais à segurança	278	Centralizada direta/conjunta
	Política Externa e de Segurança Comum	265	Centralizada direta/indireta/conjunta
	Despesas administrativas	157	Centralizada direta
	Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	140	Centralizada direta
	Cooperação com países terceiros no domínio da migração e do asilo	43	Centralizada direta
	Estratégia política e coordenação	24	Centralizada direta
	Relações e cooperação com países terceiros industrializados	19	Centralizada direta
		3 233	
Desenvolvimento e relações com os países ACP	Despesas administrativas	340	Centralizada direta
	Cooperação geográfica com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)	288	Centralizada direta/ descentralizada/ conjunta
	Agentes não estatais no desenvolvimento	224	Centralizada direta
	Segurança alimentar	218	Centralizada direta
	Desenvolvimento humano e social	157	Centralizada direta/conjunta
	Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia	155	Centralizada direta
	Outras ações de cooperação para o desenvolvimento e programas <i>ad hoc</i>	31	Centralizada direta
	Estratégia política e coordenação	16	Centralizada direta
		1 429	

⁽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)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Ajuda humanitária	Ajuda Humanitária	1 073	Centralizada direta/conjunta
	Despesas administrativas	35	Centralizada direta
	Instrumento Financeiro para a Proteção Civil	20	Centralizada direta
		1 128	
Alargamento	Processo e estratégia de alargamento	851	Centralizada direta/indireta/ descentralizada/conjunta
	Despesas administrativas	92	Centralizada direta
		943	
Total dos pagamentos do exercício		6 733	
– total das despesas administrativas ⁽¹⁾		624	
Total das despesas operacionais		6 109	
– adiantamentos ⁽²⁾		4 009	
+ apuramento dos adiantamentos ⁽²⁾		4 516	
Total da população auditada		6 616	
Total das autorizações do exercício		9 021	

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

⁽²⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver pontos 1.6 e 1.7 do capítulo 1).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas

7.2. As atividades externas da UE abrangem quatro grandes domínios de intervenção: relações externas, ajuda ao desenvolvimento, alargamento e ajuda humanitária. Nos domínios das **relações externas** e da **ajuda ao desenvolvimento**, a União Europeia pretende defender os interesses europeus, promover os valores europeus e contribuir para a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável. Para realizar estes objetivos, a UE executa uma Política Europeia de Vizinhança, promove os direitos humanos, defende o comércio livre e justo, e apoia o desenvolvimento social e económico dos seus parceiros. A ajuda ao desenvolvimento está orientada para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), a redução da pobreza e a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. O objetivo do **alargamento** é ajudar os países candidatos e potenciais candidatos a reforçarem as suas capacidades de exercer os direitos e de cumprir as obrigações inerentes à adesão à UE. A **ajuda humanitária** tem por objetivo ajudar os países, as regiões e as populações afetadas por catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.3. As despesas são realizadas através dos seguintes programas e instrumentos:

- a) programas geográficos que abrangem os domínios da vizinhança, do alargamento e dos países em desenvolvimento (3 477 milhões de euros);
- b) programas temáticos relacionados com a segurança alimentar, os agentes não estatais e as autoridades locais, o ambiente, a saúde e a educação, a democracia e os direitos humanos (977 milhões de euros);
- c) medidas de política externa executadas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, do Instrumento de Estabilidade, das Missões de Observação Eleitoral e do Instrumento dos Países Industrializados (562 milhões de euros);
- d) ajuda humanitária e Mecanismo Europeu de Proteção Civil (1 093 milhões de euros).

7.4. As despesas são geridas pela Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação — EuropeAid, pela Direção-Geral do Alargamento — DG ELARG, pela Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil — DG ECHO e pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa — FPI.

Riscos para a regularidade

7.5. As despesas abrangidas neste capítulo são executadas ao abrigo de uma vasta gama de instrumentos de cooperação e métodos de prestação da ajuda, aplicados em mais de 150 países. As regras e os procedimentos são muitas vezes complexos, designadamente no que se refere aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos. O Tribunal considerou o risco como intrinsecamente elevado.

7.6. Em dois domínios — apoio orçamental ⁽²⁾ e contribuições da UE para projetos de multidoadores, executados por organizações internacionais ⁽³⁾ como a ONU — a natureza dos instrumentos e as condições de pagamento limitam a propensão para o erro das operações, tal como definido na auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal.

7.7. O apoio orçamental é pago como ajuda ao orçamento geral de um Estado ou ao seu orçamento destinado a políticas ou objetivos específicos. O Tribunal examinou se a Comissão cumpriu as condições específicas relativas aos pagamentos a título do apoio orçamental ao país parceiro em causa e demonstrou que as condições gerais de elegibilidade (tais como os progressos na gestão das finanças públicas) foram cumpridas.

⁽²⁾ Em 2012, os pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascenderam a 796 milhões de euros.

⁽³⁾ Em 2012, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 1,4 mil milhões de euros, tendo mais de metade sido executados através de projetos de multidoadores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.8. No entanto, a Comissão dispõe de uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal não pode ir além da fase em que a ajuda é paga ao país parceiro. Os fundos transferidos são posteriormente incorporados nos recursos orçamentais do país beneficiário. As eventuais insuficiências na sua gestão financeira não dão origem a erros na auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal.

7.9. As contribuições da Comissão para projetos de multi-doadores são combinadas com as dos outros doadores e não são afetadas a rubricas específicas das despesas.

Âmbito e método de auditoria

7.10. 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 174 operações, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do grupo de políticas. Em 2012, a amostra era composta por 56 operações aprovadas pelos serviços centrais da Comissão e 118 aprovadas por delegações da UE ⁽⁴⁾;
- b) A avaliação dos sistemas incidiu sobre os sistemas de supervisão e de controlo dos serviços centrais da EuropeAid e da DG ELARG e incluiu os seguintes aspetos:
 - i) controlos *ex ante* e normas de controlo interno;
 - ii) acompanhamento e supervisão;
 - iii) auditorias internas.

Nos casos em que se detetaram erros, procedeu-se à análise dos sistemas de controlo pertinentes para identificar as insuficiências específicas existentes;

- c) o Tribunal analisou os Relatórios Anuais de Atividade da DG Alargamento e da EuropeAid;
- d) o Tribunal examinou se a Comissão deu seguimento às recomendações dos seus Relatórios Anuais de 2009 e 2010 (ver **anexo 7.3**).

⁽⁴⁾ No Bangladesh, Bósnia-Herzegovina, Guatemala, Indonésia, Kosovo, Marrocos, Palestina, Turquia, Ucrânia e Zâmbia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.11. A EuropeAid, que gere 60 % das despesas deste grupo de políticas, gere igualmente a quase totalidade das despesas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). O relatório do Tribunal de 2012 relativo aos FED apresenta todos os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo, e ao Relatório Anual de Atividades da EuropeAid, incluindo os aspetos relacionados com as despesas realizadas a partir do orçamento geral, pelas quais é responsável. A caixa 7.2 apresenta uma síntese desses resultados.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.12. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 7.1**. Das 174 operações auditadas pelo Tribunal, 40 (23 %) estavam afetadas por erros. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,3 % ⁽⁵⁾.

7.13. A taxa de erro estimada para o grupo de políticas é superior à taxa de erro estimada para 2011 (1,1 %). Esta diferença deve ser interpretada no contexto dos desenvolvimentos registados na metodologia de amostragem do Tribunal (ver capítulo 1, pontos 1.6, 1.7 e 1.15).

7.14. A amostra do Tribunal nos anos anteriores incluía os adiantamentos pagos aos beneficiários. No entanto, para 2012, a amostra do Tribunal inclui apenas os pagamentos intermédios, os pagamentos finais e o apuramento dos adiantamentos. Todos estes pagamentos implicam uma decisão, por parte da Comissão, de que as atividades foram realizadas ou as despesas incorridas e que o pagamento a cargo do orçamento da UE é justificado, e permitem ao Tribunal formar uma opinião realista sobre a regularidade das operações.

7.15. O apuramento dos adiantamentos — um novo elemento na amostra de 2012 que representa, em termos de valor, 68 % da população auditada — contribuiu com 3,2 pontos percentuais para a taxa de erro total estimada da apreciação específica.

7.16. Foram detetados os seguintes tipos de erros quantificáveis (ver caixa 7.1.):

- a) 17 operações foram afetadas por erros de elegibilidade, designadamente por pagamentos efetuados relativamente a despesas incorridas fora do período de execução (três operações), atividades não abrangidas pelo contrato (cinco operações) ou atividades não elegíveis por outros motivos (nove operações);

⁽⁵⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 1,4 % e 5,2 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.12. *A Comissão assinala que a frequência dos erros detetados em 2012 diminuiu em relação aos dois últimos exercícios (41 % em 2011 e 38 % em 2010).*

7.13. *A Comissão nota com satisfação que o aumento da taxa de erro estimada não é atribuível a uma deterioração do sistema de controlo, mas sim ao desenvolvimento da metodologia de amostragem.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) 10 operações foram afetadas por erros relativos à realidade das operações, relacionados com a inexistência de faturas ou outros documentos comprovativos das despesas;
- c) três operações foram afetadas por erros de exatidão.

Caixa 7.1 — Exemplos de erros quantificáveis**Despesas inelegíveis**

A Comissão efetuou pagamentos no valor de 90 000 euros a uma organização não governamental na Guatemala. Reembolsou o IVA, que era inelegível, e salários de pessoal que trabalhou fora do período abrangido pela subvenção. Cerca de 18 % das despesas reembolsadas eram inelegíveis.

Ausência de elementos comprovativos

A Comissão pagou 16,7 milhões de euros, destinados a um programa de apoio a professoras de escolas secundárias rurais no Bangladeche. Não existia documentação disponível relativamente a 8,6 milhões de euros quando a Comissão aprovou as despesas, nem quando o Tribunal as auditou. Além disso, a Comissão aceitou como custo 0,5 milhões de euros que não foram utilizados e em relação aos quais não emitiu ordem de cobrança.

Em 2012, a Comissão aprovou despesas no montante de 29 milhões de euros, executadas por uma organização internacional no período 2003-2005, sem provas documentais suficientes. Os auditores não conseguiram obter tais provas, uma vez que o período durante o qual a organização beneficiária era obrigada a guardar os documentos e as informações contabilísticas já tinha expirado.

Uma característica comum dos dois últimos erros diz respeito ao longo período que a Comissão demora a executar a validação final das despesas.

7.17. Todos estes erros ocorreram em operações que, em princípio, tinham sido sujeitas aos controlos da Comissão; nenhum fora evitado ou detetado. Em 12 operações, o Tribunal detetou erros que não tinham sido detetados pelos auditores nomeados pelos beneficiários.

7.18. Das 174 operações, outras 10 foram afetadas por erros não quantificáveis essencialmente relacionados com a não conformidade com as obrigações legais ou contratuais.

7.19. Dos 35 procedimentos de adjudicação de contratos examinados pelo Tribunal, seis estavam afetados por erros. Em dois casos, o contrato foi adjudicado a um proponente que não era elegível ou não tinha apresentado a melhor proposta.

7.17. A Comissão atribui a máxima importância à qualidade das auditorias e está a desenvolver ferramentas destinadas a ajudar os responsáveis pelas auditorias na Comissão a avaliar melhor a qualidade dos relatórios de auditoria.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

7.20. Os resultados do exame do Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 7.2**.

DG Alargamento

7.21. Nos seus Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações sobre os sistemas de supervisão e de controlo da DG Alargamento. A Comissão executou todas estas recomendações (ver **anexo 7.3**). O Tribunal não identificou outras insuficiências durante a auditoria relativa ao exercício de 2012.

7.22. Em termos globais, o sistema de supervisão e de controlo da DG Alargamento é, por conseguinte, considerado eficaz.

7.23. O Diretor-Geral da DG Alargamento declarou ter obtido, relativamente a 2012, garantias sobre a fiabilidade dos valores publicados no Relatório Anual de Atividades (RAA). No entanto, a DG Alargamento não dispõe de uma taxa de erro residual para todo o seu domínio de intervenção. O seu cálculo da taxa de erro residual (inferior ao limiar de materialidade de 2 %) baseia-se exclusivamente nos pagamentos efetuados através da gestão descentralizada, que representaram apenas 26 % dos pagamentos do exercício. O cálculo não teve em conta os pagamentos efetuados através da gestão centralizada.

EuropeAid

7.24. A caixa 7.2 apresenta uma síntese das constatações do Tribunal sobre a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo da EuropeAid.

7.23. Em 20 de dezembro de 2012, o diretor-geral aprovou um manual de procedimentos para os controlos ex post no quadro da gestão centralizada e para o cálculo da taxa de erro residual. Já foram realizadas diversas missões de auditoria. A medição da taxa de erro residual na gestão centralizada constituirá um elemento importante das informações fornecidas ao diretor-geral aquando da assinatura da declaração de fiabilidade no relatório anual de atividade.

Caixa 7.2 — EuropeAid: Síntese das constatações do Tribunal sobre a eficácia dos sistemas ⁽⁶⁾

Controlos ex ante

A frequência dos erros detetados, incluindo nas declarações finais de despesas, que em princípio tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas, aponta para insuficiências nos controlos realizados antes do pagamento.

Os atrasos no apuramento e no encerramento dos contratos afetam a qualidade dos controlos ex ante e aumentam significativamente o risco de perda da pista de auditoria ou de falta de documentação justificativa. O Tribunal detetou contratos antigos, tanto em relação a operações do FED como do orçamento geral, cujas despesas foram apuradas com atraso.

Caixa 7.2 — EuropeAid: síntese das constatações do Tribunal relativas à eficácia dos sistemas

Controlos ex ante

Embora o sistema de controlo da EuropeAid seja globalmente bem concebido, a Comissão concorda que a aplicação dos mecanismos de controlo deve ser melhorada.

Além disso, a Comissão salienta o facto de que a frequência dos erros no domínio da ajuda externa tenha, de um modo geral, diminuído relativamente aos anos anteriores.

⁽⁶⁾ Os resultados pormenorizados da avaliação dos sistemas da EuropeAid, incluindo o seu Relatório Anual de Atividades, são apresentados no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento, pontos 31-44.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Acompanhamento e supervisão

Continuam a verificar-se insuficiências no sistema de informações de gestão da EuropeAid no que se refere aos resultados das auditorias externas e ao seguimento que lhes é dado, à verificação das despesas e às visitas de acompanhamento.

Registam-se insuficiências na seleção, no planeamento e no seguimento dado às visitas de acompanhamento realizadas pelas delegações da UE.

Estudo sobre a taxa de erro residual de 2012

A EuropeAid realizou o seu primeiro estudo para avaliar o nível de erros que escaparam a todos os controlos da gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros: o estudo sobre a taxa de erro residual (TER). O estudo estima que a TER se situe em 3,63 %.

A conceção da metodologia da TER foi, de um modo geral, adequada, e o estudo forneceu informações interessantes e potencialmente úteis. No entanto, existe margem para um maior aperfeiçoamento da metodologia no que se refere ao grau de confiança depositada nos relatórios de auditoria ou de verificação anteriores, ao método de cálculo das taxas de erro de cada operação e ao tratamento das operações em relação às quais não existia documentação imediatamente disponível.

Auditoria interna

A reorganização da Comissão de 2011 continua a afetar negativamente a atividade da Estrutura de Auditoria Interna (EAI).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No âmbito de um estudo externo realizado em 2012, a EuropeAid instituiu um procedimento de exame de todos os contratos cujo período de atividade terminou há mais de 18 meses. Solicitava-se aos serviços que explicassem as razões pelas quais os contratos ainda estavam abertos e o que tencionavam fazer para proceder ao encerramento desses contratos o mais rapidamente possível. Este procedimento permitiu reduzir o número de contratos abertos no final do ano em relação a 2011. Em abril de 2013, foi lançado um exercício idêntico a fim de prosseguir este esforço.

Acompanhamento e supervisão

O módulo de auditoria do sistema de informação da gestão da ajuda externa (CRIS) foi concebido para planificar e registar os resultados das auditorias externas e não para registar o seguimento dado às auditorias da EuropeAid. Todavia, a EuropeAid planeou desenvolver esta funcionalidade a médio prazo, se os recursos o permitirem.

A EuropeAid desenvolveu uma ferramenta de planificação das missões. Além disso, a EuropeAid está a preparar uma reforma em matéria de acompanhamento e de relatórios que deverá ser introduzida no início de 2014.

Estudo sobre a taxa de erro residual de 2012

Os resultados do estudo de 2012 sobre a taxa de erro residual foram utilizados diretamente para o processo de fiabilidade do relatório anual de atividade de 2012 e, portanto, foram efetivamente muito úteis para a EuropeAid. O estudo de 2012 sobre a taxa de erro residual foi o primeiro do género e os ensinamentos retirados desta primeira experiência permitirão aperfeiçoar a metodologia.

A EuropeAid discutirá com o contratante as questões relacionadas com o grau de confiança depositado nos relatórios de auditoria ou de verificação anteriores e com o método de cálculo das taxas de erro.

As etapas a seguir para efetuar as estimativas são explicadas de forma pormenorizada no manual de instruções revisto sobre a taxa de erro residual que será aplicado no exercício de 2013.

Auditoria interna

A partir de 2013, o funcionamento da estrutura de auditoria interna melhorou graças a várias medidas tomadas neste campo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Relatório Anual de Atividades (RAA)

O Diretor-General exprimiu uma reserva relativamente à legalidade e regularidade das operações, uma vez que o montante considerado em risco (259,5 milhões de euros) representa mais de 2 % dos pagamentos autorizados no período abrangido pelo relatório.

A apresentação dos resultados do estudo sobre a TER no RAA é suscetível de induzir em erro:

- a TER não é um «montante máximo» mas sim uma melhor estimativa (ou a estimativa mais provável). O verdadeiro nível de erro pode ser superior;
- a TER não é uma estimativa do montante "em risco" mas sim uma estimativa do erro que continua por detetar e corrigir no final do ciclo de gestão e é, por conseguinte, definitiva ⁽⁷⁾;
- os sistemas de supervisão e de controlo não são eficazes quando não conseguem detetar e corrigir erros materiais;
- o RAA descreve os principais tipos de erros verificados nas despesas da EuropeAid mas, com exceção das insuficiências relativas ao processo de recuperação, não analisa as causas da sua ocorrência nem quais os aspetos do sistema de supervisão e de controlo da EuropeAid que falharam.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatório Anual de Atividade (RAA)

Como previsto nos procedimentos da EuropeAid, foi elaborado um plano de ação para continuar a melhorar o sistema de controlo interno. O plano inclui, nomeadamente, ações de sensibilização, formação e orientação, o reforço da responsabilização das delegações, uma maior cooperação com as organizações internacionais e a racionalização do sistema de controlo.

- *A Comissão concorda que o montante em risco referido no RAA de 2012 da EuropeAid é a estimativa mais provável, em conformidade com as instruções permanentes para a elaboração dos relatórios anuais de atividade de 2012. O nível efetivo de erro poderia ser mais elevado, mas também mais baixo.*
- *O conceito de «montante em risco» é aplicado no RAA em plena conformidade com as instruções permanentes da Comissão para a elaboração do relatório anual de atividade. Estas instruções definem «o montante em risco» como sendo a incidência financeira dos erros em termos de exposição financeira efetiva do orçamento no decurso do ano civil.*

A Comissão concorda que os resultados do estudo sobre a taxa de erro residual não são uma estimativa do montante em risco.

- *A maior parte dos erros está associada a um número limitado de deficiências que dizem respeito principalmente à execução dos controlos. O sistema de controlo parece, portanto, bem concebido e não precisa de ser alterado.*
- *A EuropeAid realizará a análise exigida nas instruções permanentes para o próximo relatório anual de atividade. O plano de ação acima mencionado abrange todos os tipos de erros identificados pelo sistema de controlo e pelo Tribunal de Contas. O plano de ação foi precedido de uma análise exaustiva da origem desses erros e contém definições sobre a forma como os erros identificados no plano de ação devem ser resolvidos. A análise concluiu que o controlo enquanto estava bem concebido e que os erros ocorridos se deviam a problemas de execução.*

⁽⁷⁾ O Manual de Cálculo da Taxa de Erro Residual para a EuropeAid (*A Manual for Measuring the Residual Error Rate for EuropeAid*), de maio de 2013, define os erros residuais como os que escapam a todos os controlos de prevenção, deteção e correção no quadro de controlo existente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2012**

7.25. Relativamente a este grupo de políticas:

- a) os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 3,3 %;
- b) os sistemas de supervisão e de controlo examinados na EuropeAid foram parcialmente eficazes;
- c) os sistemas de supervisão e de controlo examinados na DG ELARG foram eficazes.

7.26. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

Recomendações

7.27. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 7.3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal formulou onze recomendações, das quais a Comissão executou totalmente sete, tendo as restantes quatro sido executadas na maior parte dos aspetos.

7.28. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda à Comissão que:

- **Recomendação 1:** garanta o apuramento atempado das despesas;
- **Recomendação 2:** promova uma melhor gestão documental por parte dos parceiros de execução e dos beneficiários;
- **Recomendação 3:** melhore a gestão dos procedimentos de adjudicação de contratos, definindo critérios de seleção claros e documentando melhor o processo de avaliação;

7.25.

- a) A Comissão observa que o aumento do erro estimado pelo Tribunal está relacionado com alterações introduzidas no método de amostragem do Tribunal.
- b) Embora o sistema de controlo da EuropeAid seja globalmente bem concebido, a Comissão concorda que a aplicação dos mecanismos de controlo deve ser melhorada.

7.28.

A Comissão aceita esta recomendação e precisa que tomou recentemente medidas para assegurar que o apuramento das despesas se faça sem atrasos.

A Comissão concorda com a recomendação.

A Comissão aceita esta recomendação e precisa que o plano de ação aprovado em maio de 2013 inclui medidas para a revisão das formações existentes em matéria de contratos e de subvenções, a fim de reforçar os aspetos financeiros e operacionais relacionados com os procedimentos de adjudicação de contratos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 4:** tome medidas eficazes de forma a melhorar a qualidade dos controlos das despesas efetuados por auditores externos;

- **Recomendação 5:** aplique uma metodologia coerente e sólida para o cálculo das taxas de erro residuais, por parte das Direções-Gerais responsáveis pelas relações externas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação e precisa que, no âmbito do plano de ação, previu examinar em 2013 as possibilidades de melhorar a qualidade e a eficácia das auditorias e verificações. Tal será feito sobretudo no que se refere às auditorias e verificações realizadas por empresas de auditoria locais contratadas pelos beneficiários.

As instruções permanentes para a elaboração dos RAA contêm orientações harmonizadas que podem ser utilizadas em toda a Comissão para indicar nos RAA o cálculo das taxas de erro (residuais), a incidência financeira dos erros sob a forma de montante em risco, a sua materialidade tendo em vista uma eventual reserva e a sua incidência sobre a declaração de fiabilidade do gestor orçamental delegado.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

	2012								2011	2010	2009
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Total						
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA											
Total das operações:	109	7	34	24	174	120	90	97			
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Proporção de operações:											
Não afetadas por erros	65 % (69)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %			
Afetadas por um ou mais erros	35 % (40)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %			
Análise das operações afetadas por erros											
Análise por tipo de erro											
Erros não quantificáveis:	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %			
Erros quantificáveis:	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (30)	45 %	53 %	26 %			
Elegibilidade	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %			
Realidade das operações	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %			
Exatidão	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %			
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS											
Taxa de erro mais provável									3,3 %		
Limite superior de erro									5,2 %		
Limite inferior de erro									1,4 %		

⁽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 quatro operações da Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura.

ANEXO 7.2

RESULTADOS DO EXAME DOS SISTEMAS NO DOMÍNIO DAS RELAÇÕES EXTERNAS, AJUDA EXTERNA E ALARGAMENTO

	Controlos <i>ex ante</i>	Acompanhamento e supervisão	Auditoria interna	Avaliação global
EuropeAid	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes
DG Alargamento	Eficazes	Eficazes	Eficazes	Eficazes

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	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	A DG ELARG deve definir mais pormenorizadamente os critérios para a supressão dos controlos <i>ex ante</i> e a suspensão da «delegação da gestão» em países descentralizados e leve a cabo testes sobre o desempenho dos sistemas utilizados pelas autoridades nacionais. (Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)	X						
	A DG ELARG deve continuar a melhorar a qualidade dos dados introduzidos no seu sistema de informação de gestão. (Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)	X						
	A DG ELARG deve desenvolver uma ferramenta que facilite a consolidação dos resultados das visitas de auditoria no que se refere a aspetos de legalidade e regularidade. (Seguimento/atualização de 2010 de uma recomendação de 2009)		X				A DG ELARG considera que o módulo de auditoria do CRIS é adequado às necessidades de gestão e que as informações solicitadas pelo Tribunal e necessárias para a gestão podem ser fornecidas através da atual ferramenta CRIS.	
	A DG ELARG deve intensificar os controlos <i>ex post</i> das operações nos casos de gestão centralizada.	X					A DG ELARG reforçará os seus mecanismos de controlo a fim de garantir que todos os tipos de missões de auditoria sejam registados no CRIS e que os documentos explicativos correspondentes sejam carregados, a fim de fornecer um panorama completo da situação aos responsáveis pela gestão e ao Tribunal.	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	A Comissão deve definir uma metodologia coerente para o cálculo da taxa de erro residual pela direção responsável pelas relações externas, com base na qual os Diretores-Gerais tomam a sua posição.	X						
2009	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.		X					
	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.	X						
	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.	X						
	A DG ECHO deve conceber 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».		X				A DG ECHO avaliou e experimentou várias opções para recolher eficazmente os dados. A solução escolhida estará completamente operacional em 2014 com a introdução do novo «formulário único eletrónico», parte integrante da nova parceria-quadro com os parceiros da DG ECHO. Estes parceiros serão obrigados a fornecer dados sobre a utilização dos centros de contratos públicos no domínio da ajuda humanitária, através do «formulário único eletrónico». Esta medida permitirá controlar a utilização dos centros de contratos públicos numa base mais regular e mais eficaz.	

CAPÍTULO 8

Investigação e outras políticas internas

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.11
Características específicas do grupo de políticas	8.2-8.9
Objetivos das políticas	8.2
Instrumentos das políticas	8.3-8.8
Riscos para a regularidade	8.9
Âmbito e método de auditoria	8.10-8.11
Regularidade das operações	8.12-8.20
Eficácia dos sistemas	8.21-8.38
Programas-Quadro de Investigação	8.23-8.35
Controlos documentais <i>ex ante</i>	8.23-8.24
Certificados de auditoria relativos a declarações de custos	8.25-8.27
Auditorias financeiras <i>ex post</i> da Comissão	8.28-8.35
Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida	8.36-8.38
Conclusão e recomendações	8.39-8.42
Conclusão relativa ao exercício de 2012	8.39-8.40
Recomendações	8.41-8.42
Resultados da auditoria ao Fundo de Garantia relativo às ações externas	8.43-8.45
Anexo 8.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da investigação e outras políticas internas	
Anexo 8.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio da investigação e outras políticas internas	
Anexo 8.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da investigação e outras políticas internas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

8.1. O presente capítulo apresenta a apreciação específica relativamente aos domínios da investigação e outras políticas internas, que inclui os seguintes domínios de intervenção: investigação, educação e cultura, sociedade da informação e meios de comunicação, empresa, assuntos internos, assuntos económicos e financeiros, investigação direta, comunicação, justiça, comércio, mercado interno e concorrência. Este capítulo apresenta igualmente 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 efetuadas em 2012.

Quadro 8.1 — Investigação e Outras Políticas Internas — Informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Designação	Pagamentos	Modalidade de gestão
Investigação	7.º PQ	4 230	Centralizada direta
	Conclusão de programas-quadro (PQ) anteriores	376	Centralizada direta
	Despesas administrativas	348	Centralizada direta
	FP7 — Euratom	353	Centralizada indireta
		5 307	
Educação e Cultura	Aprendizagem ao longo da vida, incluindo o multilinguismo	1 529	Centralizada indireta
	Pessoas — programa para a mobilidade dos investigadores	751	Centralizada indireta
	Incentivo e promoção da cooperação no domínio da juventude e dos desportos	177	Centralizada indireta
	Desenvolvimento da cooperação cultural na Europa	173	Centralizada indireta
	Despesas administrativas	131	Centralizada direta
	2 761		
Sociedade da Informação e Meios de Comunicação	7.º PQ	1 217	Centralizada direta
	Outras	155	Centralizada direta
	Despesas administrativas	129	Centralizada direta
		1 501	

⁽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)

Domínio de intervenção	Designação	Pagamentos	Modalidade de gestão
Empresa	7.º PQ — Cooperação — espaço e segurança	572	Centralizada direta
	Programas de navegação por satélite da UE (EGNOS e Galileo)	416	Centralizada direta
	Despesas administrativas	126	Centralizada direta
	Competitividade, política industrial, inovação e espírito empresarial	126	Centralizada direta/Centralizada indireta através da EACI
	Mercado interno dos bens e políticas setoriais	31	Centralizada direta
		1 271	
Assuntos Internos	Solidariedade — Fronteiras externas, política de vistos e livre circulação de pessoas	453	Partilhada/Centralizada direta
	Segurança e proteção das liberdades	167	Centralizada direta
	Fluxos migratórios — políticas comuns de imigração e asilo	170	Partilhada/Centralizada direta
	Despesas administrativas	42	Centralizada direta
	Estratégia política e coordenação	3	Centralizada direta
		835	
Assuntos Económicos e Financeiros	Operações e instrumentos financeiros	370	Centralizada direta/Gestão conjunta com o FEI/Centralizada indireta através do FEI
	Despesas administrativas	71	Centralizada direta
	Questões económicas e financeiras internacionais	30	Centralizada direta
	União económica e monetária	13	Centralizada direta
		484	
Investigação Direta	Pessoal, custos de funcionamento e investimentos	371	Centralizada direta
	7.º PQ	42	Centralizada direta
	Obrigações históricas resultantes das atividades nucleares	28	Centralizada direta
	Conclusão de programas-quadro (PQ) anteriores	25	Centralizada direta
		466	
Comunicação	Despesas administrativas	128	Centralizada direta
	Comunicação e meios de comunicação social	39	Centralizada direta
	Comunicação ao nível local	33	Centralizada direta
	Promoção da cidadania europeia	32	Centralizada direta
	Instrumentos de análise e de comunicação	24	Centralizada direta
		256	

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Designação	Pagamentos	Modalidade de gestão
Justiça	Justiça penal e justiça civil	68	Centralizada direta
	Direitos fundamentais e cidadania	47	Centralizada direta
	Despesas administrativas	35	Centralizada direta
	Igualdade	34	Centralizada direta
	Prevenção e informação em matéria de droga	3	Centralizada direta
	Estratégia política e coordenação	3	Centralizada direta
		190	
Comércio	Despesas administrativas	94	Centralizada direta
	Política comercial	11	Centralizada direta/Gestão conjunta com as OI
		105	
Mercado Interno	Despesas administrativas	60	Centralizada direta
	Estratégia política e coordenação da Direção-Geral do Mercado Interno	39	Centralizada direta
		99	
Concorrência	Despesas administrativas	92	Centralizada direta
	Cartéis, política antitrust e liberalização	—	Centralizada direta
		92	

Total dos pagamentos do exercício	13 367
– total das despesas administrativas ⁽¹⁾	1 627
Total das despesas operacionais	11 740
– adiantamentos ⁽²⁾	7 712
+ apuramentos de adiantamentos ⁽²⁾	6 639
Total da população auditada	<u>10 667</u>

Total das autorizações do exercício	<u>16 365</u>
--	----------------------

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

⁽²⁾ Em conformidade com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver pontos 1.6 e 1.7 do capítulo I).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de políticas*Objetivos das políticas*

8.2. As despesas incluem uma vasta gama de objectivos das políticas, tais como o apoio à investigação e à inovação, o desenvolvimento da educação e da formação, a protecção das fronteiras externas da UE, a cooperação no domínio da justiça, a realização do mercado interno e a execução das regras de concorrência.

Instrumentos das políticas

8.3. Os principais instrumentos de financiamento deste grupo de políticas são os Programas-Quadro de Investigação (PQ), que representam um montante de 7 957 milhões de euros ou 68 % das despesas operacionais, e o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, que representa um montante de 1 529 milhões de euros ou 13 % das despesas operacionais.

8.4. Os PQ são executados sob gestão centralizada direta e centralizada indireta, no âmbito de sete direcções-gerais da Comissão e duas agências de execução ⁽²⁾. Parte do orçamento é igualmente executada sob gestão centralizada indireta por organismos como as empresas comuns de investigação da UE ⁽³⁾, o Banco Europeu de Investimento e organizações públicas internacionais ⁽⁴⁾.

8.5. A maior parte dos fundos é atribuída sob a forma de subvenções a beneficiários que realizam projetos de investigação nos Estados-Membros, em países associados e países candidatos à adesão e em países parceiros para a cooperação internacional. Os beneficiários constituem geralmente um consórcio de parceiros, com base numa convenção de subvenção celebrada com a Comissão. Um dos parceiros do projeto coordena o projeto, recebe o financiamento da Comissão e distribui os montantes devidos aos outros parceiros.

⁽²⁾ As sete Direcções-gerais são as DG Investigação e Inovação (RTD), DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (CNECT), DG Centro Comum de Investigação (JRC), 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).

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Por exemplo, a Agência Espacial Europeia (AEE), a Associação Europeia de Institutos Nacionais de Metrologia (EURAMET) e a Parceria entre Países Europeus e em Desenvolvimento para a realização de Ensaios Clínicos (EDCTP).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.6. Em 2011, a Comissão introduziu medidas de simplificação, designadamente uma maior aceitação das metodologias utilizadas pelos beneficiários para o cálculo dos custos médios com o pessoal. Apesar de tais medidas terem contribuído para reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, as regras de elegibilidade para o atual PQ continuam a ser complexas. A Comissão propôs medidas de simplificação mais abrangentes para o próximo PQ ("Horizonte 2020").

8.7. O Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida tem como objetivos permitir que as pessoas participem em ações de aprendizagem e desenvolver o setor da educação e da formação em toda a Europa. Este programa é composto por quatro subprogramas setoriais: Erasmus para o ensino superior, Leonardo da Vinci para o ensino e a formação profissionais, Grundtvig para o ensino de adultos e Comenius para o ensino escolar.

8.8. Cerca de 85 % das despesas do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida são executados através de gestão indireta centralizada por 40 agências nacionais que celebram convenções de subvenção com a Comissão. As agências nacionais são designadas e controladas pelas autoridades nacionais, geralmente os ministérios da educação. As agências nacionais são responsáveis pela avaliação, seleção e gestão dos projetos, incluindo o pagamento das numerosas mas relativamente reduzidas subvenções às organizações participantes.

Riscos para a regularidade

8.9. O principal risco de irregularidade é a possibilidade de os beneficiários incluírem custos inelegíveis nas suas declarações de custos, que podem não ser detetados nem corrigidos pelos sistemas de supervisão e de controlo. O risco é agravado pela complexidade das regras para o cálculo dos custos elegíveis e pela exigência de os beneficiários afetarem aos projetos despesas de pessoal e custos indiretos, ao mesmo tempo que se deduzem diversas despesas consideradas inelegíveis para cofinanciamento pela UE.

Âmbito e método de auditoria

8.10. 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 pontos específicos:

- a) a auditoria consistiu no exame de uma amostra de 150 operações, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra é concebida de forma a ser representativa de toda a gama de operações realizadas no grupo de política. Das 150 operações, 90 diziam respeito a pagamentos intermédios ou finais e apuramentos de PQ de investigação, e 60 a outros pagamentos e apuramentos de políticas internas. Em 30 pagamentos intermédios relativos a projectos de investigação (25 da amostra de operações do 7º PQ mais uma amostra suplementar de outros cinco projetos do 7º PQ), este exame também incluiu a avaliação das propostas de projeto por parte da Comissão;
- b) a avaliação dos sistemas examinou:
 - i) os PQ de investigação e o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida;
 - ii) os relatórios anuais de atividade (RAA) de 2012 da DG RTD, DG EAC, DG ECFIN ⁽⁵⁾ e REA.

8.11. A auditoria do Fundo de Garantia incidiu na conformidade com o 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.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.12. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 8.1**. Das 150 operações auditadas pelo Tribunal, 73 (49 %) foram afetadas por erros. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 3,9 % ⁽⁶⁾.

8.12. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 1.11, onde explica as implicações de um quadro plurianual para a execução dos programas operacionais. Graças ao seu sistema de controlo interno no domínio de intervenção abrangido pelo presente capítulo, em 2012 a Comissão efetuou recuperações no valor de 120 milhões de euros.

⁽⁵⁾ Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros.

⁽⁶⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,9 % e 9,7 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.13. A taxa de erro estimada para este grupo de políticas é superior à taxa de erro estimada para 2011. Esta diferença deve ser interpretada tendo em conta a evolução do método de amostragem do Tribunal (ver pontos 1.6, 1.7 e 1.15).

8.14. Em anos anteriores, a amostra do Tribunal de operações realizadas neste grupo de políticas incluía os adiantamentos pagos aos beneficiários. No entanto, em 2012 a amostra do Tribunal inclui apenas os pagamentos intermédios, os pagamentos finais e o apuramento dos adiantamentos ⁽⁷⁾. Todos estes pagamentos implicam uma decisão, por parte da Comissão, de que as atividades foram realizadas e as despesas incorridas e que o pagamento a cargo do orçamento da UE é justificado, e permitem ao Tribunal formar uma opinião mais realista sobre a regularidade das operações.

8.15. O apuramento dos adiantamentos — um novo elemento na amostra de 2012 que representa, em termos de valor, 62 % da população auditada — contribuiu com 2,1 pontos percentuais para a taxa de erro global estimada da apreciação específica. Em anos anteriores, o Tribunal examinou os adiantamentos para este domínio de intervenção no momento em que foram pagos, ou seja, após a assinatura da convenção de subvenção ou a adoção da decisão de financiamento, antes de os destinatários finais iniciarem atividades ou incorrerem em custos (ver também o ponto 6 do **anexo 1.1**). Os erros quantificáveis são identificados com maior frequência quando os adiantamentos são apurados do que quando são pagos.

8.16. No total, o Tribunal constatou que 73 (49 %) das 150 operações testadas estavam afetadas por erros. As principais causas de erro continuam a ser a inclusão de custos não elegíveis nas declarações de custos dos projetos de investigação dos PQ e a utilização, pelos beneficiários dos PQ, de metodologias incorretas no cálculo dos custos de pessoal e de custos indiretos (ver caixa 8.1). Entre os motivos de erro incluem-se igualmente a falta de documentação justificativa dos custos declarados, erros no registo das horas de trabalho e o incumprimento das regras de subcontratação.

8.17. O tipo e a frequência dos erros verificados nas declarações de despesas dos beneficiários no domínio da investigação são comprovados pelas auditorias *ex post* da própria Comissão, durante as quais é detetada a maioria dos erros nas categorias relativas a custos com pessoal e custos indiretos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.13. A Comissão nota com satisfação que o aumento da taxa de erro estimada não é atribuível a uma deterioração do sistema de controlo, mas sim ao desenvolvimento do método de amostragem.

8.16. A Comissão concorda com a análise do Tribunal no que se refere às principais fontes de erros. Por este motivo, a Comissão propôs regras simplificadas (por exemplo, uma taxa fixa obrigatória para os custos indiretos) no âmbito do Horizonte 2020, que visam diminuir a sua complexidade para os participantes e, desta forma, reduzir a taxa de erro.

(7) No âmbito da sua estratégia comum de auditoria dos PQ, as DG responsáveis pela investigação examinam apenas os pagamentos intermédios e finais aos beneficiários, e os adiantamentos não são incluídos na população auditada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 8.1 — Erros nos custos declarados para um projeto do 7.º PQ

Um beneficiário envolvido num projeto do 7.º PQ declarou custos num montante de 1,7 milhões de euros, tendo sido reembolsado pela Comissão em cerca de 1,2 milhões de euros de contribuição da UE. O Tribunal detetou vários erros nos custos declarados, incluindo:

- cálculo incorreto dos custos com pessoal, baseado nos custos orçamentados e não nos valores reais;
- despesas de deslocação não comprovadas e inclusão de impostos indiretos não elegíveis (IVA) na declaração das despesas de deslocação;
- declaração de um montante de custos indiretos, baseado em taxas de despesas gerais por hora incorretamente calculadas, e inclusão de categorias de custos não elegíveis não relacionadas com o projeto.

Os custos não elegíveis declarados pelo beneficiário totalizaram cerca de 60 000 euros. Uma vez que a taxa de cofinanciamento da UE para este projeto é de 70 %, a Comissão reembolsou indevidamente 42 000 euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 8.1 — Erros nos custos declarados para um projeto do 7.º PQ

Os custos indiretos estão regularmente na origem de erros, por esse motivo, com vista a evitá-los, a Comissão propôs relativamente ao Horizonte 2020 uma taxa fixa única para este tipo de custos.

8.18. A Comissão reduziu bastante o prazo de pagamento das subvenções de investigação. No entanto, em 2012 o Tribunal verificou diversas situações nas quais os coordenadores de projetos atrasaram significativamente a transferência dos fundos para outros parceiros de projeto. Estes atrasos podem ter consequências financeiras graves, especialmente no que se refere às pequenas e médias empresas (PME) ou outros beneficiários altamente dependentes do financiamento da UE.

8.19. Os testes efetuados pelo Tribunal relativamente à avaliação, por parte da Comissão, de 30 propostas de projetos do 7ºPQ indicam que, em todos os casos auditados, a Comissão avaliou corretamente as propostas antes de assinar as convenções de subvenção.

8.18. *A distribuição de fundos é uma questão que depende do disposto no acordo de consórcio celebrado pelos beneficiários, do qual a Comissão não faz parte. No entanto, a Comissão relembra regularmente aos coordenadores a necessidade de cumprirem esta obrigação.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.20. Dois dos maiores erros quantificáveis no domínio das outras políticas internas foram detetados em projetos PAP-TIC⁽⁸⁾ no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) (ver caixa 8.2). No seu relatório anual relativo ao exercício de 2011, o Tribunal também registou erros significativos nas operações relativas ao programa PAP-TIC e identificou insuficiências nos sistemas de supervisão e de controlo do PCI⁽⁹⁾.

Caixa 8.2 — Erros nos custos declarados num projeto PAP-TIC

Um beneficiário envolvido num projeto PAP-TIC declarou custos superiores a 1 milhão de euros, tendo sido reembolsado pela Comissão em cerca de 500 000 euros de contribuição da UE. O Tribunal detetou diversos erros nos custos declarados, incluindo:

- custos reclamados para consultores internos, sem provas do trabalho efetivamente realizado para o projeto;
- custos não elegíveis como o imposto sobre o valor acrescentado recuperável e despesas não relacionadas com o projeto;
- custos de subcontratação não elegíveis e insuficiências nos respetivos procedimentos de adjudicação de contratos;
- custos indiretos não elegíveis, na medida em que foram declarados como um montante fixo baseado nos custos com pessoal.

Os custos não elegíveis declarados pelo beneficiário totalizaram cerca de 940 000 euros. Tendo em conta que a taxa de cofinanciamento da UE para este projeto é de 50 %, a Comissão reembolsou indevidamente cerca de 470 000 euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.20. *Ao longo de todo o período 2012-2013, foi aplicada uma estratégia de auditoria específica para este tipo de projetos, com vista à realização de 215 auditorias de projetos fora do domínio da investigação (incluindo o PAP TIC) até 2017. Todas estas auditorias vão incidir sobre beneficiários que apresentam um perfil de risco elevado.*

Além disso, deve notar-se que a Comissão introduziu uma estratégia única de auditoria específica para projetos financiados fora do domínio da investigação (incluindo o PAP-TIC). Em 2012, foram lançadas 27 auditorias ex post e mais 15 em 2013. Mais auditorias aos projetos fora do domínio da investigação serão lançadas no segundo semestre de 2013.

Caixa 8.2 — Erros nos custos declarados num projeto PAP-TIC

A Comissão tomará as medidas necessárias para recuperar os montantes indevidamente pagos na pendência da conclusão dos procedimentos contraditórios com os beneficiários objeto da auditoria.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

8.21. Os resultados do exame efetuado pelo Tribunal aos sistemas de supervisão e de controlo são resumidos no **anexo 8.2**. No que se refere aos PQ de investigação, o Tribunal constatou que os sistemas foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade das operações. No caso do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, o Tribunal constatou que os sistemas foram eficazes para garantir a regularidade das operações.

⁽⁸⁾ Programa de Apoio à Política em matéria de Tecnologias da Informação e da Comunicação.

⁽⁹⁾ Ver relatório anual de 2011, pontos 8.31 a 8.34.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.22. Os RAA revistos pelo Tribunal apresentam uma apreciação correta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações subjacentes e as informações fornecidas confirmam as constatações e conclusões do Tribunal na maioria dos aspetos. O RAA da DG Investigação e Inovação é um exemplo de boa prática, fornecendo uma análise clara e completa dos fatores que afetam a regularidade das despesas.

Programas-Quadro de Investigação

Controlos documentais ex ante

8.23. A Comissão realiza exames documentais *ex ante* antes de autorizar um pagamento ou apuramento. Os responsáveis pelos projetos e os agentes científicos verificam que o trabalho realizado pelo beneficiário está em conformidade com a convenção de subvenção, através da avaliação dos relatórios e outras prestações. Os responsáveis financeiros realizam controlos contabilísticos e aritméticos a fim de garantir que as demonstrações financeiras e os certificados de auditoria apresentados respeitam o disposto na convenção de subvenção. Podem ser realizados exames documentais *ex ante* adicionais aprofundados, com base em informações suplementares fornecidas pelo beneficiário, tais como faturas ou folhas de vencimento.

8.24. Das 90 operações auditadas no domínio da investigação, verificaram-se cinco casos em que os controlos não detetaram erros evidentes na informação apresentada pelo beneficiário. A título exemplificativo, em três casos a Comissão aceitou o reembolso de custos significativos de subcontratação que não tinham sido incluídos na convenção de subvenção. Num outro caso, os controlos não detetaram a classificação incorreta dos custos na respetiva declaração, o que resultou numa taxa de reembolso incorreta. Este procedimento de controlo é parcialmente eficaz.

Certificados de auditoria relativos a declarações de custos

8.25. As convenções de subvenção relativas à investigação estabelecem as condições nos termos das quais as declarações de custos dos beneficiários devem ser acompanhadas por um certificado emitido por um auditor independente. Os beneficiários do 7.º PQ são obrigados a apresentar um certificado de auditoria se a contribuição da UE exceder 375 000 euros. O auditor independente deve certificar que os custos declarados estão em conformidade com os critérios de elegibilidade definidos na convenção de subvenção.

8.24. A Comissão considera que os seus controlos *ex ante* são aplicados de modo a proporcionar a flexibilidade adequada para garantir bons resultados científicos e um bom equilíbrio entre confiança e controlo. A Comissão está empenhada em evitar uma aplicação demasiado formalista das regras, que seria extremamente prejudicial à obtenção de bons resultados científicos e implicaria um excesso de burocracia para o programa-quadro.

No entanto, a Comissão continua a reanalisar os seus controlos *ex ante*. A melhoria dos controlos *ex ante*, sem impor encargos administrativos adicionais para os beneficiários e assegurando simultaneamente que os pagamentos aos investigadores são efetuados com prontidão, é um desafio permanente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.26. Nos casos das declarações de custos auditadas pelo Tribunal em relação às quais tenha sido emitido um certificado (29 das 90 operações da amostra), o Tribunal comparou os resultados da sua auditoria com a conclusão do auditor independente. Em nove casos em que o auditor independente certificou a declaração de custos, o Tribunal detetou um nível de erros significativo nos custos declarados.

8.27. Embora a certificação das declarações de custos contribua para a redução do nível de erros dos PQ no seu conjunto, o Tribunal continua a detetar um nível de erros significativo em declarações de custos certificadas pelo auditor independente. Este procedimento de controlo é parcialmente eficaz.

Auditorias financeiras ex post da Comissão

8.28. O programa da Comissão de auditorias *ex post* dos beneficiários é um elemento fundamental dos sistemas de supervisão e de controlo dos PQ de investigação. As auditorias *ex post* são realizadas pelos agentes da Comissão responsáveis pela auditoria e por empresas de auditoria externa, em nome da Comissão. Os resultados fornecem elementos fundamentais para as declarações de fiabilidade anuais emitidas pelos Diretores-Gerais sobre a regularidade das operações e constituem a base para a recuperação de quaisquer fundos da UE indevidamente pagos ao longo dos anos que restam do PQ.

8.29. O Tribunal analisou o estado de aplicação da estratégia comum de auditorias *ex post* das DG de investigação para os 6.º e 7.º PQ. O Tribunal avaliou, em particular, os progressos registados na realização dos objetivos no que se refere às auditorias encerradas.

8.30. No final de 2012 ainda decorriam 75 auditorias relativas ao 6.º PQ, apesar de a conclusão das auditorias *ex post* relativas ao 6.º PQ ter sido inicialmente prevista para o final de 2010. No entanto, o programa de auditorias relativo ao 6.º PQ foi prolongado, de forma a aumentar a probabilidade de detetar erros e reduzir a taxa de erro residual.

8.31. No caso do 7.º PQ, o objetivo estabelecido na estratégia comum de auditoria *ex post* para o número total de auditorias encerradas até ao final de 2012 foi amplamente realizado pela Comissão. No entanto, o número de auditorias encerradas relativamente à REA e à ERCEA ficou aquém dos respetivos objetivos individuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.27. *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.*

8.31. *As campanhas de auditoria da REA e da ERCEA começaram um pouco mais tarde do que o previsto na estratégia de auditoria. Isso implicou que os seus objetivos específicos de encerramento não foram atingidos no final de 2012. No entanto, o número de auditorias lançadas atingiu os objetivos, estando a REA e a ERCEA confiantes de que, no final do programa-quadro, os objetivos de encerramento de auditorias serão alcançados.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.32. As auditorias podem tornar necessário proceder a ajustamentos nas declarações de custos dos beneficiários, geralmente através da dedução, por parte da Comissão, dos montantes não elegíveis no pagamento seguinte do projeto. No final de 2012, tinham sido executados 92 % dos ajustamentos relativos ao 6.º PQ e 60 % dos ajustamentos relativos ao 7.º PQ. Tendo em conta que a maioria dos ajustamentos pendentes diz respeito a auditorias encerradas em 2012, estas taxas são satisfatórias.

8.33. Nos casos em que são detetados erros sistemáticos, a Comissão aplica correções por extrapolação. No final de 2012, tinham sido executados 78 % dos casos de correções por extrapolação do 6.º PQ e 37 % do 7.º PQ. A maioria dos casos relativos ao 7.º PQ foram abertos em 2012, pelo que a correção só pode ser executada em 2013 ou posteriormente. No que se refere ao 6.º PQ, de um total de 7 101 casos, devem ainda ser executados 1 506 casos de correções por extrapolação dos quais, 1 336 dizem respeito a auditorias encerradas em 2011 ou anteriormente.

8.34. Os prazos impostos às empresas externas de auditoria para conclusão das auditorias são frequentemente ultrapassados. Também se registam atrasos significativos na conclusão das auditorias realizadas pelos auditores da Comissão. Apesar de resultarem muitas vezes de fatores que escapam ao controlo da Comissão, um acompanhamento mais rigoroso poderia ajudar a reduzir estes prazos.

8.35. A estratégia de auditoria *ex post* da Comissão para os PQ de investigação é concebida para fornecer uma garantia numa base plurianual e contribui para reduzir a taxa de erro residual dos PQ. A estratégia é, por conseguinte, um elemento importante dos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão. No entanto, em virtude da sua natureza plurianual, a estratégia não dá origem a uma redução da taxa de erro no exercício.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.34. *A Comissão aplica medidas adicionais para reduzir os atrasos verificados na conclusão das auditorias.*

No entanto, os beneficiários transmitem regularmente informações adicionais após a visita de auditoria ou solicitam mais tempo para responder ao procedimento contraditório, o que provoca atrasos na conclusão das auditorias. Além disso, algumas auditorias podem exigir uma consulta aprofundada, de forma a assegurar que são tomadas medidas coerentes em todos os casos, ou podem depender de aconselhamento jurídico.

A Comissão tomou a decisão de aceitar os documentos e novos argumentos dos beneficiários, mesmo quando estes chegam atrasados. Embora possa afetar a conclusão atempada das auditorias, esta decisão tem por objetivo garantir o direito de defesa dos beneficiários e dar prioridade ao melhor apoio possível à ciência.

Programa de aprendizagem ao longo da vida

8.36. Com base numa amostra de 10 convenções encerradas, o Tribunal auditou os procedimentos aplicados pela Comissão para encerrar as convenções celebradas as agências nacionais no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. A auditoria analisou se a Comissão dispunha de uma base sólida para o encerramento e incidiu sobre o âmbito dos controlos realizados (incluindo aspetos financeiros e não financeiros), a separação de funções, o cálculo do montante final elegível e o apuramento dos pré-financiamentos registados no sistema de contabilidade da Comissão.

8.37. O Tribunal considera que, em todos os casos auditados, a Comissão avaliou e controlou de forma adequada os respetivos processos, e dispunha de uma base sólida para o encerramento das convenções. A amostra de operações examinada pelo Tribunal incluiu três projetos no âmbito de convenções do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida encerradas em 2012. O Tribunal não detetou erros significativos nestas operações.

8.38. Os procedimentos de controlo da DG Educação e Cultura relativos ao encerramento de convenções do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida com as agências nacionais são considerados eficazes.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2012

8.39. No que se refere a este grupo de políticas,

- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população se situe em 3,9 %
- os sistemas de supervisão e controlo examinados relativamente aos PQ de Investigação são considerados parcialmente eficazes. O sistema de supervisão e controlo examinado relativamente ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida é considerado eficaz.

8.40. As provas de auditoria indicam, globalmente, que as despesas aceites estão afetadas por um nível significativo de erros.

8.39. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 1.11, onde explica as implicações de um quadro plurianual para a execução dos programas operacionais. Graças ao seu sistema de controlo interno nos domínios de intervenção abrangidos pelo presente capítulo, em 2012 a Comissão efetuou recuperações no valor de 120 milhões de EUR.

A Comissão considera que, numa perspetiva de gestão — ou seja, com base numa ponderação dos objetivos em termos de legalidade e regularidade face à proporcionalidade dos riscos e à relação custo/eficácia dos controlos — os seus sistemas de gestão e de controlo fornecem uma garantia razoável, sujeita às reservas emitidas pelos gestores orçamentais delegados nos seus relatórios anuais de atividades.

Recomendações

8.41. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 8.3**. O Tribunal formulou sete recomendações nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010. Destas recomendações, uma já não era aplicável. A Comissão executou totalmente duas recomendações e quatro na maior parte dos aspetos.

8.42. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda à Comissão que:

— **Recomendação 1:** intensifique os esforços de resolução dos erros detetados nos pagamentos intermédios e finais e nos apuramentos, lembrando aos beneficiários e aos auditores independentes as regras de elegibilidade e a obrigação de os beneficiários comprovarem todos os custos declarados;

— **Recomendação 2:** lembre os coordenadores de projeto dos PQ de Investigação sobre a sua responsabilidade na distribuição dos fundos recebidos pelos outros parceiros de projeto, sem atrasos indevidos;

— **Recomendação 3:** reveja as insuficiências nos controlos *ex ante* identificadas pelo Tribunal, de forma a avaliar a necessidade de os alterar;

— **Recomendação 4:** reduza os atrasos na realização de auditorias *ex post* e aumente a taxa de realização nos casos de extrapolação;

8.42.

A Comissão tem em curso uma campanha de comunicação para recordar aos beneficiários e aos seus auditores as regras em matéria de elegibilidade. 1 700 pessoas participaram em dez seminários realizados em 2012, das quais pelo menos 235 eram auditores. Um evento na Alemanha destinou-se exclusivamente aos auditores. 1 170 pessoas participaram em dez eventos realizados até agora em 2013, das quais cerca de 180 eram auditores. Estão planeados mais três eventos para o resto deste ano.

*Os serviços da Comissão vão continuar a escrever aos auditores responsáveis pela certificação sempre que, no âmbito de auditorias *ex post*, detetar diferenças significativas entre as declarações de custos certificadas e as suas próprias conclusões.*

A Comissão tentará igualmente abordar a questão na fase de contratação, garantindo que os participantes são alertados para os erros mais frequentes nas declarações de custos.

A questão é igualmente abordada na proposta do Horizonte 2020, que inclui uma série de medidas de simplificação que visam reduzir o risco inerente de erro.

A distribuição de fundos é uma questão que depende do disposto no acordo de consórcio celebrado pelos beneficiários, do qual a Comissão não faz parte. No entanto, a Comissão lembra regularmente aos coordenadores a necessidade de cumprirem esta obrigação.

*A Comissão continua a reanalisar os seus controlos *ex ante*. A melhoria dos controlos *ex ante*, sem impor encargos administrativos adicionais para os beneficiários e assegurando simultaneamente que os pagamentos aos investigadores são efetuados com prontidão, é um desafio permanente.*

A Comissão vai prosseguir os seus esforços para reduzir os atrasos na conclusão das auditorias e para completar a extrapolação das respetivas conclusões.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 5:** reforce os sistemas de supervisão e controlo do PAP-TIC no âmbito do PCI.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ao longo de todo o período 2012-2013, foi aplicada uma estratégia de auditoria, com vista à realização de 215 auditorias de projetos fora do domínio da investigação (incluindo o PAP-TIC) até 2017. Todas estas auditorias vão incidir sobre beneficiários que apresentam um perfil de risco elevado.

Além disso, deve notar-se que a Comissão introduziu uma estratégia de auditoria específica para projetos financiados fora do domínio da investigação (incluindo o PAP-TIC). Em 2012, foram lançadas 27 auditorias ex post e mais 15 em 2013. Mais auditorias aos projetos fora do domínio da investigação serão ser lançadas no segundo semestre de 2013. A Comissão também aplica ao PAP TIC no âmbito do PCI os mesmos controlos ex ante que aos outros regimes de financiamento.

RESULTADOS DA AUDITORIA AO FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS AÇÕES EXTERNAS

8.43. O Fundo de Garantia relativo às Ações Externas, que garante empréstimos da UE a países terceiros, destina-se a reembolsar os credores da UE em caso de incumprimento de um beneficiário e a evitar o recurso direto ao orçamento comunitário. A Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros efetua a gestão administrativa do Fundo e o Banco Europeu de Investimento (BEI) é responsável pela gestão da respetiva tesouraria.

8.44. Em 31 de dezembro de 2012, tal como demonstrado nas contas consolidadas da UE relativas ao exercício de 2012, os ativos líquidos do Fundo elevavam-se a 1 845 milhões de euros ⁽¹⁰⁾, em comparação com 1 475 milhões de euros em 31 de dezembro de 2011. Durante o ano, foi acionada uma garantia de 24 milhões de euros.

8.45. O BEI e a Comissão utilizam um índice de referência para examinar a execução anual do Fundo. Em 2012, a rentabilidade da carteira do Fundo elevava-se a 7,796 %, o que representa um desempenho de 394 pontos de base acima do índice de referência.

⁽¹⁰⁾ O total dos ativos líquidos do Fundo antes da consolidação elevava-se a 1 865,5 milhões de euros.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

	2012					2011	2010	2009
	6.º PQ	7.º PQ	PALV	Outras	Total			
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA								
Total das operações:	11	79	21	39	150	86	73	226
RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Proporção de operações:								
Não afetadas por erros	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	51 % (77)	51 %	61 %	72 %
Afetadas por um ou mais erros	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	49 % (73)	49 %	39 %	28 %
Análise das operações afetadas por erros								
Análise por tipo de erro								
Erros não quantificáveis:	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	32 % (23)	38 %	33 %	33 %
Erros quantificáveis:	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	68 % (50)	62 %	67 %	61 %
Elegibilidade	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	100 % (50)	98 %	97 %	52 %
Realidade das operações	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	7 %
Exatidão	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	3 %	38 %
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS								
Taxa de erro mais provável					3,9 %			
Limite superior de erro					6,0 %			
Limite inferior de erro					1,8 %			

⁽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 audito- ria	Auditorias financeiras <i>ex post</i>	Avaliação global
Programas-Quadro de Investigação (PQ)	Parcialmente eficazes	Parcialmente eficazes	N/A ⁽¹⁾	Parcialmente eficazes

Sistema em causa	Encerramento	Avaliação global
Programa de aprendi- zagem ao longo da vida	Eficaz	Eficaz

⁽¹⁾ Ver ponto 8.35

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA INVESTIGAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Respostas da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>O Tribunal recomenda que a Comissão:</p> <p>— no domínio dos PQ de Investigação:</p> <p>Recomendação n.º 1:</p> <p>i) retire ensinamentos das boas práticas do método de auditoria <i>ex post</i> baseada no risco aplicado pela DG INFSO para reforçar os seus controlos <i>ex ante</i>, com o objetivo de identificar pagamentos com um perfil de risco relativamente elevado</p> <p>Recomendação n.º 2:</p> <p>ii) para continuar a reforçar a fiabilidade dos certificados de auditoria, intensifique as ações de sensibilização junto dos auditores independentes para as regras de elegibilidade das despesas, informando-os ativamente sobre casos de não deteção de custos inelegíveis. (ponto 6.51)</p> <p>Recomendação n.º 3:</p> <p>— no domínio do PALV, continue a salientar a realização dos controlos primários. Mais especificamente, importa garantir que as agências nacionais controlam pelo menos o número mínimo de processos exigido pela Comissão e que todos os controlos estão devidamente documentados. (ponto 6.51)</p>	X	X					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Respostas da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2009	<p>O Tribunal incentiva a Comissão a continuar a envidar esforços para garantir uma rigorosa aplicação de sistemas de controlo eficazes. No contexto do actual quadro jurídico, a Comissão deve:</p> <p>Recomendação n.º 4:</p> <p>a) garantir que os auditores independentes que certificaram incorrectamente declarações de custos tomem conhecimento dos critérios de elegibilidade para os custos declarados a fim de melhorar a fiabilidade dos certificados de auditoria que estes emitem;</p> <p>Recomendação n.º 5:</p> <p>b) rever o funcionamento do sistema de certificação dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários e incentivar os beneficiários a apresentarem os seus métodos de cálculo dos custos no âmbito da certificação <i>ex ante</i>;</p> <p>Recomendação n.º 6:</p> <p>c) reduzir o atraso na recuperação dos montantes indevidamente pagos, aplicando sanções sempre que necessário. (pontos 5.49 e 8.32)</p> <p>Recomendação n.º 7:</p> <p>O Tribunal recomenda que a Comissão continue a reforçar os seus controlos dos encerramentos, de modo a garantir a detecção e correcção dos erros e a evitar a repetição de erros previamente identificados. (ponto 7.20)</p>		X					

CAPÍTULO 9

Despesas administrativas e outras

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.7
Características específicas do grupo de política	9.4-9.5
Âmbito e método de auditoria	9.6-9.7
Regularidade das operações	9.8
Eficácia dos sistemas	9.9
Observações sobre instituições e organismos específicos	9.10-9.16
Parlamento	9.11-9.12
Conselho Europeu e Conselho	9.13-9.14
Tribunal de Contas	9.15
Outras instituições e organismos	9.16
Conclusão e recomendações	9.17-9.19
Conclusão relativa ao exercício de 2012	9.17
Recomendações	9.18-9.19
Anexo 9.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das despesas administrativas e outras	
Anexo 9.2 — Resultados do exame dos sistemas no domínio das despesas administrativas e outras	
Anexo 9.3 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das despesas administrativas e outras	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica 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 2012.

Quadro 9.1 — Despesas administrativas e outras - informações principais 2012

(milhões de euros)

Domínio de intervenção	Descrição	Pagamentos	Modalidade de gestão
Despesas administrativas e outras	Comissão	6 456	Centralizada direta
	Parlamento Europeu	1 623	Centralizada direta
	Serviço Europeu para a Ação Externa	731	Centralizada direta
	Conselho	524	Centralizada direta
	Tribunal de Justiça	343	Centralizada direta
	Tribunal de Contas	136	Centralizada direta
	Comité Económico e Social	127	Centralizada direta
	Comité das Regiões	96	Centralizada direta
	Provedor de Justiça Europeu	9	Centralizada direta
	Autoridade Europeia para a Proteção de Dados	7	Centralizada direta
Total dos pagamentos do exercício		10 052	
– adiantamentos ⁽¹⁾		264	
+ apuramento dos adiantamentos ⁽¹⁾		197	
Total da população auditada		9 985	
Total das autorizações do exercício		10 366	

⁽¹⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver pontos 1.6 e 1.7 do capítulo 1).
 Fonte: Contas consolidadas de 2012 da União Europeia.

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.

9.3. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e outros organismos 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. Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do grupo de política

9.4. As despesas administrativas e outras incluem as despesas com recursos humanos (vencimentos, subsídios e pensões), que representam 60 % do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

9.5. Em geral, o Tribunal considera este grupo de política como um domínio de baixo risco. 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 na **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1. No que se refere à auditoria das despesas administrativas e outras, são de salientar os seguintes pontos específicos:

- a auditoria implicou o exame de uma amostra de 151 operações de pagamento, tal como definido no ponto 6 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações efetuadas pelas instituições e organismos no âmbito do grupo de políticas. Em 2012, a amostra era composta por 91 pagamentos de vencimentos, pensões e respetivos subsídios e por 60 pagamentos de contratos relacionados com os edifícios e outras despesas;
- a avaliação dos sistemas examinou a conformidade dos sistemas de supervisão e de controlo ⁽²⁾ aplicados por cada instituição e organismo com os requisitos do Regulamento Financeiro. Além disso, o Tribunal auditou procedimentos de recrutamento de agentes temporários e contratuais e processos de adjudicação de contratos no Parlamento Europeu e no Conselho;
- foram examinados os relatórios anuais de atividades de quatro Direções-Gerais e serviços da Comissão ⁽³⁾ responsáveis principalmente pelas despesas administrativas.

⁽²⁾ Controlos *ex ante* e *ex post*, função de auditoria interna, comunicação das exceções e normas de controlo interno.

⁽³⁾ Direção-Geral dos Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e Direção-Geral da Informática.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.7. O Tribunal de Contas é auditado por um gabinete de auditoria externo ⁽⁴⁾ que elaborou um relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício decorrido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2012, 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 2012 (ver ponto 9.15).

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.8. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 9.1**. Das 151 operações auditadas pelo Tribunal, uma estava afetada por erros. Com base nos erros que quantificou, o Tribunal estima que a taxa de erro mais provável se situe em 0 % ⁽⁵⁾.

EFICÁCIA DOS SISTEMAS

9.9. 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

9.10. As observações específicas que se seguem são apresentadas por instituição ou organismo da União Europeia e não afetam as avaliações globais referidas nos pontos 9.8 e 9.9. Embora não sejam materialmente relevantes para as despesas administrativas no seu conjunto, assumem importância para cada uma das instituições ou organismos em causa.

Parlamento**Recrutamento de agentes temporários e contratuais**

9.11. A auditoria não detetou erros ou insuficiências no exame de 15 procedimentos de recrutamento.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

⁽⁵⁾ O Tribunal calcula a sua estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe em 0 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Adjudicação de contratos

9.12. A auditoria examinou 18 procedimentos de adjudicação de contratos. No geral, não foram detetados erros ou insuficiências graves. Contudo, devido a erros administrativos, foram detetadas insuficiências, em um caso, na gestão e documentação do procedimento e, em outro, na aplicação de um critério de adjudicação.

Conselho Europeu e Conselho**Recrutamento de agentes temporários e contratuais**

9.13. A auditoria não detetou erros ou insuficiências no exame de 15 procedimentos de recrutamento.

Adjudicação de contratos

9.14. A auditoria examinou 15 procedimentos de adjudicação de contratos. No geral, não foram detetados erros ou insuficiências graves. Contudo, devido a erros na conceção do procedimento, foi detetada, em um caso, uma insuficiência na realização de um procedimento por negociação e, em outro, na aplicação de um critério de seleção.

Tribunal de Contas

9.15. O relatório do auditor externo ⁽⁶⁾ 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 2012, bem como do seu desempenho financeiro e dos fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data.».

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.12. O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal nestes casos específicos e foram dadas as instruções adequadas para tratar futuros procedimentos. Quanto à questão dos critérios de atribuição, o Parlamento refere que o procedimento dizia respeito a um contrato de baixo valor o qual foi atribuído ao proponente que oferecia o preço mais baixo.

⁽⁶⁾ Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 9.7.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Outras instituições e organismos

9.16. A auditoria não assinalou insuficiências significativas em relação aos temas auditados relativamente à Comissão, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu, à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e ao Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Contudo, a auditoria revelou que persistem algumas insuficiências na gestão das prestações sociais na Comissão e no SEAE.

RESPOSTA DA COMISSÃO

9.16. O pessoal das instituições tem a obrigação de comunicar ao PMO qualquer alteração da sua situação familiar e as prestações recebidas de outras fontes. Para reduzir os problemas relacionados com a inação ou esquecimento de alguns membros do pessoal relativamente a esta obrigação, o PMO tem vindo a lembrá-la, criou controlos e lançou soluções informáticas que permitem fazê-lo, em que se incluem:

- Controlos a posteriori;
- Atualização automática dos montantes dos benefícios provenientes de outras fontes: 90 % da população já está coberta e os últimos países serão incluídos até ao final de 2014;
- Controlos no âmbito dos procedimentos existentes (entrada em /fim do serviço);
- Desenvolvimento dos módulos previstos para o «front office» do SYSPER2 (a concluir até ao final de 2013).

RESPOSTA DO SEAE

9.16. O Serviço Europeu para a Ação Externa sublinha que:

- O PMO testou com êxito o seu módulo APP («prestações recebidas de outra proveniência») junto do pessoal do SEAE em serviço na Sede e nas Delegações;
- Desde o início de 2013, o PMO inclui, em princípio, sistematicamente nas suas atualizações automáticas o pessoal na Sede e nas Delegações;
- O exercício contemplou por diversas vezes o pessoal de nacionalidade belga;
- O módulo é aplicado às outras nacionalidades em fases sucessivas: em maio de 2013 à Irlanda e durante os meses seguintes à França, aos Países Baixos e à Finlândia;
- A aplicação à Suécia, Áustria, Roménia e Hungria está prevista para 2014;
- Além disso, o SEAE enviará ao seu pessoal, em setembro, uma mensagem recordando a obrigação de atualizar as respetivas declarações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2012**

9.17. Relativamente a este grupo de políticas,

- os testes das operações indicam que a taxa de erro mais provável na população seja nula;
- embora o Tribunal tenha detetado alguns erros e insuficiências (pontos 9.11-9.16), é provável que os sistemas de supervisão e de controlo examinados reduzam a taxa de erro verificada nos pedidos de pagamento iniciais para um nível aceitável. Por conseguinte, estes sistemas são considerados eficazes.

A prova global de auditoria indica que a despesa aceite não está afetada por um nível significativo de erros.

Recomendações

9.18. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 9.3**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2010, o Tribunal apresentou nove recomendações. Destas, quatro não foram examinadas este ano devido ao método de rotação adotado pelo Tribunal. As instituições em causa aplicaram completamente uma recomendação, enquanto duas foram aplicadas na maior parte dos aspetos e duas em apenas alguns aspetos.

9.19. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que o Parlamento, o Conselho Europeu e o Conselho (ver pontos 9.12 e 9.14) garantam que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhores orientações.

RESPOSTA DA COMISSÃO

9.18. Ver resposta ao ponto 9.16.

RESPOSTAS DO CONSELHO

9.19. O Conselho e o Conselho Europeu dispõem de um sólido quadro centralizado para os contratos públicos, que foi recentemente adaptado ao novo Regulamento Financeiro e respetivas normas de execução, e que será reforçado graças à conceção de novos modelos de contratos e anúncios de concurso e ao desenvolvimento de cursos de formação especificamente consagrados à forma de definir e aplicar os critérios de seleção e adjudicação.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS

2012				2011	2010	2009
Despesas relativas ao pessoal	Despesas relativas aos imóveis	Outras despesas (energia, comunicações, tecnologias da informação, etc.)	Total			

TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA

Total das operações:	91	17	43	151	56	58	57
----------------------	----	----	----	-----	----	----	----

RESULTADOS DOS TESTES ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proporção (número) de operações:

Não afetadas por erros	100 %	(91)	100 %	(17)	98 %	(42)	99 %	(150)	93 %	93 %	93 %
Afetadas por um ou mais erros	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	1 %	(1)	7 %	7 %	7 %

IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS

Taxa de erro mais provável	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. Os resultados dos testes refletem a parte proporcional de cada segmento no grupo de políticas.

(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	Parlamento Europeu	Conselho Europeu e Conselho	Outras instituições e organismos	Avaliação global
Recrutamento, vencimentos e pensões	Eficazes	Eficazes	Eficazes	Eficazes
Adjudicação de contratos	Eficazes	Eficazes	Eficazes	Eficazes

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados				Resposta da instituição	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2010	Parlamento <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i> O Parlamento deve garantir que é elaborada a documentação adequada para justificar as decisões de recrutamento tomadas.	O exame aprofundado de uma amostra de recrutamentos de agentes temporários e contratuais (ver ponto 9.11) não deu origem a qualquer observação.					
	Comité Económico e Social Europeu <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i> O Comité Económico e Social Europeu deve garantir que os critérios de elegibilidade definidos nos anúncios de vaga de lugar são respeitados.			O Tribunal constatou que, na sequência desta recomendação, o Comité Económico e Social Europeu aplicou medidas para consolidar e reforçar as normas em matéria de recrutamento. No âmbito do método de rotação do exame aprofundado dos sistemas de controlo interno nas instituições, serão realizados trabalhos de auditoria no domínio do recrutamento nos próximos anos.			
	Parlamento <i>Adjudicação de contratos</i> O Parlamento deve garantir que os gestores orçamentais dispõem de controlos apropriados e de melhores orientações, a fim de melhorarem a conceção, coordenação e realização dos procedimentos de adjudicação de contratos.			O exame aprofundado de uma amostra de procedimentos de adjudicação de contratos (ver ponto 9.12) mostrou que continuam a existir erros na conceção, coordenação e realização destes procedimentos.			
	Comissão (*) <i>Adjudicação de contratos</i> A Comissão deve garantir que os gestores orçamentais dispõem de controlos apropriados e de melhores orientações, a fim de melhorarem a conceção, coordenação e realização dos procedimentos de adjudicação de contratos.						

(*) No âmbito do método de rotação do exame aprofundado dos sistemas de controlo interno nas instituições, o seguimento destas recomendações será efetuado nos próximos anos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados				Resposta da instituição	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2010	Comité Económico e Social Europeu (*) <i>Adjudicação de contratos</i> O Comité Económico e Social Europeu deve garantir que os gestores orçamentais dispõem de controlos apropriados e de melhores orientações, a fim de melhorarem a conceção, coordenação e realização dos procedimentos de adjudicação de contratos.						
	Comité das Regiões (*) <i>Adjudicação de contratos</i> O Comité das Regiões deve garantir que os gestores orçamentais dispõem de controlos apropriados e de melhores orientações, a fim de melhorarem a conceção, coordenação e realização dos procedimentos de adjudicação de contratos.						
2009	Parlamento <i>Pagamento dos subsídios sociais ao pessoal</i> 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.		Como referido no anexo 9.3 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, o Parlamento tomou medidas para atenuar o risco. A auditoria do Tribunal não detectou quaisquer novas insuficiências. No entanto persiste o risco de ocorrência de pagamentos incorretos ou indevidos, uma vez que o sistema em vigor se baseia em declarações apresentadas pelo pessoal.			As medidas tomadas para o exercício de 2012 permitiram ainda melhorar a taxa de resposta do exercício anual de validação/atualização eletrónicas dos dados pessoais dos agentes. As declarações dos agentes são completadas, se necessário, com os elementos comprovativos adequados.	
	Comissão – DG RELEX <i>Pagamento dos subsídios e benefícios sociais ao pessoal</i> Deve-se solicitar ao pessoal que entregue, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal aos serviços da Comissão. Além disso, a DG RELEX deverá instaurar um sistema de acompanhamento e controlo oportuno desses documentos.			Como referido no Anexo 9.3 do relatório anual relativa ao exercício de 2011, o Serviço Europeu para a Ação Externa aplicou medidas para atenuar o risco em cooperação com o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) da Comissão. Contudo, a auditoria do Tribunal revelou que continuam a verificar-se insuficiências (ver ponto 9.16).			

(*) No âmbito do método de rotação do exame aprofundado dos sistemas de controlo interno nas instituições, o seguimento destas recomendações será efetuado nos próximos anos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados				Resposta da instituição	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
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 9.3 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados tomou medidas para atenuar o risco, em cooperação com o Serviço de Gestão e de Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) da Comissão. A auditoria do Tribunal não detectou quaisquer novas insuficiências. No entanto persiste o risco de ocorrência de pagamentos incorretos ou indevidos, uma vez que o sistema em vigor se baseia em declarações apresentadas pelo pessoal.</p>			<p>A AEPD toma nota dos resultados da análise do Tribunal e continuará a melhorar o seu sistema de monitorização e controlo oportunos.</p>	

CAPÍTULO 10

Orçamento da UE: obter resultados

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	10.1-10.4
Parte 1 — As informações constantes dos RAA sobre as realizações políticas estão a evoluir, mas têm ainda uma utilidade limitada	10.5-10.19
Introdução	10.5-10.6
A comunicação de informações sobre as realizações políticas necessita de melhorias	10.7-10.16
A gestão e a informação sobre o desempenho estão a evoluir e foram tomadas algumas medidas corretivas, mas é demasiado cedo para avaliar os seus resultados	10.17-10.19
Parte 2 — Relatório de avaliação das Finanças da União baseado nos resultados obtidos	10.20-10.24
Parte 3 — Resultados das auditorias do Tribunal sobre o desempenho	10.25-10.44
Introdução	10.25-10.27
A aplicação de objetivos SMART acompanhados de indicadores de desempenho adequados não é coerente nos programas de despesas	10.28-10.31
Deficiências na pertinência, fiabilidade e oportunidade dos dados sobre o desempenho	10.32-10.36
Em vários casos a sustentabilidade dos projetos da UE estava em risco	10.37-10.44
Conclusões e recomendações	10.45-10.51
Conclusões	10.45-10.49
Recomendações	10.50-10.51
Anexo 10.1 — Relatórios especiais adotados pelo Tribunal de Contas em 2012	
Anexo 10.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio do orçamento da UE: obter resultados	

INTRODUÇÃO

10.1. O presente capítulo incide sobre o desempenho e encontra-se dividido em três partes. A primeira parte apresenta as observações do Tribunal sobre os planos de gestão e os Relatórios Anuais de Atividades (RAA) de alguns Diretores-Gerais da Comissão. A segunda trata dos segundo e terceiro relatórios de avaliação da Comissão ⁽¹⁾. A terceira parte salienta alguns dos principais temas abordados nos relatórios especiais do Tribunal relativos ao desempenho publicados em 2012 ⁽²⁾, bem como os ensinamentos que deles se podem retirar.

10.2. O desempenho é avaliado com base nos princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) ⁽³⁾. 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 atribuíveis às ações da UE).

10.1. *Medir e comunicar o desempenho tem sido alvo de atenção crescente no seio da Comissão. Comunicar o desempenho deve ser considerada uma prática em evolução. A Comunicação «Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2012» [COM(2013) 334 final de 5 de junho de 2013] define uma série de iniciativas para continuar a reforçar a gestão do desempenho na Comissão. Este desenvolvimento progressivo de uma cultura de desempenho irá levar vários anos até surtir pleno efeito, em parte porque é necessário desenvolver novas ferramentas estatísticas e outras ferramentas.*

⁽¹⁾ O artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estipula que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação das finanças da União baseado nos resultados obtidos.

⁽²⁾ Os relatórios especiais do Tribunal abrangem o orçamento da UE e os Fundos Europeus de Desenvolvimento. Estão disponíveis no sítio Internet do Tribunal (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artigo 27.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, revogado pelo artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.3. Em muitos domínios do orçamento da UE, o quadro legislativo é complexo e o desempenho não é suficientemente tido em conta. Apesar da anunciada tónica nos resultados, as propostas de novos regulamentos no âmbito do Quadro Estratégico Comum (QEC) e da política agrícola comum (PAC) para o período de programação de 2014-2020 continuam a basear-se fundamentalmente em recursos (orientados para as despesas), sendo portanto mais direcionados para a conformidade do que para o desempenho⁽⁴⁾. Por exemplo, no que se refere ao desenvolvimento rural, o regulamento define um vasto e diverso conjunto de objetivos que não inclui nem os resultados e impactos esperados nem os indicadores relevantes⁽⁵⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.3. Os novos regulamentos relativos à PAC asseguram uma abordagem mais orientada para o desempenho, também no âmbito do segundo pilar:

- O projeto de regulamento do FEADER não inclui metas quantificadas ao nível da UE, mas exige que cada Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) seja construído em torno da realização de objetivos quantificados, que estão estritamente relacionados com os objetivos estabelecidos no regulamento. Os indicadores a serem utilizados para definir essas metas serão estabelecidos no ato de execução.
- Para além disso, os principais resultados previstos serão objeto de um quadro de desempenho, conforme previsto no regulamento relativo à Disposição Comum.

No que respeita à regulamentação proposta para os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, a orientação para a obtenção de resultados foi considerada um aspeto essencial. As propostas exigentes e inovadoras incluem:

- uma lógica de intervenção reforçada que liga os objetivos estabelecidos pela União com objetivos vinculativos e precisos fixados pelos Estados-Membros,
- pela primeira vez, critérios específicos de intervenção ex ante para melhorar a eficácia dos investimentos,
- condições macroeconómicas indubitavelmente alargadas,
- uma abordagem renovada de avaliação, assente no planeamento, a obrigação de avaliar o impacto de cada parte do programa e a utilização de novos métodos, e
- um quadro de desempenho obrigatório, incluindo uma reserva de eficiência.

⁽⁴⁾ Ponto 6 do 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 ponto 8 do Parecer n.º 1/2012 sobre determinadas propostas de regulamentos relativos à política agrícola comum no período de 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Ponto 8 do Parecer n.º 1/2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.4. Em partes significativas do orçamento da UE, principalmente o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e os fundos de coesão (QEC), o nível máximo de despesas no âmbito das rubricas do quadro financeiro plurianual (QFP) ⁽⁶⁾ é repartido em afetações anuais por Estado-Membro. Como o Tribunal referiu no passado, é um desafio obter bons resultados qualitativos a partir de regimes em que os fundos sejam pré-afetados entre os Estados-Membros ⁽⁷⁾ e a absorção desses fundos constitua um objetivo implícito ⁽⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.4. Os novos programas de desenvolvimento rural (PDR) serão construídos em torno da realização de metas quantificadas (relacionadas com os objetivos do regulamento). A distribuição do orçamento para as diferentes medidas estará em sintonia com essas metas, assegurando a coerência entre as metas a serem alcançadas e os meios programados para as mesmas. Para além disso, a Comissão manterá uma reserva de eficiência, que apenas será libertada numa fase posterior do período de programação, quando as Autoridades de Gestão demonstrarem que o PDR conseguiu alcançar as metas predefinidas. Promove-se assim fortemente o objetivo prévio de alcançar as metas.

A dotação orçamental por Estado-Membro é necessária para efeitos de programação e, em particular, para a quantificação ex ante de metas que não seria possível fazer de outro modo. As verbas devem ser proporcionais às necessidades a serem atendidas nos diferentes Estados-Membros.

⁽⁶⁾ O atual quadro financeiro plurianual (QFP 2007-2013), adotado pelo Conselho e aprovado pelo Parlamento Europeu, determina os montantes dos limites anuais das dotações de autorização por categoria de despesas e do limite anual das dotações de pagamento. Estas categorias de despesas correspondem às seis rubricas do QFP [por exemplo, «Competitividade para o crescimento e o emprego» (rubrica 1 A) ou «Coesão para o crescimento e o emprego» (rubrica 1 B)].

⁽⁷⁾ Com base em critérios definidos pelo Conselho, a Comissão elabora uma repartição por Estado-Membro (dotações nacionais), por exemplo, para o desenvolvimento rural [Decisão 2009/545/CE da Comissão, de 7 de julho de 2009, que estabelece a repartição anual, por Estado-Membro, do montante a que se refere o n.º 2-A do artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural, e que altera a Decisão 2006/636/CE da Comissão (JO L 181 de 14.7.2009, p. 49)] ou a título do objetivo da competitividade regional e do emprego [Decisão 2006/593/CE da Comissão, de 4 de agosto de 2006, que estabelece uma afetação indicativa, por Estado-Membro, das dotações de autorização a título do Objetivo da Competitividade Regional e do Emprego para o período de 2007-2013 (JO L 243 de 6.9.2006, p. 32)].

⁽⁸⁾ Ponto 4 do Parecer n.º 7/2011.

PARTE 1 — AS INFORMAÇÕES CONSTANTES DOS RAA SOBRE AS REALIZAÇÕES POLÍTICAS ESTÃO A EVOLUIR, MAS TÊM AINDA UMA UTILIDADE LIMITADA

Introdução

10.5. As várias modalidades de gestão⁽⁹⁾ para a execução do orçamento da UE, em conjunto com as diferentes funções das Direções-Gerais, significam que a Comissão desempenha diversas funções e assume um conjunto de responsabilidades. A Comissão deverá tê-las em conta, entre outros aspetos, ao definir os objetivos de desempenho e os indicadores nos seus planos de gestão, bem como ao informar sobre os respetivos resultados nos RAA.

10.6. O Tribunal examinou os requisitos em matéria de comunicação das informações e os processos relativos à elaboração dos planos de gestão e dos RAA, incluindo as orientações pertinentes fornecidas, tendo analisado os planos de gestão e os RAA (parte 1) da Direção-Geral da Concorrência (DG COMP), da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE) e da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE) relativos ao exercício de 2012. Em especial, o Tribunal analisou se os RAA fornecem informações úteis sobre a contribuição anual das Direções-Gerais para as realizações políticas⁽¹⁰⁾. A análise baseou-se nos requisitos definidos no Regulamento Financeiro, nas normas de controlo interno da Comissão e nas instruções para a elaboração dos planos de gestão/RAA elaboradas pelo Secretariado-Geral da Comissão e pela Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG).

10.5. Os serviços da Comissão foram convidados a definir, no estabelecimento dos objetivos dos seus Planos de Gestão, os impactos e resultados esperados. Estes objetivos normalmente respondem aos problemas da sociedade que estão a ser prosseguidos através de vários meios, incluindo a intervenção financeira, ações reguladoras ou a aplicação da lei.

Estão a ser equacionadas formas de melhorar a transparência através de uma melhor descrição das responsabilidades da Comissão em relação às suas atividades operacionais nos Planos de Gestão.

⁽⁹⁾ No Regulamento Financeiro aplicável até 2012, existiam cinco modalidades de gestão [centralizada direta, centralizada indireta, partilhada (Estados-Membros), descentralizada (países terceiros) e conjunta.]. No Regulamento Financeiro aplicável a partir de 1 de janeiro de 2013, existem três principais modalidades de gestão (direta, indireta e partilhada).

⁽¹⁰⁾ No capítulo 8 do seu Relatório Anual relativo a 2010, o Tribunal examinou os RAA da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da DG Política Regional (DG REGIO) e da DG Investigação e Inovação (DG RTD). No capítulo 10 do seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, examinou os RAA da EuropeAid e, novamente, os da DG AGRI e da DG REGIO. As observações apresentadas este ano são semelhantes às dos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2010 e 2011.

A comunicação de informações sobre as realizações políticas necessita de melhorias

10.7. O Regulamento Financeiro prevê que a Comissão junte fichas de atividade ao projeto de orçamento ⁽¹¹⁾ apresentado à autoridade orçamental. Estas fichas devem incluir objetivos SMART ⁽¹²⁾ para as diferentes atividades (pelo menos um objetivo para cada atividade). Esses objetivos devem ser medidos por indicadores. Em grande medida, os Diretores-Gerais utilizam esses objetivos e indicadores diretamente nos seus planos de gestão.

10.8. Os Diretores-Gerais devem depois, na parte 1 dos seus RAA, informar sobre os resultados alcançados e em que medida tiveram o impacto pretendido. Na Comissão, existem globalmente cerca de 1 000 objetivos e 3 000 indicadores na totalidade dos planos de gestão ⁽¹³⁾.

10.9. A análise do Tribunal aos planos de gestão e RAA da DG COMP, da DG MOVE e da DG MARE permitiu identificar os seguintes aspetos principais que afetam a comunicação de informações sobre as realizações políticas anuais:

- a) frequentemente, os objetivos retirados diretamente de documentos políticos de alto nível ou legislativos não são suficientemente orientados para serem úteis para os planos de gestão e os RAA;
- b) apenas oito dos 52 objetivos preenchiam todos os critérios SMART;
- c) os indicadores para acompanhar o desempenho necessitam de melhorias;
- d) as avaliações não constituíram uma fonte útil de provas para corroborar as informações sobre as realizações políticas comunicadas nos RAA.

10.9. *A Comissão considera que foram feitos progressos significativos nos últimos anos no que se refere à comunicação das realizações das políticas e que, nomeadamente, os Relatórios Anuais de Atividades das suas Direções-Gerais contêm um manancial de informação útil sobre os resultados alcançados e o seu impacto na sociedade.*

a) *Ver resposta da Comissão ao ponto 10.10.*

b) *Ver resposta da Comissão ao ponto 10.12.*

d) *As diferentes avaliações têm constituído uma fonte de informação útil para apoiar as realizações das políticas comunicadas nos Relatórios Anuais de Atividades. No entanto, nem todas as avaliações servem diretamente o propósito do Relatório Anual de Atividades como, por exemplo, quando cobrem um período diferente em relação ao ano comunicado no Relatório Anual de Atividades.*

⁽¹¹⁾ N.º 3, alínea e), do artigo 38.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹²⁾ Os objetivos SMART devem preencher os seguintes critérios: específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados (SMART: *specific, measurable, achievable, relevant and timed*).

⁽¹³⁾ A Comissão propôs a introdução de «declarações programáticas» para reduzir o número de objetivos e de indicadores (a partir do procedimento orçamental relativo ao exercício de 2014).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Frequentemente, os objetivos retirados diretamente de documentos políticos de alto nível ou legislativos não são suficientemente orientados para serem úteis para os planos de gestão e os RAA

10.10. Segundo as instruções permanentes da Comissão para a elaboração dos planos de gestão de 2012, as Direções-Gerais devem definir objetivos gerais com indicadores de impacto (a longo prazo) e objetivos específicos com indicadores de resultados (a curto/médio prazo). Os objetivos utilizados nos planos de gestão e nos RAA são muitas vezes retirados diretamente de textos jurídicos ou de documentos políticos de alto nível. As três Direções-Gerais examinadas mencionaram o caráter vinculativo desses textos como a razão subjacente a esta abordagem. Embora os objetivos desses documentos devam, em especial, servir de base para definir os objetivos gerais, a sua interpretação insere-se num contexto político e, frequentemente, não são suficientemente orientados para serem úteis para o efeito ao nível da Direção-Geral (ver, por exemplo, a caixa 10.1). Além disso, a relação entre os objetivos gerais e os específicos não foi estabelecida de forma clara (DG COMP e DG MARE). O Serviço de Auditoria Interna (SAI) chegou recentemente a uma conclusão semelhante, tendo mencionado que, em alguns RAA, não existem informações exaustivas sobre a relação entre os objetivos gerais e os específicos definidos no plano de gestão.

Caixa 10.1 — DG COMP — Objetivo de política insuficientemente orientado ao nível da Direção-Geral

A DG COMP define o objetivo geral de apoiar o crescimento, o emprego e a competitividade. Para acompanhar os progressos realizados, utiliza a taxa real de crescimento do PIB, a taxa de emprego da população da faixa etária 20-64 anos e a percentagem do PIB da UE afetada à investigação e ao desenvolvimento.

Ao utilizar um objetivo político de alto nível e objetivos globais da Comissão como indicadores de impacto, a DG COMP não consegue demonstrar em que medida contribuiu para a realização dos objetivos políticos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.10. *As instruções vigentes para os Planos de Gestão exigem que os objetivos gerais estejam alinhados com os objetivos políticos da Comissão, que deverão ser aprofundados nos Planos de Gestão. Os fundamentos subjacentes a esta abordagem prendem-se com a necessidade de garantir que os serviços da Comissão acompanham a realização dos objetivos políticos e as grandes prioridades da política da Comissão. Os objetivos devem centrar-se essencialmente nos impactos e resultados, ainda que estes sejam, normalmente, apenas parcialmente atribuíveis às ações dos serviços.*

Sendo decisivos para garantir a responsabilização pública da Comissão, os objetivos centram-se, na maior parte dos casos, nos impactos e resultados, mesmo no caso de estes serem apenas parcialmente atribuíveis às ações dos serviços e dependerem de fatores externos.

A Comissão considerará alterações às instruções vigentes para os Planos de Gestão a fim de melhorar a apresentação das ligações entre os objetivos gerais e específicos. Ver também a resposta da Comissão à caixa 10.1.

Caixa 10.1 — DG COMP — O objetivo da política não está suficientemente centrado ao nível da DG

A Comissão reconhece a dificuldade metodológica inerente em demonstrar através de indicadores específicos quantitativos de impacto da concorrência, em vez de empregar indicadores mais gerais, tais como o crescimento do PIB, qual a contribuição da política da concorrência para a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020. A ligação entre este objetivo geral e as iniciativas políticas e ações de controlo da Comissão é explicada nas páginas 4 e 5 do RAA de 2012.

A DG COMP identifica o objetivo geral «apoiar o crescimento, o emprego e a competitividade», a fim de incorporar adequadamente as políticas da DG nas políticas da Comissão Europeia, em conformidade com as orientações internas da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.11. Os planos de gestão não definem claramente de que forma as atividades planeadas em cada nível de gestão irão contribuir para a concretização dos objetivos definidos, tendo em conta os recursos afetados e os riscos identificados. Esta situação tem um impacto negativo na utilidade das informações sobre as realizações políticas comunicadas na parte 1 do RAA. Assim, os objetivos podem ser pertinentes para o domínio de intervenção em que as Direções-Gerais funcionam, mas não são suficientemente orientados para permitir o acompanhamento da sua concretização ao longo do tempo (por exemplo, através de metas intercalares).

Apenas oito dos 52 objetivos preenchem todos os critérios SMART

10.12. Os objetivos das Direções-Gerais devem ser claramente definidos e atualizados sempre que necessário. Devem ser formulados de forma a possibilitar o acompanhamento da sua realização, ou seja, os objetivos devem ser SMART. Contudo, apenas oito dos 52 objetivos examinados preenchem todos os critérios SMART (ver um exemplo na caixa 10.2). Embora os objetivos examinados fossem pertinentes para o domínio de intervenção da responsabilidade das Direções-Gerais, muitas vezes não eram suficientemente específicos, mensuráveis ou calendarizados para poderem ser acompanhados.

Caixa 10.2 — Objetivos da DG MOVE

Um objetivo SMART

Executar a rede principal de transportes até 2030 constitui um objetivo da DG MOVE. Este objetivo é específico, calendarizado e pertinente. A mensurabilidade deste objetivo é fornecida em termos quantificados no plano de gestão e no RAA (por exemplo, eliminar cinco engarrafamentos nos principais itinerários até 2017).

Um objetivo que não é SMART

Um dos objetivos específicos apresentados pela DG MOVE no seu plano de gestão de 2012 é promover uma mobilidade urbana moderna. Este objetivo não é SMART. Não é específico, pois não fornece informações sobre o que necessita de ser alterado, nem é mensurável nem calendarizado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.11. A Comissão está a estudar formas de melhorar a apresentação, nos Planos de Gestão, das ligações entre as ações realizadas pelos serviços e os resultados e impactos pretendidos. A Comissão considera que a conformidade com os critérios SMART é suficiente para permitir o acompanhamento adequado dos progressos realizados para atingir os objetivos. Além do mais, os impactos e os resultados muitas vezes apenas podem ser aferidos numa perspetiva plurianual.

10.12. Ao avaliar a conformidade com os critérios SMART, as informações contidas no Plano de Gestão devem ser analisadas na sua totalidade.

A Comissão reconhece que os relatórios de desempenho devem centrar-se nas necessidades reais das partes interessadas e devem ser suficientemente flexíveis para refletir a natureza distinta das atividades dos serviços.

Caixa 10.2 — Objetivos da DG MOVE

Um objetivo que não é SMART

Para o objetivo da mobilidade urbana, será considerado atingido pelo número de cidades que são membros do Fórum CIVITAS atingindo 250-270 em 2015. Todas as informações necessárias estão, assim, disponíveis para o leitor e o objetivo pode na prática ser considerado Específico (Specific), Mensurável (Measurable), Realizável (Achievable), Relevante (Relevant) e Datado (Timed), ou seja, SMART. (Specific, Mensurável (Measurable), Realizável (Achievable), Relevante (Relevant) e Datado (Timed), ou seja, SMART.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.13. As metas intercalares permitem verificar se a concretização de um objetivo a longo prazo está no bom caminho. Os objetivos a longo prazo devem ser acompanhados de metas a médio prazo ou anuais. No seu plano de gestão de 2012, a DG MARE definiu duas metas intercalares que já tinham sido alcançadas em 2011. Relativamente a outras metas intercalares utilizadas pela DG MARE, não era clara a pertinência da concretização dos objetivos associados. A DG MOVE utilizou quatro metas intercalares relativas a metas a atingir no futuro (2020 e 2050) no seu plano de gestão de 2012. No entanto, um destes objetivos que tinha uma meta intercalar definida para 2012 não foi mencionado no RAA de 2012, sem qualquer explicação do motivo.

Os indicadores para acompanhar o desempenho necessitam de melhorias

10.14. A escolha dos indicadores deve basear-se em considerações como a pertinência, mensurabilidade e disponibilidade de dados oportunos e fiáveis relativos ao desempenho. Na medida do possível, esses indicadores devem ser definidos segundo os critérios «RACER»⁽¹⁴⁾. Os indicadores medem os resultados sobre os quais as Direções-Gerais têm uma influência limitada e devem ser acompanhados de outros indicadores que meçam diretamente as atividades das Direções-Gerais.

10.15. As três Direções-Gerais têm pelo menos um indicador de desempenho por objetivo para ajudar a gestão a acompanhar, avaliar e comunicar informações sobre as realizações. Um exame de 15 indicadores (cinco de cada Direção-Geral) revelou que oito deles cumpriam adequadamente todos os critérios RACER. Além disso, o Tribunal detetou as seguintes insuficiências (ver caixa 10.3):

- a) indicadores que se encontravam fora da esfera de influência da Direção-Geral (DG MARE e DG MOVE);
- b) indicadores que não tinham informações pertinentes (DG COMP) ou metas quantificadas (DG MARE e DG COMP) ou, caso existissem metas quantificadas, não era possível medi-las (DG MARE);
- c) indicadores com metas cuja relação entre si não era clara ou em que a meta não era significativa (DG MARE e DG MOVE).

⁽¹⁴⁾ Relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos (*relevant, accepted, credible, easy and robust*), Norma de controlo interno da Comissão sobre objetivos e indicadores de desempenho (NCI 5).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.13. As metas apenas permitem verificar até que ponto as ações tomadas estão a progredir no sentido de atingir um objetivo de longo prazo, sinalizando, assim, se estão a avançar de acordo com o previsto.

No que se refere à DG MOVE, no Plano de Gestão de 2012 foi definida uma meta de longo prazo (para 2020) e uma meta para 2010 para o indicador de impacto «quota de energias renováveis no setor dos transportes». No entanto, a legislação em que se baseou a meta foi revogada com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012 e, assim, o indicador correspondente deixou de ser comunicado no RAA de 2012. A Comissão concorda que uma explicação no RAA de 2012 teria sido útil para esclarecer a razão do nível da meta para 2010 estar incluído no Plano de Gestão de 2012 mas não no RAA de 2012.

10.14. Os indicadores devem ser relevantes para os objetivos com que se associam. Quando os objetivos são de impacto, ou orientados para os resultados, os indicadores que medem apenas o resultado direto da DG são muito restritivos para acompanhar adequadamente os progressos registados no sentido da realização desses objetivos. A Comissão considera que o uso exclusivo de indicadores que medem resultados diretos de uma DG seria excessivamente restritivo e não adequado para cobrir a riqueza das suas atividades.

10.15. A Comissão considera que os indicadores apresentados geralmente fornecem informações úteis sobre os progressos na consecução dos objetivos políticos globais da Comissão, e para verificar o desempenho.

- a) A Comissão considera que os indicadores apresentam informações importantes para a comunicação com as partes interessadas externas e para facultar uma orientação global para as iniciativas políticas e decisões da Comissão. O impacto direto de uma iniciativa política na realização de um objetivo muitas vezes apenas pode ser aferido numa perspetiva de médio ou longo prazo.
- b) É favor ver resposta à caixa 10.3.
- c) A Comissão considera que os indicadores apresentados são úteis. É da opinião, todavia, que as informações sobre o cumprimento das metas para estes indicadores específicos devem ser melhor explicitadas e irá empenhar-se para fazê-lo no futuro (ver também a resposta à caixa 10.3).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 10.3 — Exemplos de indicadores

DG MARE — Indicadores fora do controlo da Direção-Geral

Existem indicadores que se encontram fora da esfera de influência da DG MARE, pois têm por base os resultados de negociações comerciais internacionais. A DG MARE declina toda e qualquer responsabilidade, mencionando que não tem controlo sobre a concretização dessas negociações.

DG COMP — Falta de informações pertinentes

O objetivo específico que consiste em tomar medidas eficazes em matéria de deteção, sanção, dissuasão e correção no âmbito da luta contra as práticas anticoncorrenciais mais prejudiciais utilizadas por empresas além dos cartéis é medido pelo seguinte indicador de resultados: ponto de referência para avaliar os benefícios (observáveis) para o consumidor das decisões da Comissão que proíbem as práticas anticoncorrenciais além dos cartéis e das decisões da Comissão que tornam vinculativos os compromissos assumidos pelas empresas. Este indicador é definido segundo um método de cálculo utilizado pela DG COMP que pretende quantificar os benefícios estimados para o consumidor. No entanto, a própria DG COMP afirma que este indicador não mede os progressos realizados no sentido de concretizar o objetivo. Assim, o objetivo não tem um indicador.

DG MOVE — Dificuldades na apresentação e interpretação dos resultados

Relativamente ao objetivo geral de modernização das infraestruturas de transportes e respetivo financiamento inteligente, um dos indicadores de impacto definidos pela DG MOVE é a redução do tempo (médio) de viagem em 30 projetos prioritários das RTE-T graças à melhoria das infraestruturas financiadas pelos fundos da UE. A meta associada é uma diminuição de 20 % até 2020 (em comparação com 2011). O impacto na população é indicado, em termos quantitativos, como uma redução do tempo de viagem. Contudo, a forma como as informações mais recentes são apresentadas no RAA de 2012 é confusa. A situação atual deste indicador é apresentada da seguinte forma: «St-Pölten-Viena: 40 min; Unterinntal: 15 min; Barcelona-França: 1 h 40 min». O relatório não especifica se este é o tempo médio de viagem reduzido já alcançado em 2012 ou a meta do tempo médio de viagem reduzido a atingir em 2020. Também não existem informações sobre em que medida a redução de 20 % foi alcançada. Além disso, apenas são apresentados três de 30 valores. Sem explicações adicionais, não é possível determinar se a realização do objetivo, controlada pelo indicador, está no bom caminho.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 10.3 — Exemplos de indicadores

DG MARE — Indicadores fora do controlo da DG

O indicador sobre as negociações comerciais internacionais no âmbito do ABB 1102 é relevante para medir o progresso em direção ao objetivo específico em causa, uma vez que indica o resultado do trabalho da DG.

Um aviso foi adicionado em conformidade com a parte 4 das instruções vigentes dos serviços centrais sobre o Plano de Gestão de 2012.

DG COMP — Nenhuma informação relevante facultada

A Comissão reconhece que a DG COMP não prevê atualmente um indicador para a sua atividade relacionado com práticas anticoncorrenciais realizadas por empresas à exceção de cartéis. Isto deve-se à complexidade do cálculo, devido à divergência destes casos por comparação com a natureza mais homogênea de casos, como, por exemplo, concentrações horizontais ou cartéis implicando um cálculo menos complexo, e as implicações em termos dos recursos incorridos para este cálculo mais complexo (custo-benefício).

DG MOVE — Indicador para a redução do tempo de deslocação

A Comissão considera que o indicador para a redução do tempo de deslocação é muito relevante e particularmente útil para a avaliação da consecução do objetivo de modernizar a infraestrutura de transporte. Reconhece, porém, que o progresso em alcançar a redução do tempo de deslocação em 30 projetos prioritários (PP) RTE-T deveria ter sido melhor explicado e irá empenhar-se em fazê-lo no futuro.

Nos troços dos três projetos prioritários referidos, os tempos de deslocação foram reduzidos em 20-60 % em 2012 devido às medidas cofinanciadas pela UE. Como as intervenções noutras secções irão prosseguir até 2020, a Comissão espera que os objetivos individuais sejam atingidos para a totalidade dos troços destes projetos prioritários, bem como para outros projetos prioritários.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As avaliações não constituíram uma fonte útil de provas para corroborar as informações sobre as realizações políticas comunicadas nos RAA

10.16. Segundo as instruções permanentes da Comissão, as avaliações e os estudos com elas relacionados devem constituir uma fonte de informação sobre os resultados e o impacto. As três Direções-Gerais incluem algumas informações sobre as avaliações na parte 1 dos seus RAA de 2012. No entanto, estas informações são sucintas ou apresentadas nas notas de rodapé. Um exame de cinco avaliações terminadas em 2012 ou anteriormente para cada uma das três Direções-Gerais examinadas revelou que tinham uma utilidade limitada enquanto fontes de informação sobre os resultados e o impacto. Esta situação explica-se em grande medida pelo facto de as avaliações serem orientadas para questões operacionais e não para o desempenho ou pelas dúvidas da Comissão sobre a qualidade das informações comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros.

A gestão e a informação sobre o desempenho estão a evoluir e foram tomadas algumas medidas corretivas, mas é demasiado cedo para avaliar os seus resultados

10.17. O Secretariado-Geral e a DG BUDG desempenham um papel essencial na divulgação de instruções anuais relativas à estrutura e ao conteúdo dos RAA. Além disso, exercem uma função central de gestão da qualidade (apoio e acompanhamento) dos RAA elaborados pelas várias Direções-Gerais. O processo de controlo da qualidade incluiu, pela primeira vez em 2012, discussões sobre os projetos de parte 1 dos RAA de todas as Direções-Gerais com o Secretariado-Geral e a DG BUDG.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.16. *A Comissão regista a conclusão do Tribunal de que a amostra das avaliações, analisada pelo Tribunal, foi orientada para questões operacionais ao invés do desempenho. A Comissão partilha a opinião de que as avaliações devem produzir informação sobre os resultados e impactos, reconhecendo que o enfoque das avaliações pode ser diferente, dependendo da fase de execução do programa avaliado. A Comissão refere-se ao relatório de avaliação do artigo 318.º do TFUE, em que os resultados, abrangendo todas as rubricas orçamentais do QFP, são apresentados em relação a ambas as questões operacionais durante a rápida implementação dos programas, bem como em relação ao impacto, eficácia e valor acrescentado dos programas da UE numa fase posterior de implementação.*

A Comissão prestará mais atenção aos aspetos relacionados com o desempenho nas suas avaliações e às comunicações necessárias nesta matéria nos RAA. Aponta para exemplos de avaliações que já forneceram informações úteis sobre as realizações das políticas.

A Comissão considera que foram feitos progressos significativos nos últimos anos no que se refere à comunicação das realizações das políticas e que os Relatórios Anuais de Atividades das suas Direções-Gerais contêm um manancial de informação útil sobre objetivos políticos, os resultados alcançados e o seu impacto na sociedade.

A Comissão está a trabalhar na elaboração de um quadro mais forte e coerente para o acompanhamento, avaliação e elaboração de relatórios sobre o desempenho dos programas financeiros da UE para o próximo QFP. O relatório do artigo 318.º do ano 2012 contém um Plano de Ação. A Comissão recorda que as informações e avaliações que a Comissão será capaz de produzir ano a ano nos seus Relatórios Anuais de Atividades e no seu relatório global para o próximo QFP dependerá em grande parte das disposições relativas ao desempenho dos instrumentos jurídicos a serem adotados pelo Parlamento e pelo Conselho para apoiar o novo conjunto de programas financeiros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.18. Na sua auditoria ao processo de elaboração dos RAA, o SAI concluiu que esse processo incide na legalidade e regularidade, não abordando suficientemente os princípios de economia, eficiência e eficácia das realizações políticas. Em resposta a esta auditoria, a Comissão instituiu, em março de 2013, um plano de ação para solucionar os principais problemas constatados, incluindo uma revisão das instruções permanentes.

10.19. No contexto das negociações do QFP, a Comissão propôs um quadro de desempenho comum para a Comissão e as autoridades nacionais, que se baseia em indicadores de realizações e de resultados definidos de comum acordo.

PARTE 2 — RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS FINANÇAS DA UNIÃO BASEADO NOS RESULTADOS OBTIDOS

10.20. A Comissão publicou, em novembro de 2012, o segundo relatório de avaliação das Finanças da União baseado nos resultados obtidos (relatório de avaliação) e em junho de 2013 o terceiro ⁽¹⁵⁾. 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 ⁽¹⁶⁾.

10.21. Nas suas observações ⁽¹⁷⁾ sobre o segundo relatório de avaliação, o Tribunal considerou que o âmbito mais alargado, em comparação com o primeiro relatório de avaliação, constituiu uma melhoria e registou que o relatório apresenta algumas indicações quanto à eficácia e à eficiência dos programas. No entanto, o relatório de avaliação não forneceu provas suficientes, pertinentes e fiáveis sobre as realizações das políticas da UE, não sendo, portanto, adequado para a utilização a que se destina no procedimento de quitação.

10.22. Em comparação com o primeiro e o segundo relatórios de avaliação, o terceiro relatório representa algumas melhorias, uma vez que se baseia em outras fontes de informação além dos relatórios de avaliação, nomeadamente nos relatórios especiais do Tribunal e nas recomendações do Serviço de Auditoria Interna da Comissão, identificando ainda alguns domínios que necessitam de melhorias. O Tribunal saúda estes desenvolvimentos. No entanto, o relatório de avaliação ainda não é adequado para a utilização a que se destina.

⁽¹⁵⁾ Segundo relatório de avaliação COM(2012) 675 final; terceiro relatório de avaliação COM(2013) 461 final.

⁽¹⁶⁾ Artigos 318.º e 319.º do TFUE.

⁽¹⁷⁾ Carta do Presidente do Tribunal ao Presidente da Comissão: «Resposta do Tribunal de Contas Europeu ao segundo relatório de avaliação elaborado pela Comissão no âmbito do artigo 318.º», de 21 de dezembro de 2012. (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.18. A Comissão irá rever as instruções vigentes sobre a preparação dos Relatórios Anuais de Atividades. Esta revisão também assegurará que a economia, eficiência e eficácia das realizações das políticas são abordadas.

10.21. A Comissão reitera a sua intenção de continuar a melhorar o relatório, no futuro, em discussão com a Autoridade de Quitação.

A Comissão confirma também que tal só pode ser alcançado com o novo quadro de desempenho que irá basear-se nas bases jurídicas para o próximo QFP.

Foram tidas em conta as indicações fornecidas até agora pelo Tribunal na preparação do relatório de avaliação deste ano, na medida do possível e dentro do quadro existente do QFP 2007-13. Este relatório foi adotado em 26 de junho de 2013.

10.22. A Comissão congratula-se com a receção positiva por parte do Tribunal dos desenvolvimentos realizados no relatório de avaliação. Ao mesmo tempo, a Comissão considera que poderá não ser possível que o relatório de avaliação comece a fornecer elementos comprovativos suficientes, relevantes e fiáveis sobre as realizações da UE, e, portanto, ser considerado pelo Tribunal como adequado para o uso pretendido no processo de quitação, antes do final do QFP, altura em que começam a aparecer as primeiras indicações sobre os impactos dos programas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.23. O Tribunal constata que a Comissão assumiu o compromisso de apresentar, em 2014, um novo quadro para a apresentação de relatórios sobre o desempenho e assinala as iniciativas já tomadas no sentido de reforçar a apresentação desses relatórios nos serviços da Comissão. A Comissão prevê, além disso:

- a) melhorar a comunicação sobre o desempenho nos Relatórios Anuais de Atividades das suas Direções-Gerais;
- b) estabelecer uma relação mais estreita entre os planos de gestão anuais e os Relatórios Anuais de Atividades, por um lado, e o relatório de avaliação no âmbito do artigo 318.º, por outro;
- c) adotar o relatório de avaliação paralelamente ao relatório de síntese.

10.24. Por último, o terceiro relatório de avaliação é acompanhado por um plano de ação para um maior desenvolvimento do relatório de avaliação no âmbito do artigo 318.º. O Tribunal reconhece que se trata de uma medida positiva. No entanto, não é claro o que as medidas significarão na prática. Em especial, o plano não especifica as várias responsabilidades nem as datas de conclusão das medidas mencionadas. O Tribunal fará um acompanhamento e informará em que medida a Comissão consegue executar o plano de ação e realizar as melhorias prometidas no que toca aos futuros relatórios de avaliação.

PARTE 3 — RESULTADOS DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL SOBRE O DESEMPENHO

Introdução

10.25. Os relatórios especiais do Tribunal verificam se os princípios da boa gestão financeira (ponto 10.2) são aplicados às despesas 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 de despesas em questão (materialidade), os riscos relativos à boa gestão financeira e o grau de interesse dos intervenientes. Em 2012, o Tribunal adotou⁽¹⁸⁾ os 25 relatórios especiais enumerados no **anexo 10.1**.

10.26. Nesta parte o Tribunal examina os ensinamentos que se podem retirar dos relatórios especiais de 2012. O Tribunal centra-se em três temas essenciais para que a próxima geração de programas de despesas consiga obter os resultados e impactos desejados: objetivos SMART e indicadores adequados para os programas, dados fiáveis e oportunos sobre o desempenho dos programas e sustentabilidade dos projetos financiados pela UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.23. *Com base na nova geração de programas de despesas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para o período 2014-2020, a Comissão irá instruir os seus serviços para que o quadro de desempenho destes programas seja refletido nos seus Planos de Gestão de 2014. Isto irá permitir que a comunicação sobre o desempenho nos Relatórios Anuais de Atividades seja publicada em março de 2015. Para além disso, será criada uma ligação mais estreita entre os Relatórios Anuais de Atividades das Direções-Gerais e o relatório de Avaliação com base no artigo 318.º do TFUE.*

10.24. *A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo Tribunal de que o Plano de Ação é um passo positivo. Recorda a indicação no relatório deste ano de que o Plano de Ação permanece provisório, estando dependente da adoção dos instrumentos jurídicos que irão apoiar os programas financeiros no próximo QFP. Isto explica a ausência de responsabilidades individuais específicas e de datas de conclusão.*

⁽¹⁸⁾ Adotado significa aprovado para publicação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.27. Estes temas refletem-se igualmente, em graus variáveis, em outras publicações recentes do Tribunal⁽¹⁹⁾. Tal como salientado anteriormente pelo Tribunal, para determinar se as despesas da União Europeia permitem obter os resultados e impactos desejados, a Comissão terá de repensar os seus sistemas contabilístico e de comunicação de informações para o próximo período de programação e concentrar-se não só na conformidade com as regras, mas também nas realizações (resultados e impacto). Os objetivos SMART e indicadores adequados, juntamente com informações fiáveis e oportunas, constituem elementos essenciais de um sistema contabilístico e de comunicação de informações desse tipo.

A aplicação de objetivos SMART acompanhados de indicadores de desempenho adequados não é coerente nos programas de despesas

10.28. O Regulamento Financeiro exige que a realização dos objetivos SMART fixados para todos os setores de atividade abrangidos pelo orçamento seja controlada por meio de indicadores de desempenho⁽²⁰⁾. Este controlo permitiria à Comissão e aos Estados-Membros avaliar, não apenas no final mas também em fases intermédias importantes, se os objetivos foram alcançados e a probabilidade de obter os impactos pretendidos.

⁽¹⁹⁾ 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 (<http://eca.europa.eu>). Ver igualmente o 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 e o Parecer n.º 1/2012 sobre determinadas propostas de regulamentos relativos à política agrícola comum no período de 2014-2020, bem como o ponto 8.54 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e a Resposta do Tribunal de Contas Europeu ao segundo relatório de avaliação elaborado pela Comissão no âmbito do artigo 318.º.

⁽²⁰⁾ N.º 3 do artigo 30.º do Regulamento Financeiro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.27. *A Comissão concorda que os seus sistemas de gestão devem ser definidos adequadamente, a fim de medir as realizações e os resultados das despesas da UE, e que devem ser instituídos sistemas de acompanhamento e controlo adequados para obter informações fiáveis para a elaboração de relatórios sobre os resultados.*

A Comissão está a trabalhar no desenvolvimento do seu sistema de gestão interna, no âmbito do futuro quadro financeiro plurianual (QFP) 2014-2020, com um enfoque particular no valor acrescentado, eficiência e eficácia para a UE, e no impacto global sobre a economia e a sociedade dos seus programas de despesas. A Comissão criará uma nova cultura de desempenho utilizando os objetivos, indicadores, monitorização e quadros de avaliação definidos pela autoridade legislativa para o próximo período de programação, o que também irá fornecer uma base clara para a apresentação de relatórios anuais sobre o desempenho pela Comissão.

A Comissão já incluiu nas suas propostas para os novos programas no QFP vários elementos que visam concretizar um quadro de desempenho mais forte, que seria mais centrado na eficiência e eficácia na realização dos objetivos gerais dos diferentes programas financeiros. Este quadro de desempenho terá impacto ao nível dos instrumentos de gestão internos existentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.29. No seu Relatório Especial sobre a integração dos nacionais de países terceiros, o Tribunal constatou que a Comissão demonstrou que é possível definir indicadores relativos às realizações e aos efeitos das ações financiadas ⁽²¹⁾. As autoridades examinadas nos Estados-Membros tinham a obrigação de incluir realizações quantificáveis. No entanto, apenas foram definidas metas mensuráveis em cerca de metade das ações analisadas e a maioria dessas metas apenas dizia respeito ao número de projetos ou de participantes, em vez de medir aspetos específicos, como a taxa de êxito na obtenção de qualificações. O Tribunal concluiu que, embora a Comissão tivesse fornecido orientações pormenorizadas sobre os indicadores, quatro dos cinco Estados-Membros revelaram insuficiências significativas relativamente à inclusão de objetivos SMART nos programas, à criação de sistemas informáticos adequados para a recolha de dados e/ou à elaboração de relatórios sobre a realização dos objetivos. Por conseguinte, a capacidade dos Estados-Membros e da Comissão para acompanhar e orientar os programas foi prejudicada.

10.30. O Relatório Especial sobre a reforma do mercado vitivinícola mostrou que, apesar dos requisitos de informação exaustivos e de a Comissão receber um grande volume de informações dos Estados-Membros acerca da aplicação das várias medidas, a sua função de controlo, que deveria inclusivamente avaliar se a reforma está a cumprir os seus objetivos, foi limitada pela falta de indicadores-chave de desempenho ⁽²²⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.29. No âmbito do Fundo Europeu para a Integração de nacionais de países terceiros, a Comissão utiliza vários instrumentos para acompanhar os programas nacionais, tais como contactos regulares com os Estados-Membros e intermediários, e relatórios de execução de encerramento. Para além disso, os Estados-Membros apresentaram relatórios de avaliação nacionais, abrangendo o período 2007-2010, com base em indicadores comuns definidos pela Comissão e compatíveis com os indicadores próprios dos Estados-Membros ao nível do projeto. Estes indicadores comuns devem produzir resultados significativos a nível nacional e europeu. Na sua proposta de regulamento para o Fundo para o Asilo e a Migração de 15 de novembro de 2011 [COM(2011) 751 final], a Comissão propôs ter indicadores obrigatórios comuns para avaliar e gerir de forma eficiente os programas nacionais. Já estão a ser discutidos com os Estados-Membros participantes, em particular no que diz respeito ao facto de deverem ser em número limitado e «SMART», ligados à realidade e capazes de produzir dados fiáveis.

10.30. A averiguação do cumprimento do objetivo a que se propõe a reforma do setor vitivinícola de 2008 é realizada pela Comissão com base nos seguintes elementos:

(1) Avaliação periódica da situação do mercado vitivinícola:

a. Com base em indicadores-chave previstos nos Regulamentos (CE) n.º 555/2008 e (CE) n.º 436/2009.

(2) Avaliação periódica da aplicação pelos Estados-Membros de políticas vitivinícolas, como por exemplo:

a. Um estudo sobre a implementação da reforma realizada em 2012, que forneceu uma análise substancial e detalhada sobre os diferentes aspetos da organização comum do mercado do vinho.

b. No que se refere aos programas nacionais, o Regulamento (CE) n.º 555/2008 foi modificado e foram aprovadas duas Diretrizes em 2013 pela DG AGRI com vista a esclarecer e descrever em detalhe a forma como essas medidas devem ser implementadas a nível nacional. Estas diretrizes recomendam alguns indicadores-chave que deverão ser utilizados pelos Estados-Membros (como por exemplo, critérios de seleção, critérios de avaliação, indicadores de impacto, etc.) Estes indicadores também são utilizados pela DG AGRI na avaliação das suas políticas.

⁽²¹⁾ Pontos 20, 24, 25 e 79 do Relatório Especial n.º 22/2012 «O Fundo Europeu para a Integração e o Fundo Europeu para os Refugiados contribuem de forma eficaz para a integração dos nacionais de países terceiros?».

⁽²²⁾ Pontos 50 e 57 do Relatório Especial n.º 7/2012 «A reforma da organização comum do mercado vitivinícola: progressos até à data».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.31. O Relatório Especial do Tribunal sobre os instrumentos financeiros cofinanciados pelo FEDER salienta que os instrumentos normalizados de acompanhamento da política de coesão criados para o FEDER se revelam inadequados ou desadaptados no contexto dos instrumentos financeiros. O Tribunal concluiu que, quando existiam, os sistemas de acompanhamento e de informação estavam mal apetrechados para acompanhar e informar sobre a boa gestão financeira dos fundos ⁽²³⁾.

Deficiências na pertinência, fiabilidade e oportunidade dos dados sobre o desempenho

10.32. Contudo, medir e avaliar a realização dos objetivos só faz sentido se tiver por base informações pertinentes, fiáveis e oportunas. Para criar um sistema sólido de gestão e informação sobre o desempenho, a Comissão terá de prestar uma atenção especial à fiabilidade e oportunidade dos dados sobre o desempenho que gera ou que obtém dos Estados-Membros e de terceiros. Vários relatórios especiais do Tribunal publicados em 2012 contêm exemplos de deficiências que afetam a qualidade dos dados. Nos pontos seguintes apresentam-se alguns desses exemplos.

(3) Avaliações mais abrangentes de questões relacionadas com o vinho:

- a. Os dados recolhidos ao longo do ano 2012 também foram utilizados pela DG AGRI para a elaboração do relatório de 2012 para o Conselho e Parlamento, em combinação com outros indicadores previstos pelos Estados-Membros relativos aos programas de apoio nacionais e ao regime de arranque.
- b. A DG AGRI está a lançar uma nova avaliação sobre a competitividade dos vinhos da UE, que deverá estar concluída até ao fim de 2014. O concurso proposto estabelece indicadores claros para esta próxima avaliação.
- c. A DG AGRI está a realizar outra avaliação sobre o valor acrescentado das denominações de origem e indicações geográficas protegidas. À semelhança das outras avaliações, também esta estabelece indicadores claros.

10.31. A alteração do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho em dezembro de 2011 introduziu a obrigação dos Estados-Membros apresentarem formalmente os seus instrumentos financeiros. Em 2012, a Comissão apresentou nesta base um relatório de síntese e os serviços da Comissão desenvolveram orientações detalhadas para a apresentação de relatórios para as autoridades de gestão. Para além disso, em fevereiro de 2012, a Comissão publicou um Documento de Trabalho sobre instrumentos financeiros na política de coesão e realizou uma avaliação através da rede de peritos de avaliação sobre a utilização do FEDER para apoiar instrumentos financeiros. Os requisitos de apresentação de relatórios continuarão a ser consolidados no próximo período de programação.

10.32. Para os programas na área da gestão direta, a Comissão deve poder assegurar, de acordo com as suas propostas legislativas para os próximos programas de financiamento, informação oportuna e fiável para a elaboração de relatórios sobre o seu desempenho.

Para os programas sob gestão indireta, a Comissão tem de confiar na vontade e na capacidade dos Estados-Membros e de terceiros para fornecer dados adequados, atempados, fiáveis e comparáveis. Não é possível proceder deste modo em todos os programas de forma sintética ao abrigo do atual quadro legal.

⁽²³⁾ Pontos 82 e 121 do Relatório Especial n.º 2/2012 «Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.33. Na sua auditoria sobre a orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas, o Tribunal constatou que o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação, criado como um instrumento ao serviço dos Estados-Membros e da Comissão, não gerava dados relevantes que pudessem ser utilizados para acompanhar os resultados obtidos com os fundos aplicados. Os indicadores definidos não permitiam o acompanhamento dos progressos registados na concretização das prioridades da UE, os dados foram considerados pouco fiáveis e não permitiam comparações entre Estados-Membros (e/ou regiões) ⁽²⁴⁾. Num outro relatório, o Tribunal constatou que existiam falhas significativas na comunicação, por parte dos Estados-Membros, com o resultado de a Comissão nem sempre poder avaliar se o desempenho alcançado pelos Estados-Membros estava em consonância com as metas da UE em matéria de resíduos. A Comissão verificava a coerência dos valores recebidos, mas não avaliava a sua fiabilidade ⁽²⁵⁾.

10.34. As insuficiências dos sistemas de informação podem igualmente ter um impacto negativo na fiabilidade das informações. A auditoria ao Sistema Comum de Informação RELEX (CRIS), o sistema de informação criado pela Comissão para apoiar os aspetos financeiros e operacionais da gestão das ações externas, identificou problemas relativos à integridade dos dados deste sistema. O Tribunal encontrou registos em que as informações estavam em falta, eram inválidas ou desatualizadas, o que comprometia a fiabilidade do sistema, bem como a sua eficiência e eficácia enquanto ferramenta de gestão ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Ponto 70 do Relatório Especial n.º 8/2012 «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas».

⁽²⁵⁾ Ponto 73 do Relatório Especial n.º 20/2012 «O financiamento dos projetos de infraestruturas de gestão dos resíduos urbanos pelas ações estruturais é eficaz para auxiliar os Estados-Membros a alcançarem os objetivos da política da UE em matéria de resíduos?».

⁽²⁶⁾ Ponto 79 do Relatório Especial n.º 5/2012 «Sistema Comum de Informação RELEX (CRIS)».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Para os programas de gestão partilhada, a Comissão propôs à Autoridade Legislativa alguns requisitos fundamentais para a conceção de sistemas para produzir informação sobre resultados no quadro dos regulamentos futuros posteriores a 2013. Os Estados-Membros são responsáveis pela utilização destes sistemas, que visam fornecer informações completas e precisas sobre os resultados, de acordo com a repartição de competências no âmbito da gestão compartilhada.

10.33. *A Comissão considera que o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação constitui um conjunto de indicadores relevante e integrado que foi elaborado conjuntamente pela Comissão e Estados-Membros para descrever os objetivos da política. É a primeira vez que um sistema abrangente, e ainda muito exigente, de acompanhamento e avaliação para o desenvolvimento rural é implementado ao nível da UE. É a combinação de todas as medidas que devem ser consideradas quando se avalia se as prioridades da UE são abordadas adequadamente.*

A medida 121 deve ser avaliada face ao objetivo de melhorar a competitividade. A experiência atual de «aprender fazendo» mostra que a definição de indicadores de resultados nesta área é um desafio, e a Comissão, os Estados-Membros e várias partes interessadas têm-se empenhado para melhorar continuamente a metodologia, a fiabilidade e a comparabilidade. Esta experiência também será utilizada para o futuro sistema de acompanhamento e avaliação.

10.34. *Estão a ser envidados esforços para resolver estas falhas, mas não existe informação financeira e/ou outra informação crítica em falta no CRIS. Além do progresso que foi mencionado na auditoria do CRIS no tocante a questões de qualidade de dados (nomeação dos proprietários dos dados, criação de uma equipa de dados de qualidade e implementação de uma gestão de dados de qualidade), foram recentemente lançados os seguintes projetos:*

- racionalização de códigos geográficos,
- melhoria da interface de utilizador CRIS com base na análise de casos de erro de codificação,
- uma série de ações de limpeza decorrentes das conclusões das auditorias, procedimentos de acompanhamento e exercícios de elaboração de relatórios.

Os projetos acima mencionados fazem parte de um plano diretor de dados de qualidade definido recentemente, incluindo ações que abrangem a limpeza de dados, a melhoria do sistema de informação, acompanhamento e controlo, documentação do utilizador e formação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.35. A auditoria aos regimes de ajuda direta para vacas em aleitamento e para ovelhas e cabras mostrou igualmente que, na maioria dos Estados-Membros, o acompanhamento dos indicadores de desempenho foi reduzido devido à falta de um sistema de acompanhamento do desempenho para medir os resultados e as realizações dos regimes de ajuda auditados, bem como pelas diferentes interpretações dos termos «produção» e «abastecimento à indústria transformadora» por parte de cada Estado-Membro. Uma outra limitação ao acompanhamento da Comissão foi a falta de um instrumento apropriado que desse uma visão global das ajudas disponíveis provenientes das diferentes fontes. Além disso, a rapidez das recentes reformas da PAC nem sempre permitiu realizar avaliações quantitativas precisas em tempo oportuno ⁽²⁷⁾.

10.36. A oportunidade da comunicação dos dados sobre o desempenho revelou-se um problema, como demonstrado pelas insuficiências na recolha e no registo dos dados de acompanhamento das despesas do Fundo Social Europeu relativas aos trabalhadores mais velhos. Sem recurso a dados fiáveis, verificáveis e oportunos sobre o desempenho, bem como a avaliações das diferentes ações, não foi possível estabelecer conclusões suscetíveis de serem utilizadas no processo de tomada de decisões atual ou futuro ⁽²⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.35. O legislador considerou que estes conceitos poderiam ser melhor definidos a nível nacional.

A Comissão dispõe de um panorama geral da situação em toda a UE relativo às diferentes medidas de apoio associado aplicadas no setor animal. Os Estados-Membros estão sujeitos à obrigação de notificar periodicamente a Comissão sobre o número de animais e os montantes pagos, por vaca, cabra e ovelha em aleitamento, pagamentos associados em conformidade com o artigo 68.º, bem como sob forma de pagamentos diretos nacionais complementares (PDNC), implementados nos Estados-Membros que aderiram em 2004 e 2007. No âmbito dos impactos sociais, económicos e ambientais dos regimes, a Comissão considera que é mais uma questão de avaliação do que de acompanhamento.

Quando se trata do processo de tomada de decisão para a próxima reforma, a Comissão baseia as suas propostas numa avaliação do impacto que se baseia numa ampla gama de fontes de informação, análises quantitativas e informação qualitativa e quantitativa proveniente da literatura, constituindo os relatórios de avaliação das consultas públicas uma destas fontes de informação.

Quanto ao futuro, a proposta da Comissão para a PAC no horizonte 2020 prevê o estabelecimento de um quadro comum de acompanhamento e avaliação, com vista a medir o desempenho da política agrícola comum, incluindo medidas do âmbito do primeiro e segundo pilar.

10.36. O atual quadro regulamentar para o FSE impõe a recolha de dados ao nível do eixo prioritário, mas não ao nível do grupo alvo muito mais pormenorizado. A linha sugerida seria de difícil aplicação (por exemplo, a maioria dos projetos incluem de facto muitos grupos alvo diferentes), constitui uma sobrecarga significativa para os Estados-Membros e beneficiários, e implica um custo considerável.

A informação sobre os resultados, e em particular sobre o impacto, pode ser obtida através das avaliações. Por exemplo, a Avaliação do apoio do FSE para a Aprendizagem ao Longo da Vida, finalizado em julho de 2012, centrou-se, nomeadamente, nos trabalhadores mais velhos. A Comissão considera que os dados disponibilizados através destas avaliações são vitais e permitem retirar conclusões sobre a eficácia das intervenções do FSE.

No entanto, a Comissão reconhece que podem ser efetuadas melhorias. Por conseguinte, para o próximo período de programação 2014-2020, a Comissão visa abordar, através do novo pacote legislativo, uma série de pontos fracos identificados no domínio das disposições de acompanhamento e avaliação.

⁽²⁷⁾ Pontos 63 e 64 do Relatório Especial n.º 11/2012 «Ajudas diretas para vacas em aleitamento e para ovelhas e cabras no âmbito da aplicação parcial das disposições do RPU».

⁽²⁸⁾ Ponto 61 do Relatório Especial n.º 25/2012 «Existem instrumentos para acompanhar a eficácia das despesas do Fundo Social Europeu relativas aos trabalhadores mais velhos?».

Em vários casos a sustentabilidade dos projetos da UE estava em risco

10.37. Idealmente, uma intervenção pública deve ser sustentável, ou seja, deve incidir não só nas realizações a curto prazo, mas também continuar a produzir resultados e a ter impacto depois de o financiamento externo ter terminado. Assim, a sustentabilidade deve ser um fator importante a ter em conta na conceção de um programa e/ou projeto. As considerações a este respeito devem incluir questões como a sustentabilidade financeira e técnica, a capacidade institucional e a interdependência destes elementos.

10.38. Em 2012, oito relatórios abordaram o problema da sustentabilidade. Destes, cinco diziam respeito à ajuda prestada a territórios e países terceiros. Os restantes três tratam da sustentabilidade dos projetos financiados na modalidade de gestão partilhada, indicando assim que esta questão ultrapassa o âmbito da ajuda ao desenvolvimento. Além disso, em seis desses oito relatórios detetou-se o risco de os projetos serem interrompidos e os benefícios não se manterem caso termine o financiamento ⁽²⁹⁾.

10.39. Na modalidade de gestão partilhada, as autoridades dos Estados-Membros são as principais responsáveis pela seleção dos projetos financeiramente sustentáveis. A auditoria do Tribunal ao apoio da UE à aplicação da legislação em matéria de higiene nos matadouros demonstrou que a sustentabilidade do projeto constituía um objetivo, pois os projetos financiados devem manter os níveis-alvo de atividade durante, pelo menos, cinco anos após o final do investimento. Contudo, a auditoria observou igualmente casos em todos os cinco Estados-Membros abrangidos pela auditoria nos quais não foi cumprido o período mínimo de atividade de cinco anos ou não foram alcançados os níveis-alvo de atividade. Essa situação diminuiu o impacto dos fundos utilizados para facilitar o cumprimento dos requisitos em matéria de higiene nos matadouros ⁽³⁰⁾.

10.39. *O impacto dos investimentos financiados no cumprimento das novas normas em matéria de higiene foi objeto de uma revisão pelos relatórios de avaliação ex post dos programas Sapard de oito países beneficiários que aderiram à UE em 2004. O relatório de síntese destas avaliações realizado por avaliadores independentes concluiu no capítulo 4.2.1. «Cumprimento das normas da UE e acervo comunitário: Os impactos mais importantes foram alcançados no domínio da higiene, das condições sanitárias e veterinárias e do meio ambiente». O relatório foi publicado e encontra-se disponível em:*

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

⁽²⁹⁾ Relatórios Especiais n.º 1/2012 «Eficácia da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia para a segurança alimentar na África subsariana», n.º 6/2012 «Assistência da União Europeia à comunidade cipriota turca», n.º 8/2012 «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas», n.º 13/2012 «Ajuda ao desenvolvimento da União Europeia em matéria de abastecimento de água potável e de saneamento básico nos países da África subsariana», n.º 14/2012 «Aplicação da legislação da UE em matéria de higiene nos matadouros dos países que aderiram à UE desde 2004», n.º 17/2012 «Contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para uma rede rodoviária sustentável na África Subsariana», n.º 18/2012 «Assistência da União Europeia ao Kosovo no domínio do Estado de Direito» e n.º 23/2012 «As ações estruturais da UE foram bem-sucedidas no apoio à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados?».

⁽³⁰⁾ Pontos 48 e 49 do Relatório Especial n.º 14/2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.40. Na sua auditoria relativa à ajuda ao desenvolvimento em matéria de abastecimento de água potável e de saneamento básico nos países da África subsariana, o Tribunal constatou que os projetos examinados eram tecnicamente sustentáveis: promoveram a utilização de tecnologia comum e de materiais disponíveis localmente. No entanto, em relação a uma maioria dos projetos, os resultados e benefícios apenas se manterão a médio e longo prazo se forem garantidas receitas não provenientes de tarifas. Apesar da exaustividade dos procedimentos de gestão, a Comissão não abordou questões importantes relativas à sustentabilidade ⁽³¹⁾.

10.41. Na sua auditoria à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados, o Tribunal observou que todos os projetos de recuperação de espaços abandonados examinados possuíam algumas das características essenciais consideradas como melhores práticas para garantir a sustentabilidade dos espaços e dos resultados a longo prazo ⁽³²⁾. Por exemplo, alguns espaços estão estrategicamente localizados, sendo servidos por redes de transportes multimodais (rodoviário, ferroviário e marítimo) e todos são devidamente servidos por infraestruturas de transportes, saneamento e tecnologias da informação e comunicação.

10.42. Mesmo nos casos em que as intervenções são financeira e tecnicamente sustentáveis, os resultados podem não ser duradouros se os beneficiários não estiverem envolvidos e não criarem um sentido de apropriação ou se a capacidade institucional for insuficiente.

10.43. A UE utiliza o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e a Política Comum de Segurança e Defesa para prestar assistência ao Kosovo no domínio do Estado de Direito. O apoio político das autoridades do Kosovo é uma condição fundamental para a sustentabilidade dos resultados. No entanto, existem dúvidas sobre o empenho das autoridades nacionais no Estado de Direito. Em geral, a sustentabilidade dos resultados obtidos em virtude da assistência encontra-se ameaçada por falta de vontade política, fraca capacidade financeira e influência limitada da sociedade civil ⁽³³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.40. *Para resolver as questões de sustentabilidade institucional, a Comissão apoia numerosas atividades de capacitação e formação para capacitar as associações de utilizadores de água e as autoridades locais no domínio da posse, gestão e operacionalização das suas instalações. A Comissão também trabalha, por vezes com o apoio do setor privado, a nível nacional no âmbito dos programas de reforma do setor para apoiar o desenvolvimento de políticas setoriais adequadas e o quadro institucional em que as estruturas descentralizadas são criadas para ajudar os atores locais no longo prazo.*

Estabelecer o setor da água numa base financeira sustentável requer o estabelecimento de um equilíbrio adequado entre as tarifas, transferências e impostos. Para a maioria dos países, os custos operacionais não podem ser cobertos apenas por tarifas. Isto é verdade na Europa e ainda mais em países da África Subsariana, onde os projetos têm como alvo principal os grupos mais vulneráveis, com capacidade muito limitada para pagar. É por isso que a Comissão apoia o processo de desenvolvimento de tarifas sociais, assegurando a sustentabilidade financeira do setor como um todo através do diálogo do setor com os países beneficiários.

10.41. *A Comissão congratula-se com a análise do Tribunal.*

10.43. *A Comissão e o SEAE concordam com a apreciação do Tribunal. Visam colmatar os pontos fracos identificados através de uma maior utilização de diálogos políticos, de acordo com a recomendação do Tribunal, inclusive com a sociedade civil, e através de uma melhor coordenação e sincronização dos objetivos, instrumentos e apoios das políticas da UE. Estas medidas deverão contribuir para tornar a ação da UE mais eficaz, eficiente e sustentável.*

⁽³¹⁾ Pontos III e 61 do Relatório Especial n.º 13/2012.

⁽³²⁾ Ponto 32 do Relatório Especial n.º 23/2012.

⁽³³⁾ Pontos 62 e 102 do Relatório Especial n.º 18/2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.44. Da mesma forma, a auditoria à assistência da União Europeia à comunidade cipriota turca demonstrou que a sustentabilidade estava em risco, devido às limitações existentes em matéria de capacidade administrativa, à adoção tardia das medidas relevantes e às incertezas do futuro financiamento ⁽³⁴⁾.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

10.45. Em muitos domínios do orçamento da UE, o quadro legislativo é complexo e o desempenho não é suficientemente tido em conta. As propostas de novos regulamentos no âmbito do novo QEC e da PAC para o período de programação de 2014-2020 correm o risco de continuar a basear-se fundamentalmente em recursos (orientados para as despesas), sendo portanto mais direcionados para a conformidade do que para o desempenho (ver pontos 10.3-10.4)

⁽³⁴⁾ Pontos 45, 47 e 60 do Relatório Especial n.º 6/2012.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.44. A Comissão integrou medidas no programa de 2012 e projeto de programa de 2013 para assegurar a conclusão e a sustentabilidade dos projetos existentes. Estas incluem formação continuada, apoio na criação de sistemas de operação e gestão e investimentos complementares por forma a assegurar que a comunidade cipriota turca (CCT) está devidamente apetrechada para lidar com a retoma e execução do novo plano. Os novos investimentos são objeto de uma abordagem muito cautelosa, que está suspensa em algumas áreas aguardando medidas de eficiência da CCT.

A adoção tardia de procedimentos pertinentes e textos legais por parte da CCT foi identificada pelo Tribunal de Contas como sendo um risco para a sustentabilidade. Nestes casos, a Comissão continua a incentivar a CCT a prosseguir o seu trabalho e disponibiliza apoio em áreas relevantes.

Para lidar com as incertezas em relação a um futuro financiamento, a Comissão elaborou uma proposta num horizonte plurianual no âmbito do QFP 2014-20. Possibilitar-se-á deste modo um nível mais estável de financiamento para operações no âmbito do Regulamento relativo ao apoio.

10.45. A Comissão partilha a opinião do Tribunal de que o atual quadro legislativo é complexo e não é centrado no desempenho. É por isso que se tem empenhado para que as suas propostas para a nova geração de programas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 contenham um quadro de desempenho sólido, com base numa definição clara de objetivos SMART, utilizando indicadores adequados que permitem comunicar, não apenas as realizações, como também os resultados e impactos dos programas de despesa. Espera-se que este quadro seja mantido no processo legislativo atualmente em curso entre o Parlamento Europeu e o Conselho, tendo em vista a adoção final das bases jurídicas.

Os novos regulamentos relativos à PAC incluem novos elementos importantes para assegurar uma abordagem mais orientada para os resultados (ver resposta ao ponto 10.3):

- Os novos pagamentos diretos foram concebidos para atender a necessidades e objetivos específicos (objetivos ambientais, jovens agricultores, áreas com restrições naturais, etc);
- O projeto de regulamento do FEADER exige que cada Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) seja construído em torno da realização de objetivos quantificados, que estão estritamente relacionadas com os objetivos estabelecidos no regulamento. No caso de o PDR não conseguir atingir as metas pré-definidas, não será libertada a reserva de eficiência (ver resposta ao ponto 10.4).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.46. No contexto das negociações do QFP, a Comissão propôs um quadro de desempenho comum para a Comissão e as autoridades nacionais, que se baseia em indicadores de realizações e de resultados definidos de comum acordo. Contudo, um fator importante para o sucesso futuro neste domínio é a sua boa execução pela Comissão e pelos Estados-Membros (ver ponto 10.19).

10.47. O exame dos RAA das três Direções-Gerais leva a concluir que as informações comunicadas sobre as realizações políticas estão a evoluir, mas têm ainda uma utilidade limitada. As questões principais que o Tribunal identificou foram insuficiências dos objetivos e indicadores (ver pontos 10.9-10.16). As observações formuladas nos capítulos correspondentes dos dois últimos relatórios anuais do Tribunal são semelhantes às deste ano.

10.48. O relatório de avaliação no âmbito do artigo 318.º continua a ser melhorado, não sendo ainda adequado para a utilização a que se destina no procedimento de quitação. O Tribunal reconhece o empenho da Comissão em reforçar a cultura do desempenho na instituição e em desenvolver um sistema fiável e sólido de gestão e informação sobre o desempenho. Para esse efeito, a Comissão irá apresentar, em 2014, um novo quadro para a apresentação de relatórios sobre o desempenho para o próximo QFP. Além disso, a Comissão tomou iniciativas com vista a reforçar e racionalizar os seus serviços responsáveis pela comunicação de informações sobre o desempenho durante o que resta do atual período de programação (ver pontos 10.20-10.24).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que respeita à regulamentação proposta para os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, a orientação para a obtenção de resultados foi considerada um aspeto essencial. As propostas exigentes e inovadoras incluem:

- uma lógica de intervenção reforçada que liga os objetivos estabelecidos pela União com objetivos vinculativos e precisos dos Estados-Membros,
- pela primeira vez, critérios específicos de intervenção ex ante para melhorar a eficácia dos investimentos,
- condições macroeconómicas indubitavelmente alargadas,
- uma abordagem renovada de avaliação, assente no planeamento, a obrigação de avaliar o impacto de cada parte do programa e a utilização de novos métodos, e
- um quadro de desempenho obrigatório, incluindo uma reserva de eficiência.

10.46. A Comissão observa que, para todos os programas de gestão partilhada, a responsabilidade pela execução do quadro de desempenho comum reside principalmente nos Estados-Membros, que são responsáveis pela gestão diária dos programas, seu acompanhamento e elaboração de relatórios sobre os resultados.

10.47. A Comissão considera que foram feitos progressos significativos nos últimos anos no que se refere à comunicação das realizações das políticas e que, nomeadamente, os Relatórios Anuais de Atividades das suas Direções-Gerais contêm um manancial de informação útil sobre os objetivos políticos e o seu impacto na sociedade. Os indicadores apresentados geralmente fornecem informações úteis sobre os progressos na consecução dos objetivos políticos globais da Comissão, e na verificação do desempenho.

10.48. A Comissão reconhece que o relatório continua a ser um trabalho em curso com forte enfoque em realizar, todos os anos, melhorias possíveis para cada ano seguinte. Subsistem todavia dúvidas de que o relatório possa cumprir o propósito pretendido no processo de quitação para começar a fornecer elementos comprovativos fiáveis sobre as realizações das políticas da UE antes do final do QFP.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.49. Tal como nos anos anteriores, o Tribunal identificou insuficiências que abrangiam a totalidade de um ciclo de gestão tradicional, nos seus trabalhos de auditoria de resultados publicados nos seus relatórios especiais de 2012. Nos três domínios específicos analisados este ano, o Tribunal constatou a existência de insuficiências em elementos essenciais dos sistemas de gestão e informação sobre o desempenho: a aplicação de objetivos SMART e de indicadores adequados não é coerente nos programas de despesas, existem deficiências que afetam a qualidade e a oportunidade dos dados sobre o desempenho e frequentemente a sustentabilidade dos projetos financiados pelas despesas da UE não está garantida. É importante dar resposta a estas questões, para que a próxima geração de programas de despesas consiga obter os resultados e impactos desejados (ver pontos 10.25-10.44).

Recomendações

10.50. O resultado da análise do Tribunal aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 é apresentado no **anexo 10.2**. No Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 (capítulo 8), o Tribunal formulou seis recomendações, que foram todas executadas em alguns aspetos. Esta apreciação dos progressos realizados baseia-se nos seguintes elementos:

a) alguns desenvolvimentos positivos observados nas orientações e na gestão da qualidade a nível central (por exemplo, melhoria das instruções para a elaboração dos planos de gestão de 2013 e aperfeiçoamento do controlo da qualidade da parte 1 dos RAA de 2012);

b) insuficiências significativas que continuam a existir nos RAA examinados;

c) insuficiências identificadas nos relatórios especiais do Tribunal.

10.50.

b) A Comissão continua a empenhar-se para melhorar os Relatórios Anuais de Atividades. Estes visam:

- incluir mais elementos de gestão de desempenho: definição de objetivos, indicadores de desempenho e metas associadas ao nível de cada programa,
- aprofundar a comunicação sobre a forma como os recursos humanos e financeiros têm sido utilizados para alcançar os objetivos políticos definidos pelo Colégio, e a forma como essas políticas têm gerado valor acrescentado para a UE,
- reforçar o processo interno de avaliação pelos pares nos Relatórios Anuais de Atividades, incluindo um maior enfoque na informação relativa ao desempenho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

10.51. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que:

- **Recomendação 1:** a Comissão e o legislador deverão garantir que, no próximo período de programação (2014-2020), se coloque a tónica no desempenho. Para isso, é necessário que um número limitado de objetivos suficientemente específicos, com indicadores pertinentes, bem como os resultados e os impactos esperados sejam fixados nos regulamentos setoriais ou de uma outra forma vinculativa;
- **Recomendação 2:** a Comissão deverá garantir que existe uma relação clara entre as atividades das Direções-Gerais e os objetivos definidos. Ao definir esses objetivos, cada Direção-Geral deverá ter em conta a modalidade de gestão pertinente, quando aplicável, bem como a sua função e responsabilidades.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.51.

As propostas da Comissão para os programas no âmbito do próximo Quadro Financeiro Plurianual centram-se nas grandes prioridades políticas e no desempenho. Incluíram elementos de um quadro de desempenho melhorado, sob a forma de disposições sobre os objetivos e indicadores, disposições em matéria de acompanhamento e requisitos em matéria de avaliação e elaboração de relatórios. Todavia, no âmbito do procedimento legislativo ordinário, o Conselho e o Parlamento Europeu têm a responsabilidade final pela adoção dos atos legislativos de base.

A Comissão opera num ambiente político. Os objetivos das políticas implementadas são, por conseguinte, multicausais e, frequentemente, condicionados pelo ambiente externo em que os serviços da Comissão operam.

A definição de objetivos é motivada sobretudo pela política e não pelas modalidades de gestão, como indicado pelo Tribunal.

Além disso, as propostas da Comissão para a próxima geração de programas contêm disposições que estabelecem a sua contribuição esperada para a realização dos objetivos políticos da União Europeia.

ANEXO 10.1

RELATÓRIOS ESPECIAIS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM 2012 ⁽¹⁾

- N.º 1/2012 «Eficácia da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia para a segurança alimentar na África subsariana»;
- N.º 2/2012 «Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional»;
- 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?»;
- N.º 4/2012 «A utilização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão para cofinanciar infraestruturas de transportes nos portos marítimos constitui um investimento eficaz?»;
- N.º 5/2012 «Sistema Comum de Informação RELEX (CRIS)»;
- N.º 6/2012 «Assistência da União Europeia à comunidade cipriota turca»;
- N.º 7/2012 «A reforma da organização comum do mercado vitivinícola: progressos até à data»;
- N.º 8/2012 «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas»;
- N.º 9/2012 «Auditoria do sistema de controlo aplicável à produção, transformação, distribuição e importação de produtos biológicos»;
- N.º 10/2012 «A eficácia do aperfeiçoamento profissional na Comissão Europeia»;
- N.º 11/2012 «Ajudas diretas para vacas em aleitamento e para ovelhas e cabras no âmbito da aplicação parcial das disposições do RPU»;
- N.º 12/2012 «A Comissão e o Eurostat melhoraram o processo de elaboração de estatísticas europeias fiáveis e credíveis?»;
- N.º 13/2012 «Ajuda ao desenvolvimento da União Europeia em matéria de abastecimento de água potável e de saneamento básico nos países da África subsariana»;
- N.º 14/2012 «Aplicação da legislação da UE em matéria de higiene nos matadouros dos países que aderiram à UE desde 2004»;
- N.º 15/2012 «Gestão do conflito de interesses em agências da UE selecionadas»;
- N.º 16/2012 «A eficácia do regime de pagamento único por superfície enquanto regime transitório de apoio aos agricultores nos novos Estados-Membros»;
- N.º 17/2012 «Contribuição do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para uma rede rodoviária sustentável na África Subsariana»;
- N.º 18/2012 «Assistência da União Europeia ao Kosovo no domínio do Estado de Direito»;
- N.º 19/2012 «Relatório sobre o seguimento dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício de 2011»;
- N.º 20/2012 «O financiamento dos projetos de infraestruturas de gestão dos resíduos urbanos pelas ações estruturais é eficaz para auxiliar os Estados-Membros a alcançarem os objetivos da política da UE em matéria de resíduos?»;
- N.º 21/2012 «Relação custo-eficácia dos investimentos da política de coesão na eficiência energética»;
- N.º 22/2012 «O Fundo Europeu para a Integração e o Fundo Europeu para os Refugiados contribuem de forma eficaz para a integração dos nacionais de países terceiros?»;
- N.º 23/2012 «As ações estruturais da UE foram bem-sucedidas no apoio à recuperação dos espaços industriais e militares abandonados?»;
- N.º 24/2012 «Resposta do Fundo de Solidariedade da União Europeia ao sismo de 2009 nos Abruzzos: relevância e custo das operações»;
- N.º 25/2012 «Existem instrumentos para acompanhar a eficácia das despesas do Fundo Social Europeu relativas aos trabalhadores mais velhos?».

⁽¹⁾ Os relatórios especiais do TCE estão disponíveis no sítio Internet do Tribunal:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DO ORÇAMENTO DA UE: OBTER RESULTADOS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>Recomendação 1: Os relatórios anuais de atividades das DG deverão concentrar-se mais no desempenho, especialmente analisando as diferenças entre as metas previstas e as realizações e informando sobre a economia e a eficiência das despesas da UE (ver ponto 8.53).</p> <p>Recomendação 2: Os serviços da Comissão deverão definir etapas intermédias adequadas para as metas plurianuais, de modo a que os progressos possam ser avaliados de forma conveniente (ver ponto 8.54).</p> <p>Recomendação 3: No contexto das suas respetivas responsabilidades no âmbito da gestão partilhada, a Comissão e os Estados-Membros deverão chegar a um acordo sobre indicadores de desempenho coerentes e assegurar a fiabilidade das informações sobre as metas previstas e os resultados alcançados (ver ponto 8.56).</p> <p>Recomendação 4: Durante o planeamento dos programas de despesas da UE, a Comissão e os Estados-Membros deverão prestar mais atenção à definição de objetivos SMART e à identificação e atenuação dos riscos que podem ocorrer durante a execução (ver ponto 8.57).</p>		X				<p>Desde o RAA de 2012, os Serviços são obrigados a incluir na parte 3 dos RAA indicadores-chave de boa gestão financeira (eficácia, eficiência, economia) do financiamento da UE, e a elaborar relatórios sobre os resultados desses indicadores numa base anual. Estes indicadores podem basear-se, por exemplo, em resultados de qualidade (% das decisões contestadas) dos processos de seleção dos projetos, em estatísticas de prazos de pagamento, e nas poupanças financeiras realizadas durante o processo de contratação.</p> <p>Para indicadores de realização, resultados e, se for o caso, de impacto, deverão ser definidas metas intermédias (pelo menos para verificar a «tendência»). Para as realizações, é possível definir metas para as metas plurianuais, pelo menos a nível do programa. Além disso, no âmbito dos trabalhos preparatórios para o próximo quadro financeiro, a Comissão incluiu em todas as suas propostas legislativas mais algumas exigências para melhorar a qualidade da fase de planeamento: definição de objetivos gerais e específicos e indicadores relacionados.</p> <p>A Comissão está a tomar as medidas recomendadas e já iniciou um processo semelhante com os Estados-Membros. A recomendação será implementada até ao início do período de programação seguinte.</p> <p>A Comissão procura sempre definir objetivos SMART. Alguns dos critérios SMART só poderão ser satisfeitos uma vez analisados em conjunto com os indicadores relacionadas ou outras informações nos planos de gestão. A Comissão enviou esforços específicos, tais como o guia no estabelecimento de objetivos e indicadores anexos às instruções.</p>	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2010	<p>Recomendação 5: A prestação de contas da gestão deverá igualmente ser entendida como incluindo informações sobre os resultados em que se estabelece uma correspondência entre as realizações previstas no plano de gestão e as mencionadas no relatório anual de atividades (ver ponto 8.58).</p> <p>Recomendação 6: A Comissão, juntamente com os Estados-Membros quando adequado no contexto da gestão partilhada, deverá conceber e manter em funcionamento sistemas de acompanhamento e de controlo para produzir informações completas e exatas sobre os resultados (ver ponto 8.58).</p>			X			<p>As instruções vigentes para os Planos de Gestão e para os Relatórios Anuais de Atividades foram atualizadas para melhorar a correspondência entre as expectativas e as realizações relacionadas com os objetivos, e para explicar as divergências (cf. a «análise das lacunas»). As instruções sobre os Planos de Gestão de 2013 estabelecem uma base na definição de objetivos gerais (ver parte 3; «situação atual»), bem como o objetivo específico (ver parte 4: «últimos resultados conhecidos»).</p> <p>Durante o Processo de Revisão pelos Pares dos RAA nos RAA de 2012, os serviços centrais forneceram para cada grupo de DG um quadro de correspondência entre os objetivos e indicadores, como apresentado nos Planos de Gestão de 2012.</p> <p>Para os programas de gestão partilhada, a Comissão propôs à Autoridade Legislativa alguns requisitos fundamentais para a conceção de sistemas para produzir informação sobre resultados no quadro dos regulamentos futuros posteriores a 2013. Os Estados-Membros são responsáveis pela utilização destes sistemas, que visam fornecer informações completas e precisas sobre os resultados, de acordo com a repartição de competências no âmbito da gestão partilhada. Veja como exemplo COM(2011) 615 de 14 de março de 2012, proposta de regulamento relativa às disposições comuns aplicáveis aos fundos estruturais, em particular o artigo 9.º sobre os objetivos temáticos, o artigo 47.º sobre avaliação e o anexo 1 sobre o método para estabelecer um quadro de desempenho.</p>	