



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

**DISCURSO PROFERIDO POR VÍTOR CALDEIRA,
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

**APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO
EXERCÍCIO DE 2007 À COMISSÃO DO CONTROLO
ORÇAMENTAL DO PARLAMENTO EUROPEU**

BRUXELAS, 10 DE NOVEMBRO DE 2008

Em caso de eventuais diferenças, faz fé o texto proferido

Exmo. Senhor Presidente,
Caros Deputados,
Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Tenho a honra de apresentar a esta Comissão os **Relatórios Anuais do Tribunal de Contas relativos ao exercício de 2007**.

Além do Relatório Anual sobre a execução do orçamento de 2007 e do Relatório Anual sobre os **Fundos Europeus de Desenvolvimento**, o Tribunal adoptou neste exercício **29 Relatórios Anuais Específicos** sobre as agências da UE e outros organismos descentralizados.

O Tribunal adoptou 11 **Relatórios Especiais** desde o último procedimento de quitação, apresentando os nossos trabalhos de auditoria de resultados em vários domínios, desde a eficácia da assistência técnica no âmbito do desenvolvimento das capacidades, os sistemas de controlo, de inspecção e de sanção aplicáveis às regras de conservação dos recursos haliêuticos comunitários até à avaliação dos programas-quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT) da UE.

Da mesma forma, o Tribunal elaborou 6 **Pareceres** sobre vários assuntos da legislação financeira e alterações ao Regulamento Financeiro. Além disso, o Tribunal contribuiu para a comunicação da Comissão "Rever o orçamento, transformar a Europa".

O Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 encontra-se estruturado em torno de **grupos de domínios de política**, que correspondem aproximada mas não exactamente às rubricas do quadro financeiro para 2007-2013. Por conseguinte, em comparação com anos anteriores, foram criadas duas novas apreciações específicas, uma sobre educação e cidadania e outra sobre assuntos económicos e financeiros (anteriormente inseridas nas Políticas Internas), bem como fundidas duas apreciações anteriores (Ajudas de Pré-adesão e Acções Externas) numa única apreciação sobre ajuda externa, desenvolvimento e alargamento.

Gostaria de dividir a minha apresentação em quatro partes:

- as **mensagens gerais** expressas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2007;
- as questões relevantes para a **supervisão e o controlo**;
- a **evolução** verificada em 2007 (avaliação por domínio), e
- as **medidas** sugeridas **para o futuro**.

MENSAGENS GERAIS

O Tribunal conclui que as **contas anuais** das Comunidades Europeias relativas a 2007 reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira das Comunidades Europeias, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa. Devido às melhorias verificadas, as reservas expressas no relatório anual do ano passado relativo às contas de 2006 já não são necessárias. Trata-se de uma evolução positiva: pela primeira vez no âmbito das regras da contabilidade de exercício, o Tribunal apresenta uma opinião sem reservas sobre as contas consolidadas.

Relativamente à **legalidade e regularidade das operações** subjacentes às contas, em 2007 o Tribunal emite opiniões sem reservas relativamente às receitas, às autorizações e aos pagamentos nos domínios das despesas administrativas e outras e dos assuntos económicos e financeiros. Nestes domínios, o Tribunal conclui que as operações estão isentas de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo são aplicados de modo a garantir uma adequada gestão do risco de ilegalidade e irregularidade.

Nos domínios da agricultura e recursos naturais; coesão; investigação, energia e transportes; ajuda externa; desenvolvimento e alargamento; bem como educação e cidadania, o Tribunal conclui que os pagamentos continuam a ser materialmente afectados por erros, embora a níveis diferentes. Os sistemas de supervisão e de controlo que abrangem estes domínios são considerados apenas parcialmente eficazes. É necessário que a Comissão, os Estados-Membros e os outros Estados beneficiários aumentem os esforços para melhorar a gestão dos riscos.

No domínio da investigação, energia e transportes o Tribunal verifica algumas melhorias nos sistemas de supervisão e de controlo. O mesmo acontece, ao nível da Comissão, no caso dos sistemas de supervisão e de controlo que abrangem o domínio da ajuda externa, desenvolvimento e alargamento. No entanto, nos dois casos, estas alterações não são suficientemente significativas para fazer alterar o tipo de opinião emitida.

Em geral, a opinião de auditoria do Tribunal sobre as contas da UE é agora sem reservas, enquanto a opinião sobre as operações subjacentes permanece em linhas gerais semelhante à do ano passado.

Para compreender os motivos da persistência dos níveis significativos de erros de legalidade e de regularidade, precisamos de examinar as insuficiências relativas à **SUPERVISÃO E AO CONTROLO**.

A auditoria do Tribunal tem revelado ao longo dos anos que montantes significativos de fundos da UE no âmbito da **gestão partilhada** são utilizados de forma irregular. Nesses domínios, os fundos da UE são pagos a milhões de beneficiários em toda a União com base em declarações efectuadas pelos próprios beneficiários dos fundos, o que constitui um **risco inerente**.

Em geral, os erros ocorrem porque se verifica, por parte dos beneficiários finais, uma sobredeclaração dos custos, a incompreensão ou a má aplicação das frequentemente **complexas regras e regulamentos** que regem os fundos da UE. Esta complexidade pode igualmente dar origem a erros por parte de quem efectua os pagamentos dos fundos. Em 2007, as auditorias do Tribunal nos domínios da agricultura e recursos naturais, coesão, investigação, energia e transportes, bem como educação e cidadania mostram que essa complexidade tem um impacto considerável na legalidade e regularidade dos pagamentos.

Para controlar estes riscos, existem **vários níveis de supervisão e de controlo** dos fundos da UE: controlos de primeiro nível dirigidos aos beneficiários; controlos de segundo nível para verificar se os controlos de primeiro nível estão bem concebidos e funcionam de forma eficaz e, por fim, a supervisão realizada pela Comissão para garantir o funcionamento dos sistemas no seu todo.

Uma vez que a maioria dos erros ocorre ao nível dos beneficiários finais, apenas se conseguem detectar através de controlos de **primeiro nível** (no local). Os controlos no local abrangem frequentemente apenas uma pequena proporção dos pedidos de pagamento individuais, em grande parte devido aos custos envolvidos. O Tribunal detectou insuficiências relativas aos controlos nos domínios da agricultura e das políticas de coesão, que correspondem a insuficiências ao nível das autoridades nacionais competentes. Detectaram-se igualmente casos de controlos de primeiro nível de fraca qualidade no caso da gestão directa, incluindo controlos realizados pela Comissão de reembolsos a beneficiários no domínio da investigação que não funcionavam de forma satisfatória e auditorias de fraca qualidade realizadas por auditores independentes a pedidos de pagamento individuais.

Um resultado fraco dos controlos de primeiro nível não pode ser directamente compensado através dos controlos de **segundo nível**. A eficácia destes últimos é assim determinada pela sua capacidade de promover dispositivos de controlo adequados ao primeiro nível, e não pela capacidade de detectar e corrigir erros individuais. Os trabalhos de auditoria do Tribunal relativos ao exercício de 2007 detectaram mais uma vez que os controlos de segundo nível realizados pelos Estados-Membros e pela Comissão não atingem o nível de eficácia desejado. Por exemplo, o Tribunal detectou insuficiências no apuramento de conformidade da Comissão no domínio da agricultura, nas auditorias das despesas no domínio da coesão e nas auditorias financeiras *ex post* no domínio da investigação, energia e transportes.

A fraca qualidade dos controlos de primeiro e segundo nível não pode ser compensada pela **supervisão da Comissão**. A finalidade desta supervisão é garantir que existem, e funcionam de forma eficaz, dispositivos de controlo de primeiro e segundo nível. As insuficiências existentes nos níveis inferiores deverão ser identificadas (por exemplo nos relatórios anuais de actividade) e deverão ser tomadas medidas para resolver o problema.

Em muitos domínios orçamentais, existem mecanismos para **recuperar pagamentos efectuados incorrectamente** junto dos beneficiários ou, nos casos em que os Estados-Membros geriram de forma incorrecta regimes de despesas, para "excluir" algumas despesas, ou seja para recusar o seu financiamento pelo orçamento da UE. Afirma-se por vezes que, a prazo, estas medidas correctivas corrigem ou compensam os erros nos pagamentos detectados pelo Tribunal.

A auditoria do Tribunal salientou que a Comissão ainda não dispõe de informações fiáveis sobre o impacto das medidas correctivas ou as suas consequências para os beneficiários e para os orçamentos comunitário e nacionais. As informações fornecidas sobre os mecanismos de correcção aplicados às políticas de coesão ao nível dos Estados-Membros não são completas nem fiáveis. O Tribunal conclui que actualmente as acções correctivas ainda não podem ser consideradas eficazes para atenuar os erros e que nem sempre garantem que os fundos são recuperados junto de quem os recebeu indevidamente.

É justo reconhecer que, desde 2000, a *Comissão envidou esforços consideráveis* para corrigir as insuficiências existentes nos sistemas de supervisão e de controlo, principalmente através da criação e execução de um programa de reforma destinado a melhorar a gestão do orçamento da UE, centrado essencialmente nas suas próprias responsabilidades. No início de 2006, a Comissão lançou um plano de acção para melhorar ainda mais os sistemas de supervisão e de controlo da União.

Relativamente a 2007, o Tribunal verificou que os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão continuaram a melhorar, em especial no domínio do **acompanhamento e comunicação**.

Quanto às tomadas de posição dos Directores-Gerais da Comissão, a maioria dos relatórios anuais de actividade e das declarações, incluindo os relativos à coesão e à agricultura, está actualmente mais de acordo com as próprias apreciações do Tribunal. O impacto financeiro das reservas é maior do que anteriormente. No entanto, o âmbito e a dimensão de algumas reservas parece continuar a subestimar os problemas.

No seu **relatório de síntese**, a Comissão concorda que é necessário envidar esforços suplementares para resolver determinadas insuficiências dos sistemas de controlo interno, não apenas as assinaladas pelas suas Direcções-Gerais, mas ainda outras em domínios que o Tribunal não considera satisfatórios. No entanto, a avaliação feita pela Comissão aos progressos registados quanto à melhoria dos sistemas de controlo difere da do Tribunal, principalmente porque este se concentra na eficácia das medidas e não na sua introdução.

Relativamente ao seu **plano de acção para 2006**, a Comissão considera que, até ao final de 2007, foram executados dois terços das subacções do plano. No entanto, o Tribunal constata que ainda é muito cedo para se fazer sentir o seu impacto na legalidade e regularidade das operações subjacentes.

O Tratado prevê que os Estados-Membros cooperem com a Comissão na execução do orçamento da UE para assegurar uma utilização dos fundos comunitários segundo o princípio de boa gestão financeira. Regista-se a tendência para que os Estados-Membros, e frequentemente também as ISC nacionais, desempenhem um maior papel na supervisão e controlo dos fundos da UE.

A título de exemplo, 2007 foi o primeiro ano relativamente ao qual os Estados-Membros tiveram de apresentar uma **síntese anual** das auditorias e das declarações disponíveis. Como referido no Parecer nº 6/2007 do Tribunal, tanto as sínteses anuais como as iniciativas voluntárias dos Estados-Membros de emitirem declarações nacionais poderão estimular uma melhor gestão e controlo dos fundos da UE.

Embora o processo fosse correctamente supervisionado pela Comissão, as sínteses anuais ainda não oferecem (por exemplo devido à disparidade da sua apresentação) uma avaliação fiável do funcionamento e da eficácia dos sistemas.

O Tribunal procura utilizar os trabalhos de auditoria das ISC nacionais relativos às declarações nacionais nas condições expostas no Parecer nº 6/2007. De um modo geral, o Tribunal pretende melhorar a cooperação com as ISC nacionais, quer desenvolvendo normas de auditoria comuns adaptadas ao contexto da UE em conjunto com as suas homólogas ISC ou através de uma cooperação bilateral com diferentes ISC.

Permitam-me agora abordar a **EVOLUÇÃO VERIFICADA em 2007** nos principais grupos de domínios de política. O que observámos?

Uma resposta rápida é que o Tribunal se deparou com uma **imagem mista**, como podem ver pelo quadro sob a forma de "semáforo". Vejamos as várias apreciações específicas.

No domínio da **coesão**, as constatações da auditoria do Tribunal relativas ao exercício de 2007 dizem respeito a pagamentos relativos ao período 2000-2006, uma vez que as despesas efectuadas em 2007 relativas ao período 2007-2013 foram constituídas apenas por adiantamentos. Assim, quaisquer melhorias dos sistemas de controlo para o novo período apenas serão visíveis em anos futuros.

O Tribunal definiu uma estimativa com base numa amostra, que lhe permitiu concluir que pelo menos 11% do montante total reembolsado não o deveria ter sido. Nos casos auditados pelo Tribunal no corrente ano, as causas mais frequentes de reembolso de despesas incorrectas nos Fundos Estruturais foram a inclusão de despesas inelegíveis, sobredeclarações de fundos utilizados e falhas graves no cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

O valor estimado pelo Tribunal da taxa global de erro no domínio da **agricultura e recursos naturais** não apresenta diferenças significativas em relação ao valor obtido no exercício anterior, mas não tem em conta determinados erros graves que não foi possível quantificar.

O desenvolvimento rural representa uma parte desproporcionadamente elevada da taxa global de erro, enquanto no caso das despesas do FEAGA, o Tribunal estima que a taxa de erro seja ligeiramente inferior ao limiar de materialidade (2%).

O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo no domínio da agricultura (SIGC) continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados correctos e fiáveis relativos aos direitos. A recente integração no Regime de Pagamento Único (RPU) de medidas de ajuda, como as do azeite, constitui um aspecto positivo, embora envolva novos riscos que poderão, a curto prazo, originar uma maior incidência de erros. O Tribunal considera que os sistemas de cálculo dos direitos foram apenas parcialmente eficazes e ainda não fornecem uma garantia razoável de que os pagamentos anuais efectuados no âmbito do RPU são correctos.

No caso das despesas do domínio da **ajuda externa, desenvolvimento e alargamento**, o Tribunal detectou erros relativos à elegibilidade, bem como a falta de documentos justificativos. Além disso, as delegações nos países beneficiários continuam a não conseguir evitar insuficiências ao nível dos projectos, enquanto o sistema de controlo da Comissão relativo aos seus pagamentos e contratos foi globalmente eficaz.

O Tribunal constatou melhorias no sistema de auditoria dos projectos da Comissão, embora a qualidade dessas auditorias ainda nem sempre seja suficiente. Os procedimentos devem ser mais desenvolvidos para se poder beneficiar inteiramente das auditorias de projectos complementares com base numa análise de risco.

Quanto às despesas no domínio **investigação, energia e transportes**, o Tribunal conclui que, apesar de se constatarem algumas melhorias, a supervisão e controlo por parte da Comissão é apenas parcialmente eficaz para atenuar o risco de sobredeclaração de custos indirectos (despesas gerais) e de despesas de pessoal, principalmente devido a um complexo quadro jurídico, com um grande número de critérios de elegibilidade. O Tribunal verificou que os certificados de auditoria não resolveram os problemas e que as sanções não são suficientemente aplicadas. As recomendações incidem na possível introdução de um sistema de financiamento baseado nos resultados e não nos recursos utilizados.

Relativamente aos pagamentos subjacentes ao grupo de políticas **educação e cidadania**, o Tribunal conclui que estão afectados por um nível significativo de erros de legalidade e regularidade. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes no conjunto do grupo de políticas.

O Tribunal conclui que as operações no domínio das **despesas administrativas** estão isentas de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo aplicados estão em conformidade com as exigências do Regulamento Financeiro. O Tribunal reconhece as decisões e medidas tomadas pelas várias instituições, incluindo o Parlamento, com base em recomendações anteriores por si efectuadas.

Por fim, no que se refere às operações relativas às **receitas** e ao **grupo de política assuntos económicos e financeiros**, o Tribunal conclui que estão isentas de erros materiais, sendo os respectivos sistemas de supervisão e de controlo considerados eficazes, embora o Tribunal chame a atenção para determinadas insuficiências.

Esta é a situação actual. Mas, olhando para o futuro, temos de perguntar o que mais deverá ser feito, que **MEDIDAS PARA O FUTURO** deverão ser consideradas. Todas essas medidas deverão ter em conta os seguintes princípios.

Uma supervisão e comunicação melhoradas a um nível superior, embora importantes, não conseguem compensar os controlos inadequados de nível inferior. No entanto, as vantagens de aumentar o número de controlos no local têm de ser comparadas com os custos. Todos os participantes no processo orçamental têm de reconhecer que não é possível controlar no local todos os beneficiários finais, pelo que existirá sempre um risco residual de erro. Uma questão importante é, então, gerir o risco de forma a mantê-lo a um nível adequado (tolerável). Os custos dos controlos são importantes, tanto para o orçamento da UE, como para os Estados-Membros ou países beneficiários. O **equilíbrio entre os custos e o risco** nos domínios específicos é de tal forma importante que deverá ser aprovado ao nível político (ou seja pela autoridade orçamental/de quitação) em nome dos cidadãos da União.

Se não for possível aplicar de forma satisfatória um regime com um nível aceitável de custos e um risco tolerável, o mesmo deverá ser reconsiderado.

Criar um quadro de controlo interno baseado nestes princípios permitirá definir os sistemas de controlo em termos dos resultados a alcançar (metas de realizações), bem como critérios acordados que sirvam para avaliar e auditar os seus resultados. O Tribunal incentiva a Comissão a concluir a sua análise sobre os custos dos controlos e os diferentes níveis de risco inerente nos domínios de despesas. Do ponto de vista do Tribunal, um método de gestão dos riscos realista, transparente, racional e com uma boa relação custo-eficácia beneficiará tanto os contribuintes como os beneficiários.

O Tribunal recomenda que a Comissão continue a executar as medidas e acções destinadas a melhorar o **acompanhamento e a comunicação**. A Comissão deverá garantir que os relatórios anuais de actividade e as declarações apresentam uma avaliação coerente dos sistemas, compatível com as reservas apresentadas. Deverá igualmente colaborar com os Estados-Membros para melhorar as informações prestadas nas sínteses anuais e mostrar como estas informações são utilizadas para obter maior garantia ou valor acrescentado nos relatórios anuais de actividade. Além disso, deverá concluir um acompanhamento adequado das medidas pertinentes do plano de acção, incluindo as referentes aos sistemas de recuperação. O Tribunal faz ainda várias recomendações sobre melhorias das informações sobre as correcções plurianuais e o seu impacto.

O Tribunal pede igualmente que se preste a devida atenção à **simplificação**. A existência de regras e regulamentos bem concebidos, de interpretação clara e aplicação simples, diminui o risco de erros, harmoniza os controlos necessários e, por conseguinte, também diminui os respectivos custos. Em domínios como o desenvolvimento rural e a investigação, o Tribunal tem aconselhado repetidamente as autoridades políticas a ponderarem a simplificação do quadro regulamentar.

Em conclusão, Sr. Presidente, gostaria de chamar a atenção para o método mais abrangente adoptado pelo Tribunal na sua contribuição para a actual **revisão do orçamento da UE**, iniciada pela Comissão em 2007. Esta revisão deverá incidir sobre a qualidade das operações orçamentais da UE - legalidade, regularidade e optimização dos recursos – bem como sobre as prioridades das despesas e a equidade.

O Tribunal salienta os princípios fundamentais a aplicar na elaboração de normas relativas às despesas da UE: clareza dos objectivos, simplificação, realismo, bem como transparência e obrigação de prestar contas. O Tribunal recomenda igualmente que as autoridades políticas se preparem para reflectir profundamente sobre a concepção dos programas de despesas, por exemplo, reformulando-os em termos de realizações, analisando numa perspectiva crítica a margem adequada de discricção ao nível nacional, regional e local na gestão dos programas e aplicando melhor o conceito de risco tolerável. É preferível criar regimes que funcionam com relativa facilidade do que tentar compensar procedimentos complexos de elegibilidade através de disposições complexas de governação e de gestão.

Sr. Presidente, Caros Deputados,

Em tempos de turbulência financeira e de instabilidade económica, o papel do Tribunal é ainda mais importante e relevante. Enquanto auditor externo da UE, é obrigação do Tribunal agir como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União. Ao apresentar este relatório anual, é nosso objectivo contribuir para a transparência e promover a obrigação de prestar contas, factores essenciais para garantir a confiança que os cidadãos da UE têm nas Instituições que constituem a base do funcionamento da União e asseguram a orientação para o seu futuro.

Muito obrigado pela vossa atenção.