

TRIBUNAL  
DE CONTAS EUROPEU

# RELATÓRIO ANUAL ORÇAMENTO DA UE RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2007

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

NOTA DE INFORMAÇÃO







## INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas Europeu é o auditor externo do orçamento da União Europeia. Todos os anos auditamos as contas e as receitas, bem como os programas de despesas da UE que financiam os pagamentos a milhares de beneficiários em toda a União e para além dela. Os resultados desta auditoria são apresentados às autoridades políticas da UE, o Parlamento e o Conselho, no nosso relatório anual.

Não só comunicamos os resultados desta auditoria aos decisores políticos como também procuramos informar os cidadãos da União sobre a gestão financeira dos fundos da UE. A presente nota de informação expõe as nossas principais conclusões e fornece informações e explicações complementares. Para informações mais pormenorizadas, o leitor deverá consultar o texto completo do relatório anual.

A nota de informação começa com as principais mensagens e com um quadro sob a forma de semáforos que indica a situação em diferentes domínios das receitas e das despesas da UE, proporcionando assim uma rápida visão de conjunto do relatório. A parte restante da nota está dividida em cinco secções:

- **Sobre o Tribunal de Contas e o orçamento da UE**

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

- **Opinião de auditoria relativa ao exercício de 2007 - o orçamento da UE**

Nesta secção são apresentadas informações relativas às nossas opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes ao orçamento da UE.

---

- **Situação em domínios específicos**

São fornecidas informações complementares especialmente sobre os domínios onde as despesas são mais elevadas e aqueles em que os sistemas de supervisão e de controlo são mais susceptíveis de serem aperfeiçoados.

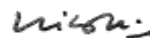
- **Evolução futura: melhoria da supervisão e do controlo**

A Comissão é responsável pela gestão dos fundos da EU e está a tomar várias medidas no sentido de melhorar essa gestão. Informamos sobre essas medidas, contextualizamos os problemas existentes e indicamos futuras vias de progresso possíveis.

- **Opinião de auditoria relativa ao exercício de 2007 - os FED**

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

Espero que a presente nota de informação se revele de utilidade. Se pretender dar-nos a saber a sua opinião sobre o nosso trabalho ou se tiver sugestões de melhoria dos nossos relatórios, não hesite em contactar-nos. Para dispor de informações mais pormenorizadas sobre a gestão dos fundos da UE, recomendo-lhe que leia igualmente os relatórios especiais que publicamos, nos quais avaliamos o grau de economia, eficiência e eficácia com que esses fundos são utilizados. Todas as nossas publicações se encontram disponíveis no sítio Internet do Tribunal: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente do Tribunal de Contas Europeu*



## PRINCIPAIS MENSAGENS

### OPINIÃO DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2007 – O ORÇAMENTO DA UE

- As opiniões de auditoria do Tribunal sobre as contas da UE e as operações subjacentes a essas contas são semelhantes às dos anos anteriores. As taxas estimadas de erros diminuíram em determinados domínios de despesas, nomeadamente nos anteriormente abrangidos pelas rubricas “políticas internas” e “acções externas”, mas essa redução não foi suficiente para afectar a imagem global.
- As contas em geral apresentam fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação e os resultados financeiros da UE. As reservas emitidas no relatório anual do ano passado, relativo às contas do exercício de 2006, deixaram, devido às melhorias verificadas, de ser necessárias em relação a 2007.
- O Tribunal formula opiniões sem reservas (favoráveis) sobre a legalidade e a regularidade em determinados domínios, como a administração da União. Contudo, no que se refere à maioria dos domínios de despesas, o Tribunal não pode formular uma opinião favorável. Embora a maior parte dos pagamentos controlados pelo Tribunal se efectue em conformidade com as regras, o Tribunal continua a constatar que os pagamentos efectuados aos beneficiários finais, tais como agricultores e promotores de projectos financiados pela UE, apresentam um nível de erros demasiado elevado. Excepto no que se refere às políticas de coesão, o nível de erros nestes grupos de domínios de políticas situa-se entre 2% e 5%.
- Este resultado não implica que os casos de incumprimento tenham origem em fraudes nem que a maior parte das operações nestes domínios seja ilegal e/ou irregular.

---

## SITUAÇÃO EM DOMÍNIOS ESPECÍFICOS

- Em três domínios - despesas administrativas e outras, assuntos económicos e financeiros e receitas - os resultados dos testes efectuados pelo Tribunal a amostras representativas das operações revelam reduzidos níveis estimados de erros.
- No principal domínio de despesas da União – a agricultura e os recursos naturais – a taxa estimada global de erro continua a ser significativa. O domínio do desenvolvimento rural, com as suas regras frequentemente complexas, é responsável por uma parte desproporcionalmente elevada dessa taxa de erro. No que se refere às despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), o Tribunal estima a taxa de erro num valor ligeiramente inferior à materialidade.
- Tal como nos exercícios anteriores, as políticas de coesão, que representam mais de um terço do orçamento, são o domínio mais afectado por erros. Segundo a estimativa efectuada pelo Tribunal com base numa amostra, pelo menos 11% do valor das declarações de custos reembolsadas não deveriam ter sido pagos. As medidas tomadas no sentido de tentar reduzir o nível de erros neste domínio não tiveram tempo de ser eficazes.

## EVOLUÇÃO FUTURA: MELHORIA DA SUPERVISÃO E DO CONTROLO

- O elevado nível de erros em domínios como a coesão deve-se em parte ao risco inerente associado aos muitos beneficiários que se candidatam a fundos da UE segundo regras e regulamentos complexos. As insuficiências da concepção e do funcionamento dos sistemas contribuem igualmente para os problemas assinalados.
- A maior parte dos programas financiados pela UE prevê medidas correctivas para recuperar erros detectados numa base plurianual. Existe, contudo, uma falta de informação sobre o impacto dessas medidas, o que significa que não é possível concluir se elas são eficazes na sua tentativa de reduzir o nível de despesas ilegais e/ou irregulares.
- A Comissão está a desenvolver, desde o ano 2000, um programa de reformas destinado a melhorar a gestão do orçamento da UE, incluindo em 2006 um plano de acção com esse objectivo. Até ao final de 2007 a Comissão já introduzira dois terços das subacções no plano de acção. É, contudo, demasiado cedo para avaliar o impacto destas medidas.
- A melhoria dos controlos de alto nível – como a supervisão pela Comissão dos controlos efectuados pelos Estados-Membros – não pode compensar os controlos de nível mais reduzido inadequados, como as verificações no próprio local. Os benefícios proporcionados pelo aumento do número destes últimos têm, contudo, de ser ponderados em relação aos respectivos custos. O Tribunal recomenda que as autoridades políticas da União definam um nível de risco de erro razoável.
- Com vista a reduzir o nível de erros nos pagamentos da UE, o Tribunal recomenda que se simplifiquem as regras e a legislação, que se optimizem as disposições relativas ao controlo interno e que se melhore o acompanhamento e a comunicação.

---

## OPINIÃO DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2007 – OS FED







- As contas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) apresentam fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação e os resultados financeiros dos FED. A opinião sobre a legalidade e regularidade das operações dos FED contém uma reserva no que se refere aos pagamentos.




### Caixa 1 – Interpretação das opiniões de auditoria

Os auditores podem formular os seguintes tipos de opiniões:

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

# UMA IMAGEM MISTA<sup>1</sup>

	Avaliação dos sistemas	Escala da taxa de erro
Coessão: 42 mil milhões de euros		
Agricultura e recursos naturais: 51 mil milhões de euros	 2	 3
Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento: 6 mil milhões de euros		
Investigação, energia e transportes: 4,5 mil milhões de euros		
Educação e cidadania: 1,5 mil milhões de euros		
Despesas administrativas e outras: 8 mil milhões de euros		
Assuntos económicos e financeiros: 0,5 mil milhões de euros	 4	 4
Receitas	 4	

Avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo		Escala em que se situa a taxa de erro (TE)
<i>Ineficazes</i>		$TE > 5\%$
<i>Parcialmente eficazes</i>		$2\% < TE < 5\%$
<i>Eficazes</i>		$TE < 2\%$ (inferior à materialidade)

<sup>1</sup> O quadro resume a avaliação geral dos sistemas de supervisão e de controlo, descrita nos capítulos respectivos do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, e apresenta os resultados gerais dos testes efectuados pelo Tribunal a amostras representativas das operações. Para informações complementares sobre a metodologia do Tribunal, queira consultar a secção “Como efectua o Tribunal as suas auditorias?”.

<sup>2</sup> Ver a secção “Agricultura e recursos naturais” para uma avaliação da eficácia continuada do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), que abrange a maioria das despesas.

<sup>3</sup> O domínio do desenvolvimento rural é responsável por uma parte desproporcionalmente grande da taxa global de erro. No que se refere ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) – onde se verifica a maior parte das despesas – a taxa de erro é ligeiramente inferior a 2%.

<sup>4</sup> São descritas determinadas insuficiências nas respectivas secções.





# SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS E O ORÇAMENTO DA UE

## AUDITOR EXTERNO DO ORÇAMENTO DA UE<sup>1</sup>

### *Tribunal de Contas*

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

### *O que é a declaração de fiabilidade do Tribunal (DAS)?*

Os relatórios anuais do Tribunal, sobre o orçamento da UE e sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED), incluem opiniões anuais, designadas por declarações de fiabilidade. O Tratado CE exige que o Tribunal de Contas emita essas declarações sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Esta declaração de fiabilidade é geralmente designada pelo seu acrónimo francês DAS (*déclaration d'assurance*). O objectivo principal da DAS é fornecer às partes interessadas - nomeadamente o Parlamento Europeu e o Conselho, e ainda todos os cidadãos da UE - uma opinião de auditoria que indique se as receitas e as despesas da UE são registadas nas contas de forma completa e exacta e se foram obtidas ou efectuadas em conformidade com todas as obrigações contratuais e legais. O Tribunal efectua uma apreciação geral da legalidade e da regularidade das operações subjacentes ao conjunto das despesas orçamentais. Também efectua apreciações de partes específicas do orçamento constituídas por grupos estruturados de domínios de políticas (ver caixa 3). As conclusões destas apreciações constituem a declaração de fiabilidade do Tribunal.

---

<sup>1</sup> Para informações complementares sobre o Tribunal de Contas, queira consultar o nosso Relatório Anual de Actividade relativo ao exercício de 2007.

---

### *Como efectua o Tribunal as suas auditorias?<sup>1</sup>*

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

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

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

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

O Tribunal compara a taxa estimada de erro com o que se considera um limite tolerável – ou limiar de materialidade – para determinar a natureza da opinião a formular. Na ausência de uma decisão política que defina um nível tolerável de erro, ou seja qual o nível aceitável de ilegalidade e/ou irregularidade, o Tribunal aplica um limite de dois por cento da população auditada. Ao calcular a taxa de erro (ver caixa 2), o Tribunal apenas inclui os erros quantificáveis. A taxa estimada de erro é, portanto, uma indicação da percentagem dos fundos que não deveriam ter sido pagos. O Tribunal indica igualmente a frequência combinada de erros quantificáveis e não quantificáveis detectados nas amostras das operações controladas.

Os erros podem dever-se à deficiente aplicação ou compreensão das regras frequentemente complexas dos regimes de despesas da UE. Apenas são considerados como fraude os casos em que tenham sido intencionalmente solicitados fundos da UE em circunstâncias inadequadas. Se o Tribunal tiver razões para suspeitar que se verificaram actividades fraudulentas, comunicá-lo-á ao OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), que é responsável pela realização das consequentes investigações. Nos últimos quatro anos, o número médio de casos relatados pelo Tribunal com base nas suas auditorias foi de 3,5.

---

<sup>1</sup> Para informações complementares sobre a metodologia DAS, queira consultar a brochura sobre este assunto, disponível no nosso sítio Internet.

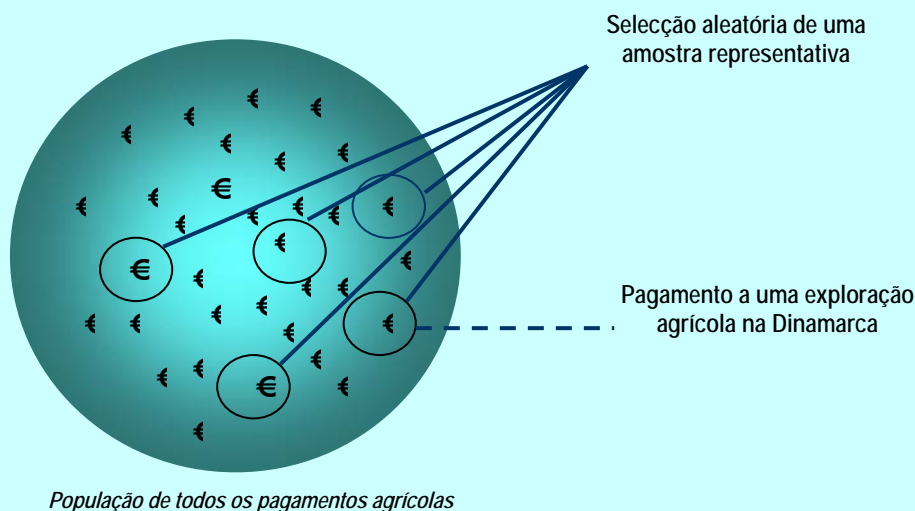
---

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

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

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

Despesas agrícolas da UE: aproximadamente 50 mil milhões de euros



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

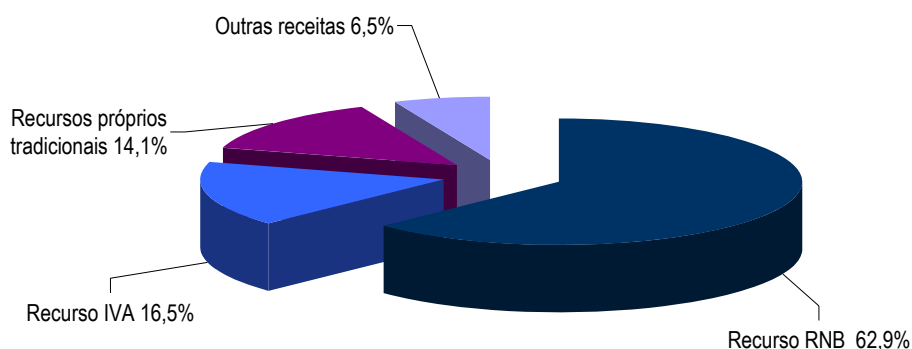
---

## ORÇAMENTO DA UE<sup>1</sup>

Os pagamentos financiados pela UE em 2007 elevaram-se a 114 mil milhões de euros, o que equivale a cerca de 1% do RNB da União. Este valor é comparável com os orçamentos do sector público dos Estados-Membros, que em muitos casos se elevam a cerca de metade do RNB total.

### *De onde provêm os fundos?*

O orçamento geral da UE - cuja auditoria representa a principal tarefa do Tribunal - é constituído por receitas e despesas. As receitas da União Europeia são principalmente compostas por contribuições dos Estados-Membros baseadas no seu rendimento nacional bruto (RNB – 63%) e numa medida relativa ao imposto sobre o valor acrescentado cobrado pelos Estados-Membros (IVA – 17%). Os direitos aduaneiros e agrícolas (os chamados recursos próprios tradicionais – 14%) representam igualmente uma parte significativa das receitas.



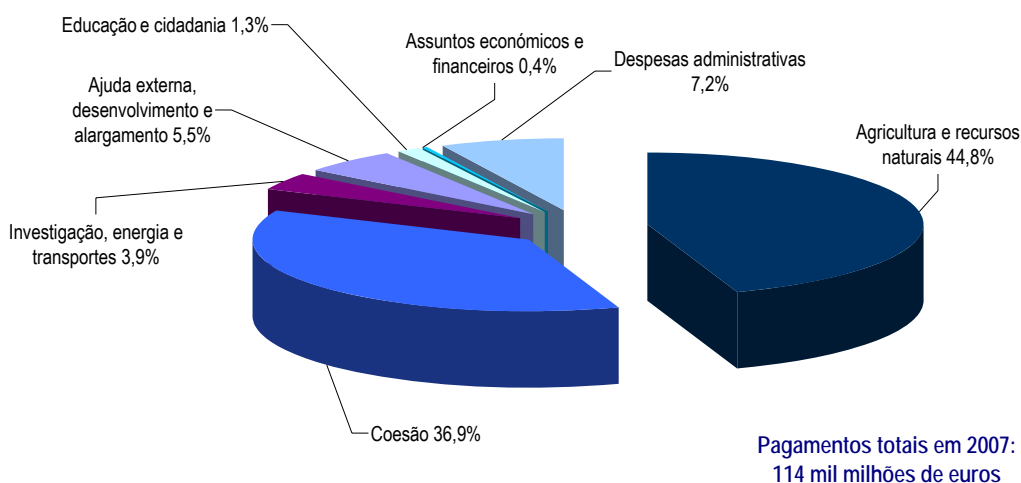
---

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

---

### *Em que são despendidos os fundos?*

O principal domínio de despesas da União Europeia é o da agricultura e do desenvolvimento rural - principalmente sob a forma de pagamentos aos agricultores - que representa quase metade do orçamento. Outra parte significativa diz respeito às despesas com a coesão - desenvolvimento regional e social - que se destinam a co-financiar uma vasta gama de projectos, da construção de estradas na Roménia a formações destinadas aos desempregados no Reino Unido. Estas despesas constituem cerca de um terço do orçamento.



### *Como é gerido o orçamento?*

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

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

---

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

Os controlos de primeiro nível verificam a conformidade dos beneficiários finais com as suas obrigações regulamentares.

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

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

São os seguintes os factores que determinam se se verificam ou não erros nas operações numa primeira fase e se estes são ou não posteriormente evitados ou detectados e corrigidos pelos sistemas de controlo:

- complexidade das regras e obrigações de elegibilidade que os beneficiários devem respeitar e sua familiaridade com essas regras;
- modo de apresentação e processamento dos pedidos de ajudas;
- número e alcance dos controlos efectuados;
- alcance das sanções impostas aos beneficiários que apresentam sobredeclarações, quando são detectados erros;
- visibilidade – e efeito dissuasor associado – dos procedimentos de controlo.

### *Como é divulgada a gestão do orçamento?*

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

As contas do orçamento geral da UE foram igualmente modernizadas, tendo o exercício de 2007 sido o terceiro em que a União elaborou as suas demonstrações financeiras com base na contabilidade de exercício. Na contabilidade de exercício - ao contrário do sistema mais tradicional da contabilidade de caixa - as receitas e as despesas são contabilizadas no exercício a que dizem respeito e não quando os fundos são recebidos ou pagos.

---

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

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

### Caixa 3 – Como está organizado o orçamento da EU e como o Tribunal divulga a sua execução

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

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

As principais alterações da política de comunicação do Tribunal, em comparação com os exercícios anteriores, são constituídas pela introdução de duas novas apreciações específicas, uma sobre educação e cidadania e outra sobre assuntos económicos e financeiros (anteriormente abrangidas pelas políticas internas), bem como a fusão de duas apreciações anteriores (ajudas de pré-adesão e acções externas) numa única sobre ajuda externa, desenvolvimento e alargamento.







# OPINIÃO DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2007 - O ORÇAMENTO DA UE

## CONTAS DE 2007 – OPINIÃO FAVORÁVEL<sup>1</sup>

### *Opinião sem reservas sobre a fiabilidade das contas*

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.

Sem colocar em causa esta opinião, o Tribunal constata que continuam a existir insuficiências dos sistemas contabilísticos de determinadas Direcções-Gerais da Comissão e de organismos descentralizados cujas contas estão sujeitas a consolidação (em especial no que diz respeito aos activos fixos da Autoridade Europeia Supervisora do GNSS) que colocam em risco a qualidade das informações financeiras, devido em parte ao complexo quadro legal e financeiro.

### *Progressos verificados na transição para a contabilidade de exercício*

A Comissão tomou várias medidas para melhorar a qualidade das contas, entre as quais a introdução de declarações (*management representations*) apresentadas pelos contabilistas, onde se reconhece, ao nível da gestão, que as demonstrações financeiras são suficientes e adequadas. Verificaram-se igualmente progressos na transição total para a contabilidade de exercício.

---

<sup>1</sup> O texto exacto da declaração de fiabilidade, assim como as constatações de auditoria completas e pormenorizadas, podem encontrar-se no Capítulo 1 do relatório.

---

## LEGALIDADE E REGULARIDADE EM 2007 – OPINIÕES ADVERSAS NA MAIORIA DOS DOMÍNIOS DE DESPESAS<sup>1</sup>

2007 é o 14º ano em que o Tribunal tem de apresentar uma declaração de fiabilidade sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas do orçamento da UE. Até à data, os níveis demasiado elevados de ilegalidade e irregularidade na maioria dos domínios orçamentais levaram a que o Tribunal emitisse opiniões adversas.

### *Opiniões sem reservas em determinados domínios*

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. Os sistemas de supervisão e de controlo são aplicados de modo a garantir uma adequada gestão do risco de ilegalidade e irregularidade.

### *Necessárias mais melhorias em outros domínios*

O Tribunal emite opiniões adversas nos domínios da agricultura e recursos naturais, da coesão, da investigação, energia e transportes, da ajuda externa, desenvolvimento e alargamento e da educação e cidadania. Nestes domínios, o Tribunal conclui que os pagamentos continuam a estar 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.

### *Semelhante aos anos anteriores, mas constataram-se algumas melhorias*

As opiniões sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas do orçamento da UE para 2007 são semelhantes às dos anos anteriores.

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.

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

As agências da União abrangem uma variedade de funções em diferentes localizações da União. Os orçamentos anuais das 27 agências auditadas pelo Tribunal relativamente a 2007 totalizaram 1,2 mil milhões de euros. Cada agência tem um mandato específico e gere o seu próprio orçamento. As auditorias às agências da União Europeia e outros organismos descentralizados são apresentadas em relatórios anuais específicos, publicados separadamente. O Tribunal emitiu opiniões sem reservas sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes relativamente a todas as agências, excepto a Academia Europeia de Polícia e a Autoridade Europeia Supervisora do GNSS.

---

<sup>1</sup> O texto exacto da Declaração de Fiabilidade pode encontrar-se no Capítulo 1 do relatório.



# SITUAÇÃO EM DOMÍNIOS ESPECÍFICOS

## COESÃO: O DOMÍNIO MAIS AFECTADO POR ERROS<sup>1</sup>

*Fundos destinados a promover a coesão económica e social – 42 mil milhões de euros*

As despesas da UE no domínio da coesão são planeadas em "períodos de programação" plurianuais; os pagamentos relativos a cada período continuam durante pelo menos dois anos depois de este terminar. As constatações da auditoria do Tribunal relativas ao exercício de 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. Para o período 2000-2006, os dois maiores Fundos Estruturais são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que financia, por exemplo, infra-estruturas e actividades das pequenas e médias empresas, e o Fundo Social Europeu (FSE), com projectos típicos relativos ao desemprego e à integração no mercado de trabalho. Existe ainda um Fundo de Coesão, que apoia as acções visando a melhoria do ambiente e das infra-estruturas no domínio dos transportes nos Estados-Membros menos desenvolvidos.

O financiamento pela UE das políticas de coesão assume a forma de co-financiamento, contribuindo os Estados-Membros com uma parte dos fundos. A unidade de financiamento no domínio da coesão é um projecto, baseando-se o reembolso numa declaração de despesas apresentada pelo promotor do projecto. Os Estados-Membros têm a obrigação de aplicar sistemas de controlo, destinados a evitar ou detectar e corrigir o reembolso incorrecto de despesas relativas aos projectos e outras irregularidades. Definem organismos responsáveis independentes: autoridades de gestão para o controlo quotidiano das operações do projecto; autoridades de pagamento para a certificação das despesas do projecto; organismos de auditoria para o controlo do funcionamento eficaz dos sistemas; e organismos de encerramento para a validação da declaração final de despesas do projecto.

---

<sup>1</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 6 do relatório.

---

### *Conclusão: nível significativo de erros*

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

### *Despesas inelegíveis, falhas graves na adjudicação de contratos públicos e problemas com despesas gerais e de pessoal*

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.

#### **Caixa 5 – Adjudicação de contratos públicos: exemplo de um erro no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**

Os proprietários de um aldeamento turístico não realizaram um concurso público para adjudicação de trabalhos de renovação relativamente aos quais recebiam subvenções num montante total de 63% dos custos, incluindo uma subvenção do FEDER de 25%. Uma vez que as regras relativas aos procedimentos de concursos públicos da UE se aplicam a projectos de empresas privadas com um financiamento público a partir de 50%, esta infracção tornou o projecto inelegível para apoio da UE.

### *Insuficiências nos sistemas dos Estados-Membros, supervisão da Comissão apenas parcialmente eficaz*

O Tribunal detectou várias insuficiências nos sistemas de controlo ao nível dos Estados-Membros. As principais insuficiências ao nível das autoridades de gestão foram os controlos quotidianos insuficientes da realidade das despesas, a incapacidade de identificar declarações de despesas não apoiadas por elementos de prova adequados e a incapacidade de identificar insuficiências nos procedimentos de adjudicação de contratos.

O principal problema ao nível das autoridades de pagamento foi a incapacidade de identificar quando as autoridades de gestão não efectuaram controlos quotidianos adequados. A insuficiência mais importante detectada nos organismos de auditoria foi o facto de não terem obtido garantias suficientes sobre o funcionamento eficaz dos sistemas de controlo, devido a verificações insuficientes.

As auditorias da Comissão examinadas pelo Tribunal foram, na maior parte dos casos, planeadas e efectuadas de forma correcta, mas em mais de um terço dos casos as medidas correctivas adequadas foram tomadas tarde ou a documentação da auditoria tornou difícil a avaliação. A supervisão exercida pela Comissão destina-se a garantir que os sistemas de controlo dos Estados-Membros existem e funcionam como necessário e atenuam o risco de falhas de controlo nos Estados-Membros. As constatações do Tribunal indicam que este objectivo não foi totalmente alcançado.

---

## *Recomendações*

O Tribunal recomenda:

- que se tomem várias medidas para reforçar a prevenção de erros nas primeiras fases dos projectos mediante uma colaboração com os promotores, por exemplo as autoridades de gestão/os organismos intermediários deverão, desde o início, estabelecer contacto com os promotores dos projectos, para os familiarizar com os requisitos;
- que a Comissão utilize, quando possível, as medidas de simplificação previstas nas regras e regulamentos, sem comprometer a eficácia da execução;
- que a Comissão tire, no período 2007-2013, o maior partido dos trabalhos efectuados pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros, mas ao mesmo tempo acompanhe estes trabalhos para garantir que estão em conformidade com as normas aplicáveis;
- que a Comissão utilize de forma eficaz os instrumentos correctivos à sua disposição, tal como a suspensão dos pagamentos, as correcções financeiras e as recuperações.

O Tribunal regista que estas recomendações poderão ter consequências significativas ao nível dos recursos.

---

## AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS: O NÍVEL DE ERRO AINDA É SIGNIFICATIVO<sup>1</sup>

### *Fundos destinados a apoiar os agricultores, o desenvolvimento rural e intervenções no mercado – 51 mil milhões de euros*

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

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

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

### *Conclusão: nível significativo de erros*

O Tribunal concluiu que as operações subjacentes às despesas declaradas para o grupo de políticas estão, no seu conjunto, afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes.

---

<sup>1</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 5 do relatório. Este capítulo inclui igualmente observações relativas às despesas da UE nos domínios do ambiente, pescas e assuntos marítimos, bem como saúde e defesa do consumidor.

---

### *O desenvolvimento rural é muito propenso a erros, mas verificam-se problemas igualmente em outros domínios*

O Tribunal estima que o nível global de erros na agricultura e recursos naturais não é significativamente diferente do valor obtido no exercício anterior, mas não tem em conta certos erros graves que não puderam ser quantificados.

Uma parte desproporcionadamente elevada da taxa de erro global diz respeito ao desenvolvimento rural, que representa 20% do total das despesas. O Tribunal constatou erros relativos a agricultores que não cumpriam os critérios de elegibilidade das ajudas agro-ambientais. Verificaram-se igualmente erros ao nível das bonificações de juros (empréstimos bonificados para incentivar o desenvolvimento rural) em consequência de procedimentos inadequados para assegurar que o pagamento das subvenções da UE aos beneficiários finais podia ser verificado.

No que se refere às despesas do FEAGA, o Tribunal estima que o valor da taxa de erro seja ligeiramente inferior a 2%, tendo constatado erros tais como dados não fiáveis relativos ao azeite, que deram origem a pagamentos excessivos. De uma maneira geral, os erros relativos ao RPU devem-se, muitas vezes, a sobredeclarações efectuadas pelos agricultores e/ou a um cálculo incorrecto dos direitos. Também no caso dos pagamentos directos associados, o Tribunal constatou erros decorrentes do facto de os agricultores sobredeclararem ou exagerarem as superfícies dos terrenos ou o número de animais. No âmbito de outros regimes de ajuda do FEAGA não abrangidos pelo SIGC, o Tribunal constatou erros tais como a falta de cobrança de juros relativos aos montantes em dívida por parte dos Estados-Membros, insuficiências dos controlos relativos às restituições à exportação, ou seja restituições efectuadas aos agricultores para cobrir a diferença entre os preços do mercado interno da UE e os do mercado mundial, bem como quantidades em falta de arroz de armazenagem pública.

### *SIGC – um sistema eficaz mediante determinadas condições*

O SIGC continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são registados dados exactos e fiáveis relativamente aos direitos. A recente integração no RPU de regimes de ajuda, como o do azeite, constitui um aspecto positivo, embora a curto prazo possa originar uma maior incidência de erros. A correcção do cálculo dos direitos ao pagamento e da respectiva atribuição constitui um requisito prévio para que os pagamentos efectuados no primeiro ano e nos anos posteriores sejam correctos. No entanto, o Tribunal considera que os sistemas de cálculo dos direitos foram apenas parcialmente eficazes e que ainda não fornecem uma garantia razoável de que os pagamentos anuais efectuados no âmbito do RPU são correctos.

No que se refere à ajuda à produção sob a forma de pagamentos directos associados, o Tribunal constatou diversas insuficiências dos sistemas ao nível dos controlos administrativos e no local aplicáveis às ajudas a culturas específicas, etc. No caso das ajudas “animais” o SIGC revelou-se fiável.

O Tribunal identificou ainda insuficiências nas bases de dados nacionais (que fazem parte do SIGC) nas quais são registadas todas as superfícies agrícolas. Além disso, as estatísticas relativas aos resultados das inspecções efectuadas pelos organismos pagadores no âmbito da legalidade e regularidade não foram validadas pelos organismos de certificação ao nível dos beneficiários finais, e a Comissão não verificou a fiabilidade destas estatísticas.

O Tribunal constatou que os controlos efectuados para verificar se os agricultores cumpriam os requisitos aplicáveis ao desenvolvimento rural eram deficientes. As respectivas causas incluíam definições pouco precisas das condições de elegibilidade na legislação nacional, bem como a complexidade das regras, em especial as que se aplicam às medidas agro-ambientais.

---

Em relação a todas as despesas agrícolas – no âmbito do SIGC e fora dele – o Tribunal constata que as decisões de apuramento financeiro anuais da Comissão se limitam a confirmar se as contas dos organismos pagadores são completas e exactas. A legalidade e a regularidade dos pagamentos são abordadas apenas nas decisões de conformidade plurianuais. Por conseguinte, as decisões de apuramento financeiro não garantem que as despesas “apuradas” estejam isentas de pagamentos irregulares. A auditoria do Tribunal relativa às decisões de conformidade tomadas em 2007 constatou que determinadas despesas não deveriam ter sido aprovadas pela Comissão e que algumas auditorias de conformidade não foram realizadas em tempo oportuno, que permitisse recuperar o montante total correspondente às possíveis irregularidades verificadas.

No que se refere a determinados pagamentos, por exemplo no âmbito das restituições à exportação e de determinadas despesas do desenvolvimento rural, os Estados-Membros são obrigados a efectuar controlos posteriores ao pagamento dos documentos comerciais, cabendo à Comissão a função de supervisão e coordenação. A execução em tempo oportuno destes controlos registou melhorias, mas alguns deles, que remontam a 2000/2001, não estavam ainda concluídos e, por conseguinte, poderão não ser devidamente executados.

#### **Caixa 6 – Direitos RPU: exemplos de insuficiências dos sistemas ao nível do FEAGA**

O Tribunal constatou que diversos direitos auditados foram calculados erradamente por não terem sido tidas em conta as alterações das parcelas agrícolas ou por não terem sido deduzidas as superfícies não elegíveis. Além disso, foram efectuados pagamentos a agricultores que não possuíam direitos e registaram-se vários casos de má utilização da reserva nacional, que deverá apenas ser utilizada para atribuir direitos a agricultores que iniciem a sua actividade agrícola, aos que se encontrem numa situação especial e aos agricultores afectados por programas de reestruturação ou de desenvolvimento.

#### ***Recomendações***

O Tribunal recomenda que se corrijam as insuficiências dos sistemas que dão origem a erros, ou seja é necessário envidar esforços significativos para garantir que os beneficiários respeitam as suas obrigações no domínio do desenvolvimento rural. No âmbito do RPU, as questões mais importantes a abordar consistem:

- na melhoria da identificação, registo e gestão dos direitos;
- na retirada da base de dados de superfícies e beneficiários não elegíveis e actualização da informação respeitante às parcelas agrícolas;
- na clarificação e simplificação das regras subjacentes às medidas.



---

## AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO, ALARGAMENTO: DIFICULDADES EM EVITAR INSUFICIÊNCIAS AO NÍVEL DOS PROJECTOS<sup>1</sup>

*Fundos destinados ao desenvolvimento, cooperação e ajuda humanitária, bem como ao alargamento – 6 mil milhões de euros*

As despesas em matéria de relações externas e de desenvolvimento, que representam cerca de dois terços das despesas deste grupo de políticas, incluem a assistência e a cooperação com outros países em geral, mas igualmente programas específicos como a segurança alimentar e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos. As restantes despesas destinam-se ao alargamento (27%), ou seja, ajuda à transição e ao reforço das instituições, bem como à ajuda humanitária. A maioria das despesas é gerida por uma de três Direcções-Gerais: a Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (ECHO), a EuropeAid (relações externas e projectos de desenvolvimento) ou a Direcção-Geral do Alargamento. Para além das despesas abrangidas por esta secção, são igualmente significativas as canalizadas através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (ver secção "Opinião de auditoria relativa ao exercício de 2007 - os FED").

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

### *Conclusão: nível significativo de erros*

O Tribunal conclui que as operações subjacentes às despesas do grupo de políticas relativo à ajuda externa, desenvolvimento e alargamento estão afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou de regularidade. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes.

### *Erros relativos à elegibilidade e falta de documentos justificativos*

O Tribunal detectou erros de elegibilidade, como a aplicação incorrecta de procedimentos para a adjudicação de contratos e a inclusão de despesas efectuadas fora do período previsto para a execução dos projectos ou relativas a categorias de custos inelegíveis. Em outros casos, não existiam os documentos justificativos dos pagamentos (por exemplo, facturas, recibos e extractos bancários).

### *As delegações continuam a não conseguir evitar as insuficiências ao nível dos projectos*

O sistema de controlo da Comissão relativo aos seus pagamentos e contratos foi globalmente eficaz. Contudo, no caso específico da Bulgária, os sistemas nacionais continham insuficiências significativas. Em matéria de ajuda orçamental, a Comissão elaborou linhas directrizes específicas que condicionam o pagamento a uma evolução satisfatória. Todavia, os indicadores de desempenho utilizados não estavam definidos no tempo e não eram claros, isentos de ambiguidades e realizáveis em todos os casos examinados.

---

<sup>1</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 8 do relatório.

---

Os erros cometidos ao nível dos organismos de execução são frequentemente devidos a insuficiências dos seus procedimentos financeiros, registando-se as principais nos sistemas contabilísticos e nos procedimentos de documentação.

O Tribunal detectou melhorias no sistema de auditoria de projectos do EuropeAid, embora a qualidade dessas auditorias ainda nem sempre seja suficiente. Os procedimentos devem ser mais desenvolvidos de modo a se poder beneficiar inteiramente das auditorias de projectos complementares com base numa análise de risco. Em relação às despesas canalizadas através de organizações das Nações Unidas, o Tribunal não está em condições de avaliar a contribuição integral das missões de verificação efectuadas pela Comissão, já que apenas quatro produziram um relatório final até à data da auditoria do Tribunal. Registaram-se alguns atrasos no seguimento das auditorias de encerramento no domínio da política de alargamento. Em relação à DG ECHO, a maioria das auditorias das despesas canalizadas através de ONG foi realizada apenas nos serviços centrais, onde nem todos os aspectos podem ser verificados.

### *Recomendações*

O Tribunal recomenda:

- que o EuropeAid intensifique o acompanhamento do pessoal responsável pelas operações financeiras dos projectos e lhes proporcione melhores acções de formação e um maior apoio; promovendo igualmente o planeamento, a realização e a utilização das auditorias. Além disso, a DG ECHO deverá reforçar as suas auditorias, neste caso, por exemplo, garantindo uma melhor cobertura das operações ao nível dos organismos de execução;
- que a Comissão melhore a sua gestão dos programas de ajuda orçamental no que respeita a indicadores de desempenho, exigindo melhores provas desses indicadores e reforçando a ligação entre o financiamento e o desempenho;
- que se tomem com urgência medidas suplementares a fim de corrigir as insuficiências verificadas na gestão dos fundos da UE na Bulgária.

---

# INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES: NECESSIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO<sup>1</sup>

## *Fundos destinados a reforçar a competitividade através da investigação e da tecnologia – 4,5 mil milhões de euros*

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

Os fundos para a investigação provêm de Programas-Quadro (PQ) plurianuais, que dispõem de uma multiplicidade de esquemas de financiamento destinados a apoiar vários tipos de projectos. Os projectos de investigação são realizados por institutos e universidades, bem como por particulares, empresas ou administrações públicas. Integram geralmente parceiros de investigação provenientes de vários Estados-Membros da UE e de países associados. Embora cada parceiro assine uma convenção de subvenção com a Comissão, um dos parceiros é nomeado coordenador, ficando responsável pela supervisão dos aspectos financeiros e administrativos, bem como pelos contactos com a Comissão. As subvenções concedidas pela UE aos projectos variam entre algumas centenas e dezenas de milhões de euros. As despesas relativas ao programa das Redes Transeuropeias (RTE) de Energia e Transportes destinam-se ao apoio de grandes projectos nos domínios da energia e dos transportes, beneficiando em média de subvenções superiores a 2 milhões de euros. Os beneficiários são geralmente autoridades dos Estados-Membros.

## *Conclusão: nível significativo de erros*

O Tribunal conclui que os pagamentos efectuados em 2007 no grupo de políticas relativo à investigação, energia e transportes estão afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo neste grupo de políticas são apenas parcialmente eficazes.

## *Erros principalmente devidos à sobredeclaração de despesas de pessoal e custos indirectos*

A maior parte dos erros verifica-se por a Comissão reembolsar custos elegíveis sobredeclarados pelos beneficiários nas suas declarações de custos. Os erros referem-se sobretudo à sobredeclaração de custos indirectos (despesas gerais) e despesas de pessoal, por exemplo o tempo despendido por um investigador num projecto financiado. Uma das razões para tal situação reside no quadro jurídico complexo, com um grande número de critérios de elegibilidade, incluindo a obrigação de provar que se trata de custos reais e elegíveis necessários para a execução do projecto.

A amostra de pagamentos seleccionada pelo Tribunal incluía vários beneficiários importantes, cada um participando num grande número de projectos da UE. As regras de financiamento permitem que estes beneficiários apliquem o mesmo método de custos médios a todas as suas declarações de custos. Os erros detectados pela auditoria dos pagamentos a esses beneficiários, por exemplo a sobreavaliação dos custos elegíveis na ordem dos 10%, podem portanto ser sistemáticos. Tal facto significa que existe o risco de reembolso irregular dos pagamentos aos restantes projectos destes beneficiários – o que totaliza um montante considerável de despesas potencialmente irregulares.

---

<sup>1</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 7 do relatório.

---

### *Os certificados de auditoria não resolveram os problemas, não sendo aplicadas sanções*

As declarações de custos dos beneficiários são certificadas por um auditor independente antes de serem apresentadas à Comissão. Contudo, em metade dos casos auditados pelo Tribunal, foram emitidos certificados de auditoria contendo opiniões sem reservas, ao passo que o Tribunal detectou erros graves nas declarações de custos. Verificam-se igualmente determinadas insuficiências nos controlos documentais efectuados pela Comissão a essas declarações de custos antes do reembolso.

Para além disso, embora a cobertura das auditorias financeiras efectuadas pela Comissão tenha sido alargada, são ainda necessários esforços para melhorar o seu funcionamento, por exemplo no sentido de recuperar sem atrasos excessivos os montantes sobredeclarados ainda por liquidar. O Tribunal observa ainda que, embora o principal programa de investigação actualmente em curso (o 6º PQ) esteja a aproximar-se do seu termo, a Comissão não utilizou as possibilidades de que dispõe ao abrigo do 6º PQ para impor sanções pecuniárias aos beneficiários que tenham recebido uma contribuição financeira injustificada da UE.

### *Recomendações*

O Tribunal recomenda:

- que se continue a simplificar e clarificar as regras aplicáveis ao cálculo dos custos e à sua declaração pelos beneficiários, sempre que possível passando a um sistema de financiamento baseado nos resultados e não nos recursos utilizados;
- que se tomem várias medidas no quadro actual de um sistema de reembolsos baseado na declaração de custos pelos beneficiários, por exemplo a Comissão deverá recorrer aos seus mecanismos de sanção e continuar a envidar esforços no sentido de melhorar o processo de certificação de auditoria.

---

## NÍVEL SIGNIFICATIVO DE ERROS NAS DESPESAS RELATIVAS AO DOMÍNIO DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA<sup>1</sup>

### *Fundos destinados à educação e cidadania e à comunicação – 1,5 mil milhões de euros*

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

### *Conclusão: nível significativo de erros*

O Tribunal conclui que os pagamentos subjacentes ao grupo de políticas relativo à educação e cidadania 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.

### *Recomendações*

O Tribunal recomenda:

- que a Comissão melhore a sua avaliação preliminar dos sistemas estabelecidos pelos Estados-Membros no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e do Fundo Europeu para os Refugiados;
- que a Comissão reforce a qualidade dos controlos *ex ante* das despesas de comunicação.

---

<sup>1</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 9 do relatório.

---

## AS RECEITAS E DOIS DOMÍNIOS DE DESPESAS ESTÃO ISENTOS DE ERROS MATERIAIS

### *Despesas administrativas e outras – 8 mil milhões de euros<sup>1</sup>*

As despesas administrativas são constituídas pelos vencimentos, subsídios e pensões, bem como pelos pagamentos de rendas, aquisições e despesas diversas do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, do Tribunal de Justiça Europeu, do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões, do Provedor de Justiça Europeu, da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados e do próprio Tribunal de Contas.

O Tribunal conclui que as operações deste domínio estão isentas de erros materiais e que os sistemas de supervisão e de controlo em vigor estão em conformidade com as exigências do Regulamento Financeiro. Recomenda, contudo, às instituições que comecem a interpretar e aplicar da mesma maneira as disposições relativas a determinados aspectos que contribuem para o estabelecimento dos vencimentos do pessoal da UE, possibilitando assim igual tratamento desse pessoal.

### *Assuntos económicos e financeiros – 0,5 mil milhões de euros<sup>2</sup>*

Esta parte abrange um total de quase 40 programas de investimento e de assistência nos domínios de políticas relativos às empresas e aos assuntos económicos e financeiros, de várias dimensões e natureza, tais como segurança e investigação espacial e o Fundo de Garantia relativo às acções externas. Uma parte das despesas refere-se aos mesmos Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (PQ) abrangidos pelo domínio da investigação, energia e transportes.

O Tribunal conclui que este grupo de políticas não contém erros materiais, embora chame a atenção para determinados erros. Os sistemas de supervisão e de controlo a ele relativos são considerados eficazes, embora o Tribunal aponte determinadas insuficiências. O Tribunal recomenda à Comissão que tome as medidas adequadas no que toca à gestão dos pagamentos que efectua no âmbito dos contratos de investigação para, entre outros aspectos, aplicar regras financeiras simplificadas no que se refere aos custos elegíveis.

### *Receitas – principalmente contribuições directas dos Estados-Membros<sup>3</sup>*

Os recursos próprios tradicionais são cobrados pelas administrações nacionais – principalmente as administrações aduaneiras - dos Estados-Membros, em nome da União. São lançados nos tesouros nacionais (a chamada contabilidade A) e posteriormente colocados à disposição das Comunidades. Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer caução ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os numa contabilidade separada (contabilidade B). Além disso, existe um regime suspensivo de entreposto aduaneiro que permite o armazenamento de mercadorias não comunitárias sem estarem sujeitas a direitos de importação ou medidas de política comercial enquanto estiverem armazenadas em instalações ou inscritas num sistema de inventário autorizados como entreposto aduaneiro.

---

<sup>1</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 11 do relatório.

<sup>2</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 10 do relatório.

<sup>3</sup> As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 4 do relatório.

---

Os recursos próprios RNB e IVA provêm de contribuições directas dos Estados-Membros. Em ambos os casos, a Comissão utiliza as declarações dos Estados-Membros como base para as receitas devidas. Estas ficam, no entanto, abertas a eventuais correcções por um prazo que pode alcançar quatro anos. Se a Comissão – ou os Estados-Membros – detectarem elementos duvidosos nas declarações, podem emitir uma reserva, mantendo-as abertas para além desse limite estatutário.

O Tribunal conclui (ver a limitação de âmbito) que as operações relativas às receitas estão isentas de erros materiais. Os sistemas de supervisão e de controlo a elas relativos são considerados eficazes, embora o Tribunal chame a atenção para determinadas insuficiências. O Tribunal recomenda que os Estados-Membros reforcem os controlos subjacentes ao regime de entreposto aduaneiro e que a Comissão continue a envidar esforços para que a contabilidade B seja adequadamente utilizada. A Comissão deverá igualmente continuar a considerar eventuais possibilidades de pressionar os Estados-Membros que mantêm há bastante tempo reservas pendentes em matéria de recursos próprios IVA, bem como melhorar o método de controlo nas suas visitas no próprio local para a verificação dos inventários, obtendo desse modo uma melhor imagem da comparabilidade, fiabilidade e exaustividade dos dados RNB dos Estados-Membros.



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







## EVOLUÇÃO FUTURA: MELHORIA DA SUPERVISÃO E DO CONTROLO

### NÍVEL ELEVADO DE RISCO INERENTE E INSUFICIÊNCIAS DA CONCEPÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS

#### *Milhões de declarações de custos baseadas em auto-declarações*

A auditoria do Tribunal tem mostrado ao longo dos anos que são despendidos de modo irregular montantes significativos de fundos nos domínios de gestão partilhada. Os elevados níveis de erros em domínios como a coesão podem ser parcialmente explicados pelo facto de os fundos da UE serem pagos a milhões de beneficiários em toda a União apenas com base nas auto-declarações de quem os recebe. O principal risco de erro – bem como a maioria dos erros detectados – encontram-se a esse nível.

#### *Regras e regulamentos complexos*

Os erros ocorrem geralmente por os beneficiários finais sobredeclararem os custos sem que tal seja detectado a nível das autoridades de gestão nacionais ou europeias que reembolsam as declarações de custos. Se os beneficiários finais declararem montantes não existentes, ilegíveis ou incorrectamente calculados, essa declaração pode ser intencional. Contudo, muitos erros verificam-se por o beneficiário ter dificuldades em compreender ou aplicar as regras e regulamentos complexos que regem os fundos da UE. Esta complexidade pode igualmente levar a erros por parte de quem procede ao pagamento dos fundos.

As auditorias efectuadas pelo Tribunal em 2007 nos domínios da agricultura e recursos naturais, da coesão, da investigação, energia e transportes e da educação e cidadania mostram que essa complexidade se reveste de um impacto considerável para a legalidade e regularidade dos pagamentos.

---

### *A maioria dos erros só pode ser detectada por controlos no local<sup>1</sup>*

Existem vários níveis de supervisão e de controlo dos fundos da UE (ver a secção “Como é gerido o orçamento?”). Uma vez que a maioria dos erros ocorre ao nível do beneficiário final, apenas se conseguem detectar com fiabilidade 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. Detectaram-se igualmente casos de controlos de primeiro nível de fraca qualidade no caso da gestão directa, incluindo controlos ao nível da 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 os controlos de supervisão efectuados 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 (onde as correcções são efectuadas com base na legalidade e regularidade de despesas anteriores), 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.

### *Os mecanismos de recuperação não são suficientes e têm outros objectivos além de impedir os erros<sup>2</sup>*

Em muitos domínios orçamentais existem mecanismos para recuperar pagamentos incorrectos junto dos beneficiários ou, nos casos em que os Estados-Membros geriram incorrectamente regimes de despesas, para “excluir” algumas despesas, ou seja para recusar o seu financiamento pelo orçamento da UE. A Comissão afirmou por vezes que, a prazo, estas medidas correctivas corrigem ou compensam os erros nos pagamentos detectados pelo Tribunal.

A auditoria do Tribunal salientou uma séria falta de informação sobre o impacto destas medidas correctivas. A Comissão ainda não dispõe de informações completas e/ou totalmente fiáveis sobre as suas consequências para os beneficiários das despesas da UE, bem como para os orçamentos comunitário e nacionais. As informações prestadas sobre os mecanismos de correcção aplicados às políticas de coesão ao nível dos Estados-Membros não são completas nem fiáveis. No que se refere à agricultura, o Tribunal tem dúvidas sobre a fiabilidade das informações fornecidas. Devido à falta de provas, o Tribunal conclui que actualmente não podem ainda ser tomadas medidas correctivas que reduzam eficazmente os erros de legalidade e/ou regularidade. Além disso, a recusa de financiar as despesas a partir do orçamento da UE normalmente leva a que o ónus seja transferido para os contribuintes nacionais.

---

<sup>1</sup> Informações mais pormenorizadas sobre os vários níveis dos sistemas de supervisão e de controlo, as insuficiências detectadas pelo Tribunal e o respectivo efeito destas insuficiências no próprio nível de erro podem encontrar-se no Capítulo 1 do relatório.

<sup>2</sup> As constatações de auditoria relativas à plurianualidade e à recuperação dos fundos podem encontrar-se principalmente no capítulo 3 do relatório (relativo à gestão orçamental), mas também no capítulo 2 (no contexto do plano de acção da Comissão para melhorar o controlo interno) e nos capítulos relativos aos domínios de despesas específicos.

---

## ESTÃO A SER TOMADAS MEDIDAS<sup>1</sup>

### *A Comissão envidou esforços significativos desde o ano 2000*

Têm sido envidados esforços significativos no sentido de dar resposta às insuficiências existentes na supervisão e no controlo. A Comissão está a desenvolver, desde o ano 2000, um programa de reformas destinado a melhorar a gestão do orçamento da UE, centrado principalmente nas suas próprias responsabilidades. O Tribunal acompanha este processo, tendo incluído no seu último relatório anual um capítulo específico no qual resumiu os progressos alcançados. No início de 2006 a Comissão lançou um plano de acção com o objectivo de prosseguir na melhoria dos sistemas de supervisão e de controlo da União.

### *Evolução positiva em 2007*

Em 2007 o Tribunal continuou a assinalar progressos nos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, especialmente no domínio da comunicação.

2007 foi o primeiro ano em que se exigiu que os Estados-Membros apresentassem uma síntese anual das auditorias e declarações disponíveis. A Comissão fiscalizou adequadamente o processo; contudo, devido por exemplo à disparidade da sua apresentação, as sínteses anuais ainda não fornecem uma apreciação fiável do funcionamento e da eficácia dos sistemas.

No que se refere aos relatórios específicos das Direcções-Gerais da Comissão, a maior parte 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. Contudo, o âmbito e a dimensão de algumas reservas parece continuar a subestimar os problemas. Apenas nos domínios das despesas administrativas e dos assuntos económicos e financeiros, o Tribunal considera que os relatórios anuais de actividade fornecem provas claras e inequívocas para as suas conclusões no âmbito da DAS.

No seu relatório de síntese, a Comissão concorda que é necessário envidar esforços suplementares no sentido de resolver determinadas insuficiências dos sistemas de controlo interno, não apenas as assinaladas pelas suas Direcções-Gerais mas igualmente outras pertencentes a domínios que o Tribunal não considera satisfatórios.

### *A melhoria da supervisão e da comunicação de alto nível ainda não produziu um impacto comprovado nos erros*

A avaliação feita pela Comissão aos progressos registados quanto à melhoria dos sistemas de controlo difere, contudo, da do Tribunal, principalmente por o Tribunal se concentrar na eficácia das medidas e não na sua introdução. Por exemplo, embora a Comissão tenha demonstrado um nível cada vez mais elevado de aplicação de normas de controlo interno desde 2004, o Tribunal – contrariamente à Comissão – não considera esse objectivo cumprido, dado a eficácia de alguns sistemas de supervisão e de controlo não poder ainda ser demonstrada.

No que diz respeito ao plano de acção da Comissão para 2006, o Tribunal não concorda inteiramente com a avaliação da Comissão, publicada no início de 2008, sobre o seu impacto. Até ao final de 2007 a Comissão já executara dois terços das subacções do plano. Contudo, o Tribunal afirma ser demasiado cedo para avaliar o impacto potencial destas medidas.

---

<sup>1</sup> Esta parte dá conta dos progressos realizados pela Comissão em 2007 no sentido de melhorar a eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo nas suas Direcções-Gerais. As constatações de auditoria completas e pormenorizadas podem encontrar-se no Capítulo 2 do relatório. Para informações complementares relativas às observações do Tribunal sobre as sínteses anuais, queira consultar o Parecer nº 6/2007.

---

# RECOMENDAÇÕES<sup>1</sup>

## *Decisão política sobre um nível tolerável de risco*

Como indicado anteriormente, 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 respectivos custos. Para se atingir este objectivo, é necessário que todos os participantes no processo orçamental reconheçam que:

- não é possível controlar no local todos os beneficiários finais, pelo que existirá sempre um risco residual de erro. O mais importante é definir esse risco a um nível adequado (tolerável);
- os custos dos controlos são uma questão importante, tanto para o orçamento da UE como para os Estados-Membros ou países beneficiários. O mesmo acontece com as despesas administrativas efectuadas pelos beneficiários finais das ajudas da UE;
- 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.

## *Harmonização das disposições de controlo interno*

Criar um quadro de controlo interno baseado nestes princípios permitiria definir os sistemas de controlo em termos dos resultados a alcançar (metas de realizações), bem como critérios que foram acordados e se destinam a 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 beneficiaria tanto os contribuintes como os beneficiários.

## *Melhor acompanhamento e comunicação*

O Tribunal recomenda que a Comissão continue a desenvolver esforços no sentido de 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

---

<sup>1</sup> Podem encontrar-se informações mais pormenorizadas sobre as recomendações do Tribunal principalmente no Capítulo 1 do relatório. As recomendações relativas ao acompanhamento e à comunicação podem encontrar-se principalmente no Capítulo 2, excepto sobre as correcções plurianuais a que o Capítulo 3 dedica uma secção específica. Várias recomendações apresentadas anteriormente foram inicialmente – e de forma mais pormenorizada – apresentadas no parecer do Tribunal sobre o modelo de auditoria única (*single audit*) em 2004 (Parecer n° 2/2004).

---

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, especialmente das informações sobre as correcções plurianuais e o seu impacto.

### *Regras e regulamentos simplificados*

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 dos quadros regulamentares.





## OPINIÃO DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2007 – OS FED<sup>1</sup>

### *3 mil milhões de euros destinados à ajuda ao desenvolvimento fora do orçamento geral da UE*

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

Cerca de um terço das despesas em 2007 destinou-se às infra-estruturas sociais, incluindo a educação, a saúde, a água potável e o saneamento básico, logo seguidas pelo sector dos transportes, das comunicações e da energia. O domínio da ajuda alimentar e do apoio geral aos programas representou igualmente uma parte substancial das despesas, sobretudo na forma de programas de apoio orçamental. As condições aplicáveis ao apoio orçamental estão previstas no Acordo de Cotonu, que estabelece a concessão deste apoio quando a gestão das despesas públicas seja suficientemente transparente, responsável e eficaz. Cerca de um décimo do total dos pagamentos de ajuda em 2007 foi executado em estreita cooperação com as organizações das Nações Unidas e o Banco Mundial.

---

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

---

### *Opinião sem reservas sobre a fiabilidade das contas, mas verificam-se determinadas insuficiências*

O Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício de 2007 reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED. Embora não formule reservas, o Tribunal chama a atenção para determinadas insuficiências. Há uma sobreavaliação do montante das garantias, que representa cerca de 4% do seu valor total. A maior parte do passivo (83%) baseia-se em estimativas estatísticas cuja validade ainda não foi demonstrada, o que pode dar origem a uma subavaliação das despesas a pagar.

### *Opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes*

O Tribunal conclui que, com excepção das operações subjacentes aos pagamentos, as operações dos FED estão isentas de erros materiais. Segundo a avaliação do Tribunal, os sistemas de supervisão e de controlo relativos aos FED são parcialmente eficazes.

O Tribunal considera que as operações subjacentes às receitas e às autorizações dos FED estão isentas de erros materiais, sob reserva da incidência de vários casos de erros nas autorizações relativas aos projectos e de vários casos em que as disposições das convenções de financiamento relativas ao apoio orçamental eram incompletas ou pouco claras. O Tribunal chama ainda a atenção para o elevado risco fiduciário ligado ao arranque de programas de apoio orçamental em países que não atingem um nível mínimo de gestão das finanças públicas.

### *Recomendações*

O Tribunal formula uma série de recomendações no sentido de melhorar a concepção e/ou aplicação dos sistemas de controlo do EuropeAid, incluindo um maior desenvolvimento da sua estratégia de controlo, um melhor processamento das informações de auditoria e a prestação de um maior apoio à gestão dos organismos de execução. Deverá igualmente avaliar-se se os serviços centrais do EuropeAid e as delegações dispõem da quantidade e do tipo de recursos humanos necessários para garantir a qualidade dos controlos. Em relação ao apoio orçamental, o Tribunal recomenda que, antes da sua concessão, o respeito pelo Acordo de Cotonu seja apreciado relativamente a exigências mínimas, como a publicação e a auditoria das contas em tempo oportuno. O Tribunal formula ainda um determinado número de recomendações suplementares relativas aos indicadores de desempenho, à estruturação adequada das conclusões, à realização de avaliações claras e completas, bem como à melhoria da qualidade das convenções de financiamento.



# GRUPOS DE DOMÍNIOS DE POLÍTICAS DO TRIBUNAL

GRUPOS DE DOMÍNIOS DE POLÍTICAS  
LISTA DAS SECÇÕES (S) E TÍTULOS (T)  
CORRESPONDENTES DO ORÇAMENTO DE 2007

QUADRO FINANCEIRO 2007 2013  
QUE MELHOR CORRESPONDE AO GRUPO

<b>AGRICULTURA E RECURSOS NATURAIS</b>	<b>2</b> Preservação e gestão dos recursos naturais
<p>T 05 - Agricultura e desenvolvimento rural T 07 - Ambiente T 11 - Pescas e assuntos marítimos T 17 - Saúde e defesa do consumidor</p>	
<b>COESÃO</b>	<b>1</b> Crescimento sustentável
<p>T 04 - Emprego e assuntos sociais T 13 - Política regional Inclui igualmente parte dos domínios de políticas dos T05 e T11</p>	
<b>INVESTIGAÇÃO, ENERGIA E TRANSPORTES</b>	<b>1</b> Crescimento sustentável
<p>T 08 - Investigação T 06 - Energia e transportes T 09 - Sociedade da informação e meios de comunicação T 10 - Investigação directa</p>	
<b>AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ALARGAMENTO</b>	<b>4</b> A UE enquanto agente mundial
<p>T 19 - Relações externas T 21 - Desenvolvimento e relações com os países ACP T 22 - Alargamento T 23 - Ajuda humanitária</p>	
<b>EDUCAÇÃO E CIDADANIA</b>	<b>3</b> Cidadania, liberdade, segurança e justiça
<p>T 15 - Educação e cultura T 16 - Comunicação T 18 - Liberdade, segurança e justiça</p>	
<b>ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS</b>	<b>1</b> Crescimento sustentável <b>3</b> Cidadania, liberdade, segurança e justiça
<p>T 01 - Assuntos económicos e financeiros T 02 - Empresa T 03 - Concorrência T 12 - Mercado interno T 20 - Comércio</p>	
<b>DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS</b>	<b>5</b> Administração <b>6</b> Compensações
<p>SI - Parlamento SII - Conselho SIII - Comissão SIV - Tribunal de Justiça SV - Tribunal de Contas</p> <p>SVI - Comité Económico e Social SVII - Comité das Regiões SVIII - Provedor de Justiça Europeu SIX - Autoridade Europeia para a Protecção de Dados</p>	

O domínio de políticas 14 (Fiscalidade e união aduaneira) está integrado no grupo de políticas "Receitas". Para informações complementares sobre o conteúdo exacto do domínio "Despesas administrativas e outras", queira consultar o Capítulo 11 do relatório.

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

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



**PARA MAIS INFORMAÇÕES:**  
Cour des comptes européenne  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
e-mail : [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
[www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)