

IV

*(Informações)*INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES
E DOS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 3/2008**relativo ao Fundo de Solidariedade da União Europeia: quais as suas rapidez, eficiência e flexibilidade?, acompanhado das respostas da Comissão***(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)**(2008/C 153/01)*

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
SÍNTESE	I-VI	3
INTRODUÇÃO	1-5	3
ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA	6-8	4
OBSERVAÇÕES	9-41	4
Rapidez	9-26	4
Qual o período decorrido entre a ocorrência da catástrofe e o pagamento da ajuda?	9-19	4
Quais são os factores responsáveis pelos diferentes prazos para obtenção de uma ajuda do Fundo?	20-22	7
Os prazos reais permitem considerar que o Fundo deu uma resposta rápida aos pedidos de ajuda?	23-26	7
Eficiência	27-31	9
Flexibilidade	32-40	9
Qual o tratamento concedido pelo Fundo às catástrofes regionais?	34-38	9
O princípio utilizado para cálculo das ajudas compromete o tratamento equitativo das ajudas atribuídas às catástrofes regionais?	39-40	11
Os requerentes estão satisfeitos com o Fundo?	41	11
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	42-47	12
<i>Anexo</i> — Pedidos apresentados ao Fundo de Solidariedade da UE desde 2002		13
Respostas da Comissão		15

SÍNTESE

I. O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) foi criado em 2002 como resposta às graves inundações ocorridas na Alemanha, na Áustria, na República Checa e em França. O Fundo destinava-se a demonstrar solidariedade com os Estados-Membros afectados por catástrofes naturais. No final de 2006, tinha financiado ajudas num montante superior a 1 000 milhões de euros relativamente a 23 casos de catástrofes naturais.

II. Foi intenção do Conselho que o FSUE proporcionasse uma ajuda rápida, eficiente e flexível. O presente relatório pretende examinar se o Fundo alcançou esses objectivos e se os Estados beneficiários estão satisfeitos com o mesmo.

III. O Tribunal examinou todos os pedidos enviados ao Fundo até ao final de 2006, tendo verificado que este não lhes deu uma resposta rápida, o que é confirmado por um inquérito efectuado pelo Tribunal. O período decorrido entre a catástrofe natural e o pagamento foi, habitualmente, superior a um ano.

IV. Os custos directos associados à gestão do Fundo pela Comissão são reduzidos, pelo que o Tribunal conclui que o Fundo funciona de forma eficiente. Relativamente à flexibilidade, não se encontraram casos que demonstrem falta de flexibilidade do Fundo no tratamento dos pedidos de ajuda.

V. No entanto, apesar do processo demorado de obtenção de ajudas, os Estados que delas beneficiaram estão satisfeitos com o Fundo. Assim, em relação a estes Estados, o Fundo alcançou o seu objectivo fundamental de demonstrar solidariedade com os Estados-Membros afectados por catástrofes naturais.

VI. O Tribunal recomenda que a Comissão forneça orientações pormenorizadas aos requerentes, aconselhando-os sobre a forma de apresentar rapidamente informações a fim de evitar atrasos no tratamento dos pedidos.

INTRODUÇÃO

1. No Verão de 2002 registaram-se graves inundações na Alemanha, na Áustria, na República Checa e em França. A gravidade das inundações provocou uma paralisação das economias regionais durante um determinado período. A Comunidade Europeia reagiu rapidamente, tendo criado o Fundo de Solidariedade da União Europeia, daqui em diante designado por Fundo, em Novembro de 2002 ⁽¹⁾.

2. O Fundo foi criado para permitir um auxílio financeiro rápido, eficiente e flexível por parte da Comunidade em situações de emergência resultantes de catástrofes naturais. Não se destina a cobrir de imediato todos os custos relacionados com uma catástrofe, mas, principalmente, ao reembolso de uma parte dos custos relacionados com o restabelecimento dos serviços essenciais e com o fornecimento de alojamento temporário. O objectivo fundamental do Fundo é demonstrar solidariedade com os Estados afectados por catástrofes naturais. Dispondo de um orçamento anual de 1 000 milhões de euros, o Fundo intervém ⁽²⁾:

a) se um Estado-Membro ou um Estado em vias de adesão à UE for afectado por uma catástrofe de grandes proporções, ou seja, uma catástrofe natural que provoque danos estimados superiores a 0,6 % do rendimento bruto nacional ou superiores a 3 000 milhões de euros se o rendimento bruto nacional do país sinistrado for superior a 500 000 milhões de euros (a preços de 2002);

b) excepcionalmente, se um Estado-Membro ou um Estado em vias de adesão for afectado por uma catástrofe ocorrida num país limítrofe, ou seja, uma catástrofe natural que afecte igualmente um Estado-Membro limítrofe ou um Estado em vias de adesão no qual tenha causado danos equivalentes aos de uma catástrofe de grandes dimensões, conforme a definição acima referida;

c) excepcionalmente, se um Estado-Membro ou um Estado em vias de adesão for afectado por uma catástrofe regional, ou seja, uma catástrofe que afecte a maior parte da população de uma região e que tenha repercussões graves e duradouras sobre as condições de vida e a estabilidade económica nessa região.

3. A percentagem da subvenção concedida para todas as catástrofes é calculada tendo em conta os danos directos totais sofridos pelo Estado. Para as catástrofes de grandes proporções, aplicam-se duas taxas: uma taxa de 2,5 % para danos inferiores a 3 000 milhões de euros e uma taxa de 6 % para danos superiores a este montante. No caso de catástrofes regionais e ocorridas em países limítrofes, aplica-se uma taxa única de 2,5 % dos danos directos totais.

4. O Fundo é gerido pela Direcção-Geral da Política Regional (DG Política Regional). Desde a criação do Fundo até ao final de 2006, a DG Política Regional recebeu 41 pedidos de ajuda. Quase metade desses pedidos diziam respeito a inundações. O *Quadro 1* fornece informações sobre os diferentes tipos de catástrofes abrangidas por todos os pedidos.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, de 11 de Novembro de 2002, que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia (JO L 311 de 14.11.2002, p. 3).

⁽²⁾ Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2012/2002.

Quadro 1

Números relativos aos diferentes tipos de catástrofes (nos pedidos de ajuda)

Tipo de catástrofe	Ano					Total
	2002	2003	2004	2005	2006	
Inundações	4	3	3	7	2	19
Incêndios florestais	0	3	7	0	1	11
Tempestades	0	0	0	5	0	5
Sismos	0	1	1	0	0	2
Marés negras	0	1	0	0	0	1
Intempéries	0	1	0	0	0	1
Erupções vulcânicas	0	1	0	0	0	1
Explosões	0	0	0	0	1	1
Total	4	10	11	12	4	41

Fonte: Pedidos registados pela DG Política Regional.

5. No total, durante este período foram concedidas ajudas num montante de 1 084 milhões de euros relativamente a 23 pedidos aceites, como se pode ver no *Quadro 2* (para uma lista pormenorizada dos casos consultar o *Anexo I*).

Quadro 2

Número de pedidos e montante da ajuda concedida em 2002-2006 por categoria de emergência

Categoria de emergência	Pedidos recebidos	Pedidos aceites	Pedidos recusados	Valor da ajuda concedida (milhões de euros)
Catástrofe natural de grandes dimensões	15	14	1	961,3
Catástrofe num país limítrofe	2	2	0	1,6
Catástrofe regional	24	7	17 ⁽¹⁾	121,1
Total	41	23	18	1 084

⁽¹⁾ Incluindo dois casos que foram retirados e não recusados.

Fonte: Pedidos registados pela DG Política Regional.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

6. O objectivo da presente auditoria consistiu em avaliar a rapidez, a eficiência e a flexibilidade da gestão do Fundo por parte da Comissão desde a sua criação. Para o efeito, foram examinados os 41 pedidos de ajuda recebidos pela DG Política Regional desde a criação do Fundo (2002) até ao final de 2006.

7. O Tribunal procurou dar resposta às seguintes questões:

a) O Fundo deu uma resposta rápida aos requerentes, ou seja, aos Estados ou regiões sinistrados?

b) A ajuda foi concedida de forma eficiente?

c) O Fundo respondeu com flexibilidade aos requerentes, sem comprometer o princípio de tratamento equitativo?

d) Os requerentes estão satisfeitos com o Fundo?

8. O trabalho de auditoria consistiu principalmente na realização de entrevistas, no exame de *dossiers* na Comissão e na análise dos dados obtidos. Além disso, o Tribunal realizou um inquérito por via electrónica, tendo enviado questionários a 37 dos 41 requerentes dos 17 Estados que solicitaram a ajuda do Fundo (ver *Anexo I*). O Tribunal recebeu respostas de 33 requerentes de 15 Estados-Membros (uma taxa de resposta de 89 %).

OBSERVAÇÕES

Rapidez

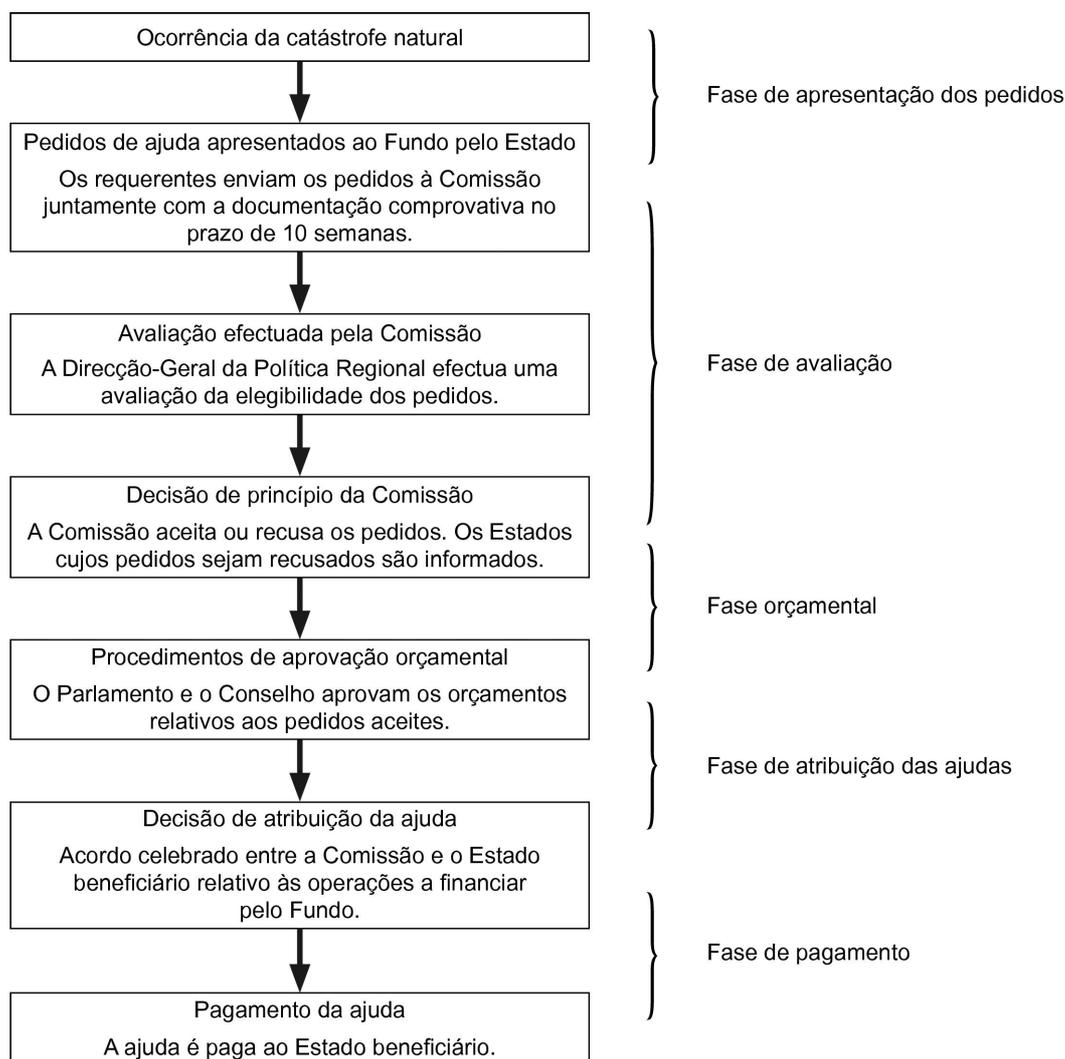
Qual o período decorrido entre a ocorrência do catástrofe e o pagamento da ajuda?

9. No caso dos 23 pedidos aceites, o período médio para receberem a ajuda foi de 375 dias.

10. O Tribunal examinou o período decorrido até à obtenção da ajuda do Fundo, tendo dividido o tratamento dos pedidos em fases. O processo administrativo apresenta cinco fases principais desde a data do catástrofe até à data do pagamento (ver *Diagrama 1*).

Diagrama 1

Fases de tratamento dos pedidos de ajuda apresentados ao Fundo



11. O Quadro 3 indica a duração média de cada fase do processo. A duração média relativa às primeiras duas fases diz respeito aos 41 pedidos, enquanto que a duração média para as três últimas fases se aplica apenas a 23 pedidos aceites.

Quadro 3

Número médio de dias decorridos em cada fase de tratamento dos pedidos de ajuda apresentados ao Fundo

Fase	Duração média em dias úteis
Apresentação dos pedidos	66
Avaliação	148
Orçamental	65
Decisão de atribuição da ajuda	94
Pagamento	24

Fonte: Pedidos registados pela DG Política Regional.

Em média, são necessários dois meses para receber um pedido apresentado por um Estado

12. Como o Quadro 3 indica, a duração média da fase de apresentação dos pedidos é de 66 dias. O regulamento aplicável ao Fundo prevê que os pedidos sejam enviados à Comissão «logo que possível e o mais tardar no prazo de 10 semanas a contar da ocorrência dos primeiros prejuízos causados pela catástrofe» ⁽¹⁾. Porém, em sete casos (quase 17 % dos casos) os pedidos foram apresentados após 10 semanas a contar da catástrofe, ou seja, após o prazo previsto. Aparentemente, os requerentes necessitam de pelo menos dois meses para prepararem os pedidos. Trata-se do tempo necessário para obter os elementos comprovativos destinados a fundamentar os pedidos, incluindo as informações sobre a percentagem da população afectada pela catástrofe.

⁽¹⁾ N.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2012/2002.

Em média, são necessários quase cinco meses para a Comissão obter as informações que faltam e avaliar a elegibilidade dos pedidos

13. Como se pode ver no *Quadro 3*, a fase de avaliação é a mais demorada de todas as fases de tratamento dos pedidos de ajuda apresentados ao Fundo. Representa mais de um terço do período decorrido entre a data de ocorrência da catástrofe e a data de pagamento. Após recepção de um pedido, a Comissão verifica a elegibilidade do mesmo, o que implica, na quase totalidade dos casos, solicitar informações adicionais ao Estado requerente em questão (ver *Caixa 1*). Esta fase termina com uma decisão de princípio de conceder ou não a ajuda.

Caixa 1

Fornecer à Comissão as informações necessárias

O período necessário para que a Comissão analise um pedido de ajuda e solicite informações suplementares varia de forma significativa. No caso de uma inundação ocorrida em 2005, um conjunto de informações, em particular dados electrónicos, foi enviado imediatamente após a ocorrência da catástrofe e ainda antes de ser apresentado o pedido de ajuda oficial. Como consequência, a Comissão solicitou novas informações 1,6 meses antes de ter recebido o pedido e a fase de avaliação foi inferior à média. No caso de um incêndio florestal ocorrido em 2003, as autoridades enviaram à Comissão logo no dia seguinte a informação que esta solicitara. Assim, o período de avaliação global foi de apenas 1,5 meses. No extremo oposto situa-se um caso ocorrido em 2003, em que a fase de avaliação demorou 12,5 meses, devido ao facto de as autoridades nacionais terem enviado um conjunto volumoso, mas incompleto, de documentação comprovativa na sua língua oficial.

14. O Tribunal analisou a opinião dos requerentes acerca da duração da fase de avaliação (ver *Quadro 4*). De acordo com os dados resultantes do inquérito, mais de metade dos requerentes seleccionados e também dois terços dos não seleccionados consideraram razoável o tempo despendido pela Comissão na avaliação dos seus pedidos. Os requerentes seleccionados são aqueles cujos pedidos foram aceites e os não seleccionados aqueles cujos pedidos foram recusados.

Quadro 4

Percentagem de requerentes que consideram a fase de avaliação razoável, demasiado demorada ou têm uma outra opinião

Opinião sobre a duração da fase de avaliação	Requerentes	
	Pedido aceite	Pedido recusado
Razoável	50 %	67 %
Demasiado demorada	39 %	11 %
Outra opinião	11 %	11 %
ND	0 %	11 %
Total	100 %	100 %

Fonte: Dados resultantes do inquérito enviado aos requerentes pelo Tribunal.

15. Além disso, o *Quadro 5* indica qual a duração média da fase de avaliação que os requerentes consideram razoável e qual a duração média da fase de avaliação que os requerentes consideram demasiado demorada. É interessante verificar que os requerentes não seleccionados parece serem mais «pacientes» que os requerentes seleccionados. Convém salientar que apenas um requerente não seleccionado considerou que o período de avaliação da Comissão foi «demasiado demorado».

Quadro 5

Relação entre os resultados dos pedidos, a duração da fase de avaliação e a opinião dos requerentes

Pedidos aceites		Pedidos recusados	
Duração média no caso dos requerentes que consideraram razoável o período decorrido	Duração média no caso dos requerentes que consideraram demasiado demorado o período decorrido	Duração média no caso dos requerentes que consideraram razoável o período decorrido	Duração média no caso dos requerentes que consideraram demasiado demorado o período decorrido
101 dias	171 dias	129 dias	181 dias

Fonte: Resultados do inquérito enviado aos requerentes pelo Tribunal.

Em média, são necessários mais de dois meses para disponibilizar recursos financeiros do orçamento da UE

16. Após a decisão de princípio da Comissão, tem início a fase orçamental. A rubrica orçamental relativa ao FSUE consiste apenas numa inscrição *pro memoria*. A Comissão elabora um «pedido orçamental» que é apresentado à autoridade orçamental (Conselho e Parlamento). Este procedimento de alteração orçamental demora em média mais de dois meses, podendo aumentar para quatro meses nos períodos de férias (ver *Caixa 2*).

Caixa 2

Procedimento de alteração orçamental

Relativamente a dois casos de inundações ocorridos em 2005, a decisão de princípio foi tomada em Dezembro de 2005, mas a alteração orçamental só foi aprovada em Abril de 2006, ou seja, quatro meses mais tarde. No caso de uma inundação ocorrida em 2004, a decisão de princípio foi tomada em Junho de 2005 e a alteração orçamental só foi aprovada em Setembro de 2005, ou seja, após três meses.

Em média, são necessários três meses para obter a assinatura de todos os documentos

17. Após serem disponibilizados no orçamento todos os recursos financeiros necessários, a Comissão adopta uma decisão de atribuição da ajuda e celebra um acordo com o requerente. Este acordo define a natureza e a localização das operações a financiar pelo Fundo. Como se pode ver no *Quadro 3*, em média, esta fase tem uma duração de três meses. Contudo, em sete casos registaram-se atrasos anormais, devidos ao facto de os requerentes demorarem demasiado tempo a apresentar os documentos solicitados, que por vezes consistiam apenas no número de

identificação da conta bancária para efeitos de pagamento. A modalidade de envio dos documentos à Comissão pode também provocar atrasos. Por exemplo, alguns requerentes que devolveram assinado o acordo relativo à atribuição da ajuda à sua representação permanente, que posteriormente o enviou à Comissão, verificaram que esta modalidade era mais demorada que a utilização dos serviços de correio.

18. A soma da duração média da fase orçamental e da fase de atribuição da ajuda representa quase metade do período em média decorrido entre a data da catástrofe e a data de obtenção da ajuda do Fundo. Por conseguinte, verifica-se que a disponibilização dos recursos financeiros necessários e a obtenção da assinatura de todos os documentos demoram quase tanto tempo como a avaliação de um pedido.

Em média, é necessário quase um mês para efectuar o pagamento

19. Como se pode ver no *Quadro 3*, a duração média da fase de pagamento é de 24 dias. Depois de o acordo ser assinado por ambas as partes, o pagamento em si normalmente é efectuado num prazo inferior a um mês, embora possa ser mais demorado. É o que acontece se o acordo assinado só for recebido pela Comissão no início do ano orçamental. Nesse caso, devido aos procedimentos contabilísticos próprios do início e do fecho do exercício, o pagamento não será efectuado antes de Março.

Quais são os factores responsáveis pelos diferentes prazos para obtenção de uma ajuda do Fundo?

20. Até ao momento, o presente relatório apresentou a duração média de cada uma das cinco fases do processo de obtenção de uma ajuda do Fundo. Em média, verificam-se grandes diferenças. O Tribunal procurou identificar os factores que podem explicar essas diferenças, tendo examinado em que medida as diferenças podem ser causadas pela categoria da catástrofe, pelo tipo de catástrofe, bem como pelo país no qual esta ocorre. Definiram-se três categorias de catástrofes: catástrofes de grandes proporções, catástrofes num país limítrofe e catástrofes regionais. Quanto ao tipo, as catástrofes foram classificadas como inundações, incêndios florestais, tempestades, sismos, marés negras, intempéries, erupções vulcânicas e explosões. Não se estabeleceu uma relação significativa entre a categoria da catástrofe e o tempo necessário para a obtenção de uma ajuda do Fundo. O mesmo se aplica em relação ao tipo de catástrofe e ao país no qual esta ocorreu.

21. O *Quadro 6* apresenta um exemplo de análise dos diferentes prazos para a obtenção de uma ajuda do Fundo. O quadro estabelece a relação entre o tipo de catástrofe e a duração da fase de apresentação do pedido. Como se pode ver, o tipo de catástrofe não contribui de forma significativa para as diferenças dos prazos necessários para os requerentes apresentarem os seus casos à Comissão.

Quadro 6

Duração da fase de apresentação do pedido relativamente ao tipo de catástrofe

Tipo de catástrofe	Número de pedidos	Número médio de dias	Número mínimo de dias	Número máximo de dias	Diferença média
Inundações	19	67	12	106	17
Incêndios florestais	11	58	24	70	17
Tempestades	5	64	61	67	2
Sismos	2	72	70	74	2
Marés negras	1	55	55	55	0
Intempéries	1	79	79	79	0
Erupções vulcânicas	1	79	79	79	0
Explosões	1	68	68	68	0
Todas as catástrofes	41	66	12	106	15

Fonte: Pedidos registados pela DG Política Regional.

22. A análise efectuada pelo Tribunal sugere que o tempo necessário para a mobilização dos fundos depende principalmente:

- das normas administrativas a aplicar;
- da rapidez da Comissão, incluindo as necessidades em matéria de tradução;
- da rapidez das respostas das autoridades nacionais;
- da qualidade das informações prestadas pelos requerentes.

Os prazos reais permitem considerar que o Fundo deu uma resposta rápida aos pedidos de ajuda?

23. Tentou comparar-se a rapidez da intervenção do Fundo relativamente a fundos ou actividades similares. Para o efeito,

foram examinados vários outros fundos e actividades. Verificou-se que o equivalente mais próximo era a reserva para ajuda de emergência da Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG Ajuda Humanitária) da Comissão. Embora existam semelhanças entre os dois fundos, estas não são suficientes para comparar a respectiva rapidez. A reserva para ajuda de emergência dispõe de um quadro regulamentar e de procedimento específico, previsto para garantir que este possa prestar uma ajuda de emergência (por exemplo, uma fase de avaliação inferior a uma semana e uma rubrica orçamental fixa). O Fundo de Solidariedade não dispõe de um quadro regulamentar equivalente.

24. Porém, ao analisar os dados, o Tribunal constatou que os quatro primeiros pedidos foram pagos num prazo compreendido entre 100 e 150 dias após a data de ocorrência da catástrofe, ou seja, num prazo médio de 131 dias. A Comissão começou a tratar dos quatro primeiros pedidos ainda antes de o Fundo estar totalmente instituído. O tempo necessário ao tratamento desses quatro pedidos constitui um critério de comparação a utilizar na avaliação do tempo de tratamento dos pedidos posteriores. Assim, no caso de um pedido recebido em 2003 ou mais tarde, quando o Fundo estava já plenamente estabelecido, se o prazo de tratamento, ou seja, o período decorrido entre a data de ocorrência da catástrofe e a data de obtenção da ajuda do Fundo, exceder 150 dias, pode ser considerado demorado. O prazo médio de tratamento de 19 pedidos aceites, posteriores aos quatro primeiros pedidos, foi de 415 dias, ou seja, superior ao critério de comparação acima definido. Por conseguinte, o Tribunal não considera que o Fundo tenha prestado uma ajuda rápida nos anos posteriores a 2002. O Fundo deu uma resposta muito mais rápida aos quatro primeiros pedidos de ajuda do que aos pedidos posteriores.

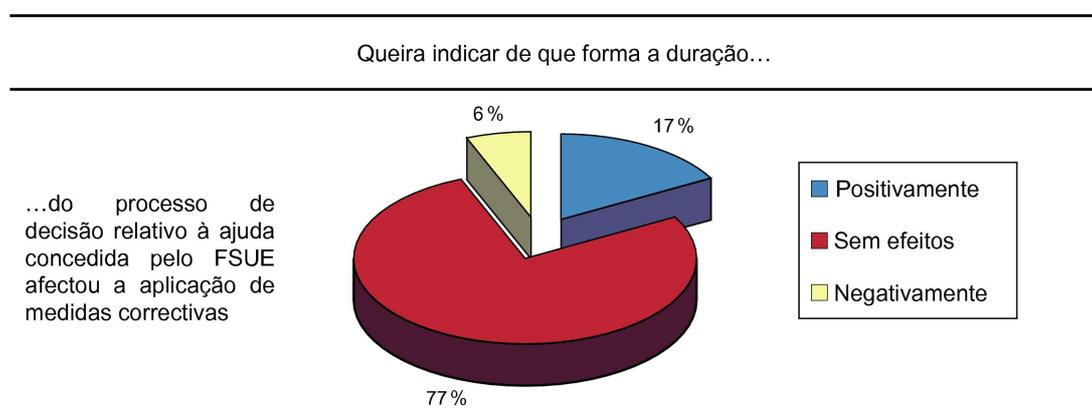
25. Os quatro casos utilizados como critério de comparação podem ajudar a identificar a forma de acelerar o processo em novos casos. Nos quatro casos em questão:

- a avaliação demorou em média apenas nove dias, dado que a documentação relevante foi fornecida à Comissão nas fases preliminares (antes do pedido de ajuda formal);
- a fase orçamental demorou em média apenas oito dias, uma vez que a Comissão enviou a proposta ao Parlamento no mesmo dia em que foi tomada a decisão de princípio;
- na fase de atribuição da ajuda, foi possível reduzir significativamente o prazo devido à assinatura do acordo por ambas as partes no mesmo dia.

26. O Tribunal verificou se os requerentes consideravam que a duração do processo tivera efeitos sobre a aplicação de medidas correctivas. O inquérito revelou que a maioria dos requerentes considerava que a duração do processo não tivera qualquer efeito sobre a aplicação de medidas correctivas. Esta opinião deve-se provavelmente ao facto de o Fundo ser utilizado principalmente para reembolso de uma pequena parte dos custos causados pelas catástrofes (ver *Gráfico 1*).

Gráfico 1

Resultados do inquérito sobre a opinião dos Estados beneficiários acerca dos efeitos do Fundo na aplicação de medidas correctivas



Eficiência

27. O Fundo deve ser eficiente. O regulamento prevê que «os procedimentos administrativos devem ser adaptados nesse sentido e limitados ao mínimo estritamente necessário», sem definir melhor o conceito ⁽¹⁾.

28. O Tribunal analisou os procedimentos que os Estados beneficiários devem respeitar em matéria de adjudicação, elaboração de contratos, execução, comunicação de informações e auditoria das subvenções. Concluiu que os requisitos aplicáveis aos Estados beneficiários do FSUE são menos complexos que os que se aplicam aos beneficiários de outros fundos da UE. Por conseguinte, pode considerar-se que os procedimentos administrativos foram reduzidos a um nível que garante a sua eficiência para os Estados beneficiários.

29. O Tribunal examinou os procedimentos administrativos na Comissão para avaliar se estes estão limitados ao mínimo, tendo concluído que, no actual quadro do Fundo (isto é, um fundo de solidariedade e não de emergência), as cinco fases do procedimento administrativo eram necessárias e nenhuma delas era redundante.

30. Embora a Comissão não disponha de um sistema contabilístico que forneça dados que permitam calcular os custos do Fundo, a média dos custos directos de gestão do Fundo pode ser estimada em aproximadamente 0,06 % (ou menos de 0,1 %) do montante concedido, como mostra o *Quadro 7*. Desde a criação do Fundo em 2002, foram afectadas duas pessoas a título permanente à gestão dos serviços do Fundo, que se ocupam de todo o processo, desde a apresentação dos pedidos até ao encerramento da ajuda.

31. Numa tentativa de calcular o custo total da gestão do Fundo pela Comissão foram solicitadas às direcções responsáveis pelos recursos humanos e pela auditoria informações adicionais relativas aos outros agentes afectados àquela tarefa, à frequência das missões e aos custos suportados pelas unidades operacionais e de auditoria, bem como sobre os outros custos administrativos, de acompanhamento e de controlo no local. A informação disponível era reduzida. Assim, para criar um «critério de comparação» para efeitos de avaliação, o Tribunal efectuou uma estimativa de todos os custos já referidos numa base anual. O cálculo permitiu obter um montante anual médio de 170 000 de euros. O *Quadro 7* revela que os custos administrativos são mínimos em comparação com os montantes geridos. A título indicativo refira-se que em 2002, um ano em que existiam apenas quatro casos para gerir, os custos administrativos representaram 0,02 % da ajuda concedida. As constatações do Tribunal indicam que a Comissão gere o Fundo de uma forma eficiente.

⁽¹⁾ Oitavo considerando do Regulamento (CE) n.º 2012/2002.

*Quadro 7***Custos administrativos e volume de trabalho anuais do Fundo**

	Ano 2002	Ano 2003	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006
Custos administrativos anuais da DG Política Regional (milhões de euros)	0,15	0,16	0,17	0,18	0,19
Número de pedidos	4	10	11	12	4
Ajuda concedida (milhões de euros)	728	107	20	205	24

Fonte: Estimativa dos custos efectuada pelo Tribunal e pela DG Política Regional.

Flexibilidade

32. No âmbito da presente análise, define-se flexibilidade como a facilidade com a qual se pode adaptar o sistema para dar resposta a pedidos ou situações diferentes daqueles para os quais foi especificamente concebido. O Fundo foi concebido para as catástrofes de grandes proporções. Por conseguinte, pode revelar flexibilidade na resposta dada a pedidos relacionados com as catástrofes regionais.

33. O Fundo deverá permitir que a Comunidade responda com flexibilidade a situações de emergência, mas os casos excepcionais devem ser tratados com o máximo rigor ⁽²⁾. A flexibilidade do Fundo não deve pôr em causa o princípio de tratamento equitativo.

Qual o tratamento concedido pelo Fundo às catástrofes regionais?

34. O Tribunal analisou o tratamento concedido às catástrofes regionais e às catástrofes de grandes proporções. A análise incidiu sobre o aspecto da «flexibilidade», na perspectiva de um tratamento equitativo de todos os pedidos, o que pressupõe uma avaliação justa dos pedidos apresentados pelos requerentes e a utilização de critérios coerentes e uniformes por parte da Comissão na aceitação ou recusa dos pedidos.

35. Dos 18 pedidos recusados ⁽³⁾, 15 (83 %) diziam respeito a catástrofes regionais. Esta taxa de recusa muito elevada resulta

⁽²⁾ N.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2012/2002.

⁽³⁾ Incluindo dois pedidos retirados.

do facto de a definição de catástrofe regional ser bastante vaga e de uma maior complexidade da avaliação da sua elegibilidade. Cada recusa efectuada pela Comissão é justificada por um conjunto de razões. As principais razões apresentadas pela Comissão foram as seguintes:

- a) os pedidos eram apresentados tardiamente e/ou estavam incompletos;
- b) os danos indicados no pedido não afectavam a maior parte da população e não estavam classificados como catástrofe regional;
- c) as informações sobre as datas das catástrofes fornecidas pelos Estados-Membros eram incorrectas.

36. O Tribunal não pretende que os casos recusados deveriam ter sido aceites, mas verifica uma falta de transparência, em dois casos, na aplicação dos critérios ou na justificação dada aos Estados-Membros (ver *Caixa 3*). Num dos casos, as condições de elegibilidade relativas ao nível da população afectada não foram aplicadas como em casos análogos.

Caixa 3

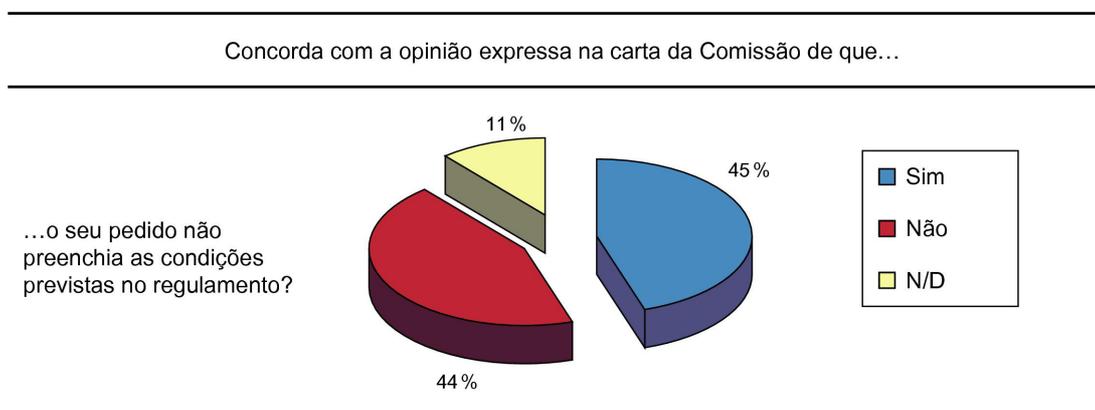
Alguns critérios de elegibilidade aplicados às catástrofes regionais

Relativamente a um caso de incêndio florestal recusado em 2005, um dos argumentos apresentados pela Comissão foi que o incêndio não afectou a maior parte da população (ver condições no ponto 2). Porém, o mesmo argumento não foi utilizado para recusar um outro caso semelhante em 2003. Pelo contrário, a própria Comissão explicou no seu relatório anual do FSUE relativo a 2002-2003 os motivos pelos quais aquela condição não era aplicável ao caso em questão, embora a mesma não faça sentido em relação a qualquer dos pedidos recusados relativos a incêndios florestais.

Uma das razões apresentadas pela Comissão para recusar um caso relativo a uma inundação ocorrida em 2004 foi o facto de não ter sido activado o mecanismo comunitário de protecção civil, o que significava que a inundação tinha um carácter limitado. No entanto, a activação deste mecanismo não constitui um requisito obrigatório do regulamento. Este caso foi comparado com uma outra recusa de um caso de inundação em 2005, relativamente ao qual a Comissão fez também referência ao mecanismo de protecção civil, embora nesse caso tenha declarado que não se tratava de um elemento relevante.

Gráfico 2

Opinião dos requerentes sobre as razões da recusa da Comissão



37. O Tribunal verificou se os requerentes de ajudas para todas as categorias de catástrofes cujos pedidos foram recusados concordavam com as razões apresentadas pela Comissão para a recusa. Tratava-se de determinar em que medida as regras de elegibilidade são coerentes e claramente entendidas. Como se pode ver no Gráfico 2, os resultados do inquérito indicam que 45 % dos requerentes concordam com os argumentos invocados pela Comissão para recusar os seus pedidos. Os requerentes cujos

pedidos foram recusados não concordavam com os argumentos invocados pela Comissão pelos seguintes motivos:

- a) num contexto de emergência, em que era dada prioridade às necessidades imediatas, era impossível às regiões em questão fornecer os dados solicitados pela Comissão com o grau de precisão pedido e no prazo muito curto estipulado;

- b) é por vezes difícil quantificar apenas em termos económicos a incidência dos danos sobre as populações; por exemplo, em pequenos municípios rurais os danos incidem não apenas sobre os bens, mas afectam também o modo e as condições de vida em geral. Além disso, os requerentes afirmam que todos estes pequenos incidentes podem, em conjunto, causar um problema grave;
- c) em determinados casos, as autoridades consideram que, no passado, a Comissão aceitou pedidos e financiou acções em situações análogas.

38. As opiniões analisadas indicam que os requerentes têm problemas em relação aos prazos que lhes são concedidos para apresentação dos pedidos, à avaliação dos elementos difíceis de quantificar dos danos, bem como no que se refere aos critérios utilizados pela Comissão para avaliar os pedidos. Este último aspecto, que é fundamental, poderá significar que os requerentes têm dúvidas acerca do tratamento equitativo de determinados casos.

O princípio utilizado para cálculo das ajudas compromete o tratamento equitativo das ajudas atribuídas às catástrofes regionais?

39. Segundo o método utilizado pela Comissão ⁽¹⁾, todas as catástrofes regionais beneficiam da mesma percentagem de danos totais directos, a saber, uma taxa fixa de 2,5 % dos danos totais directos, sem ter em conta a «prosperidade» do Estado ou da região requerente. Pelo contrário, no caso de catástrofes de grandes proporções o cálculo da ajuda é baseado no rendimento nacional bruto do requerente, o que garante um tratamento mais equitativo dos países relativamente à sua prosperidade.

40. A mobilização do Fundo ao abrigo do «critério excepcional» (regional) constitui a regra e não a excepção (58 % das catástrofes eram regionais). Além disso, as condições para que um pedido seja aceite a título de catástrofe regional extraordinária, que devem ser examinadas com maior rigor, são extremamente difíceis de cumprir. Assim, 83 % dos pedidos relativos a catástrofes regionais foram recusados após um longo período de avaliação. As recusas não se deveram à falta de disponibilidade de recursos, uma vez que, desde a sua criação em Outubro de 2002 até ao final de 2006, o Fundo concedeu ajudas num montante que só ligeiramente ultrapassa o seu orçamento para um ano.

Os requerentes estão satisfeitos com o Fundo?

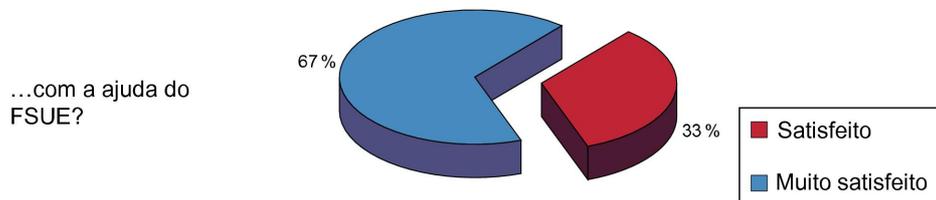
41. Todos os requerentes que responderam ao inquérito estavam satisfeitos com o Fundo. Este é encarado como uma prova de solidariedade, com um impacto positivo sobre a opinião pública, em particular nos novos Estados-Membros. Com base nas respostas dadas ao inquérito (ver Gráfico 3), as principais razões apresentadas foram as seguintes:

- a contribuição do Fundo foi uma prova de solidariedade da UE para com as populações das regiões afectadas, tendo em conta a dimensão das catástrofes;
- as ajudas ajudaram a diminuir as enormes despesas relacionadas com as catástrofes (alargamento das operações de emergência secundárias, aceleração do processo, etc.);
- a ajuda permitiu reduzir o encargo para os orçamentos públicos, embora por vezes de forma reduzida em comparação com a dimensão da catástrofe;
- nos países candidatos à adesão à UE, a contribuição teve um impacto positivo sobre a opinião pública.

Gráfico 3

Satisfação global com o FSUE

Em geral, até que ponto está satisfeito...



⁽¹⁾ Relatório Anual do Fundo de Solidariedade da União Europeia 2002-2003, p. 24.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

42. A auditoria do Tribunal sobre o funcionamento do Fundo entre 2002 e 2006 revela que a resposta do Fundo é rápida. Em média, os requerentes tiveram de esperar 12 meses após a ocorrência da catástrofe para receberem o pagamento da ajuda. Os atrasos não estão relacionados com a categoria ou a natureza da catástrofe nem com a origem do pedido. O tempo necessário para mobilizar os fundos depende principalmente do volume da regulamentação administrativa aplicada, da rapidez da Comissão, da rapidez das respostas das autoridades nacionais e da qualidade das informações prestadas em cada caso pelos requerentes (ver pontos 10-26).

43. A actual equipa responsável pela gestão do Fundo ao nível da Comissão tem revelado ser eficiente. Além disso, verificou-se que o custo total de gestão do Fundo é muito reduzido, comparativamente à ajuda concedida (ver pontos 27-31).

44. Não se registaram casos que demonstrem falta de flexibilidade do Fundo no tratamento dos pedidos de ajuda. Não pondo em causa a recusa dos pedidos, verificam-se alguns casos que revelam falta de transparência na justificação da recusa de pedidos relativos a catástrofes regionais. O método utilizado para cálculo do montante da ajuda a conceder relativamente às catástrofes regionais cujos pedidos foram aceites não tem em conta a

prosperidade do Estado beneficiário, pelo que pode não respeitar o princípio do tratamento equitativo (ver pontos 32-40).

45. Finalmente, convém salientar que, apesar dos aspectos já referidos, todos os requerentes que responderam ao inquérito estão satisfeitos com o Fundo. Neste aspecto, o Fundo alcançou o seu objectivo fundamental, que consiste em demonstrar solidariedade para com os Estados-Membros afectados por catástrofes (ver ponto 41).

46. Para acelerar o pagamento da ajuda, a Comissão deverá aplicar, antes do final de 2008, procedimentos destinados a garantir que o Estado requerente recebe orientações pormenorizadas sobre as informações a prestar no seu pedido o mais rapidamente possível, de preferência no prazo de uma semana depois de o Estado ou a região terem informado a Comissão da sua intenção de solicitarem uma ajuda do Fundo de Solidariedade.

47. Além disso, a Comissão deverá estabelecer um contacto directo com o organismo do Estado-Membro ou do Estado em vias de adesão responsável pela elaboração do pedido, a fim de o informar das deficiências habitualmente verificadas nos pedidos recebidos e de salientar a importância de enviar rapidamente os pedidos e quaisquer outros documentos solicitados pela Comissão, incluindo o acordo final.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 13 de Março de 2008.

Pelo Tribunal de Contas
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA
Presidente

ANEXO

PEDIDOS APRESENTADOS AO FUNDO DE SOLIDARIEDADE DA UE DESDE 2002
(ÚLTIMA ACTUALIZAÇÃO: 31.12.2007/DG POLÍTICA REGIONAL)

Ano	País	Natureza da catástrofe	Danos (em milhões de euros)	Categoria	Ajuda concedida (em milhões de euros)	Data de recepção da ajuda do FSUE a nível nacional ⁽¹⁾	
2002	1	AT	inundações	2 900,0	grandes proporções	134,0	27.12.2002
	2	CZ	inundações	2 300,0	grandes proporções	129,0	13.1.2003
	3	FR	inundações (Le Gard)	835,0	regional	21,0	27.12.2002
	4	DE	inundações	9 100,0	grandes proporções	444,0	29.12.2002
Total ajuda 2002					728,0		
2003	1	ES	maré negra (Prestige)	436,0	regional	8,6	29.3.2004
	2	IT	tremor de terra (Molise/Apulia)	1 558,0	regional	30,8	11.3.2004
	3	IT	erupção vulcânica (Etna)	849,0	regional	16,8	11.3.2004
	4	IT	inundações (Norte de Itália)	1 900,0	regional	recusada	n/d
	5	EL	intempéries no Inverno	n/a	grandes proporções	recusada	n/d
	6	PT	incêndios florestais	1 227,9	grandes proporções	48,5	2.12.2003
	7	FR	incêndios florestais (Sul de França)	531,1	regional	recusada	n/d
	8	ES	incêndios florestais (fronteira com Portugal)	53,2	país limítrofe	1,3	6.9.2004 (data de pagamento)
	9	MT	inundações	30,2	grandes proporções	1,0	12.11.2004 (data de pagamento)
	10	IT	inundações (Friuli Venezia-Giulia)	525,1	regional	recusada	n/d
Total ajuda 2003					107,0		
2004	1	FR	inundações (delta do Ródano)	785,0	regional	19,6	7.7.2004
	2	ES	inundações (Málaga)	72,9	regional	recusada	n/d
	3-9	ES	incêndios florestais (7 pedidos)	479,8	regional	recusadas as 7	n/d
	10	SK	inundações	29,1	regional	recusada	n/d
	11	SI	sismos	12,5	regional	retirada	n/d
Total ajuda 2004					19,6		

2005	1	SK	tempestades (Tatras)	202,7	grandes proporções	5,7	7.11.2005
	2	IT	inundações (Sardenha)	223,0	regional	recusada	n/d
	3	EE	tempestades	47,9	grandes proporções	1,3	não disponível
	4	LV	tempestades	192,6	grandes proporções	9,5	não disponível
	5	SE	tempestades	2 297,3	grandes proporções	81,7	18.4.2006
	6	LT	tempestades	15,2	país limítrofe	0,4	12.4.2006
	7	EL	inundações (Evros)	1 35,0	regional	recusada	n/d
	8	RO	inundações na Primavera	489,5	grandes proporções	18,8	17.8.2006
	9	BG	inundações na Primavera	222,3	grandes proporções	9,7	7.7.2006
	10	BG	inundações no Verão	237,4	grandes proporções	10,6	7.7.2006
	11	RO	inundações no Verão	1 049,7	grandes proporções	52,4	17.8.2006
	12	AT	inundações (Tirol/Vorarlberg)	591,9	regional	14,8	24.10.2006
Total ajuda 2005						204,9	
2006	1	UK	explosão	730,0	(regional)	retirada	n/d
	2	EL	inundações	372,3	regional	9,3	17.12.2007
	3	HU	inundações	519,1	grandes proporções	15,1	19.10.2007
	4	ES	incêndios florestais	91,0	regional	recusada	n/d
Total ajuda 2006						24,4	
Total global da ajuda concedida desde 2002						1 083,9 milhões de euros ⁽²⁾	

(¹) A ajuda do FSUE deve ser utilizada no prazo de um ano a contar da sua recepção pelo país beneficiário. O mais tardar seis meses após o termo do prazo de um ano, o Estado beneficiário tem de apresentar um relatório de execução acompanhado de uma declaração de validade.

(²) Incluindo montantes aguardando ser pagos em 2006 relativos a pedidos de 2005.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

III. A rapidez com a qual os fundos são disponibilizados aos beneficiários reflecte directamente o procedimento previsto no Regulamento FSUE, o que significa que, na prática, não constitui um instrumento de resposta rápido, mas antes um instrumento de refinanciamento para despesas já incorridas pelas autoridades nacionais.

IV. A Comissão está de acordo com a afirmação de que as condições de candidatura aplicáveis às «catástrofes regionais» (por oposição às «catástrofes de grandes proporções») são mais difíceis de cumprir. É esta a intenção do legislador, que, no artigo 2.º do regulamento, exige que a Comissão analise «com o máximo rigor» qualquer pedido relativo a uma catástrofe regional.

V. O Fundo de Solidariedade tem ajudado a aliviar a carga financeira dos Estados afectados por catástrofes e tem sido positivo para a imagem da União junto dos cidadãos, ao oferecer ajuda e recursos adicionais em momentos de grandes dificuldades.

VI. A Comissão concorda com as recomendações do Tribunal. Pouco depois da adopção do regulamento, foi elaborado um formulário de candidatura normalizado, bem como uma nota de orientação pormenorizada para os pedidos (ambos disponíveis no sítio *web* «InfoRegio»). A Comissão pretende estabelecer um contacto directo com o organismo que elabora o pedido, desde que o Estado requerente dê o seu aval, bem como alargar as suas orientações relativas aos pedidos, de modo a poder avisar os organismos requerentes de eventuais fontes de atrasos.

OBSERVAÇÕES

10-13. Algumas das cinco fases identificadas pelo Tribunal de Contas podem sobrepor-se. Por exemplo, a primeira apresentação do pedido carece muitas vezes de informações essenciais e a Comissão não pode completar a sua avaliação antes de receber as informações omissas.

Para os pedidos recebidos em 2005 (o ano em que foi registado o número mais elevado de pedidos durante o período avaliado pelo Tribunal), o prazo médio para a Comissão receber as informações omissas era de 93 dias.

Nos casos em que o pedido foi apresentado após o prazo de 10 semanas previsto no regulamento, a Comissão rejeitou os pedidos.

16. A Comissão solicita dotações suplementares através de um anteprojecto de orçamento rectificativo (AOR) aprovado pelos dois ramos da Autoridade Orçamental (o Conselho e o Parlamento) (1).

24-25. Os primeiros quatro pedidos ao abrigo do FSUE apresentados em 2002 tiveram de ser analisados separadamente e não podem ser utilizadas como critério de comparação, já que foram tratados em circunstâncias muito pouco frequentes. Foram recebidos pedidos completos em línguas de trabalho da Comissão muito cedo, tendo sido tratados enquanto o regulamento ainda estava a ser preparado e os procedimentos internos ainda não tinham sido estabelecidos. Como as regras de elegibilidade do regulamento foram estabelecidas no contexto destas primeiras catástrofes, o período de avaliação exigido era extremamente

curto. O montante total muito elevado da ajuda, de 728 milhões de euros, que nunca foi excedido desde então, deu lugar a um orçamento rectificativo separado no âmbito do processo orçamental. O facto de os acordos de execução terem sido assinados por ocasião de uma reunião do Conselho Europeu (Copenhaga) ilustra também a forte vontade política e o carácter excepcional destes primeiros casos.

O regulamento FSUE actual não prevê um instrumento de resposta rápida, mas apenas um instrumento de refinanciamento das despesas de emergência já incorridas pelas autoridades nacionais.

36. A Comissão considera que os critérios previstos no regulamento foram aplicados da forma mais clara possível (ver comentários pormenorizados na *Caixa 3*). Contudo, a definição de catástrofe regional prevista no regulamento é relativamente vaga e as condições para os pedidos serem atendidos são difíceis de reunir. Os Estados-Membros e a Comissão investem tempo e esforços consideráveis, respectivamente, na preparação e avaliação de pedidos relativos a catástrofes regionais de pequenas dimensões, que regularmente conduzem a recusas.

Em todos os casos citados em que a Comissão propôs a mobilização do FSUE, esta foi apoiada pelo Conselho e o Parlamento.

Caixa 3. Uma das razões para rejeitar os pedidos relativos a «incêndios florestais» em 2005 consistiu no facto de as catástrofes não terem afectado a maior parte da população. Outra razão invocada foi a inexistência de «repercussões graves e duradouras para as condições de vida e a estabilidade económica da região».

(1) Ponto 26 do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira.

O caso do derrame de petróleo do Prestige a que o Tribunal alude não é comparável a qualquer outro pedido alguma vez tratado pela Comissão, dado que a catástrofe ligada ao Prestige ocorreu no mar, onde o critério da população não pode ser razoavelmente aplicado.

Como o Tribunal indica, activar o mecanismo da protecção civil não constitui uma condição ao abrigo do regulamento. Por conseguinte, a questão de o mecanismo da protecção civil ter ou não sido mobilizado nem sequer poderia ter sido relevante para a decisão em ambos os casos.

39. O método para calcular a subvenção foi debatido pormenorizadamente com o Conselho e em nenhum caso suscitou críticas por parte dos países beneficiários.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

42. As questões suscitadas no que se refere à rapidez são inerentes às condições e procedimentos impostos pelo regulamento relativo ao Fundo de Solidariedade. Uma vez que a experiência adquirida até ao momento revela que há possibilidade — e, na opinião da Comissão, necessidade — de melhorar, em 2005 a Comissão apresentou uma proposta de regulamento revisto com critérios mais simples e mais claros para uma mobilização mais rápida do Fundo. A proposta foi acolhida muito favoravelmente pelo Parlamento Europeu, mas até à data não foram registados progressos a nível do Conselho.

44. A Comissão considera que os critérios previstos no regulamento foram aplicados da forma mais clara possível (ver comentários pormenorizados na Caixa 3). Contudo, a definição de catástrofe regional do regulamento é relativamente vaga e as condições para os pedidos serem atendidos são difíceis de reunir. Os Estados-Membros e a Comissão investem tempo e esforços consideráveis, respectivamente, na preparação e na avaliação de pedidos relativos a catástrofes regionais de pequenas dimensões,

que regularmente conduzem a recusas. Uma das principais alterações da nova proposta de regulamento consiste, por conseguinte, em apenas recorrer a limiares quantitativos para o nível de dano exigido a fim de mobilizar o Fundo, o que permitirá melhorar a respectiva transparência. Com a proposta de revisão do regulamento relativo ao Fundo de Solidariedade, as autoridades nacionais teriam uma noção mais clara do prazo em que o Fundo poderá ajudá-las a recuperar de uma catástrofe.

No que diz respeito à equidade, a prosperidade de um país é tomada em consideração principalmente na definição do limiar de «grande catástrofe». O método para calcular a subvenção foi debatido pormenorizadamente com o Conselho e não suscitou quaisquer críticas por parte dos países beneficiários.

46. A Comissão concorda com as recomendações do Tribunal. Assinala, no entanto, que, pouco depois da adopção do regulamento, publicou orientações destinadas aos Estados requerentes e explicou pormenorizadamente a forma como aplica as disposições do regulamento. A fim de simplificar o procedimento e de ajudar a evitar atrasos na apresentação de informações, a Comissão concebeu um formulário de pedido normalizado, bem como uma nota de orientação pormenorizada para os pedidos, que está igualmente disponível no sítio *web* «InfoRegio». Todavia, em muitos casos, os pedidos foram apresentados *ad hoc*, sem os Estados requerentes terem tido qualquer contacto prévio com a Comissão.

47. A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal no sentido de estabelecer um contacto directo com o organismo responsável pela elaboração do pedido. No formulário de pedido normalizado, a Comissão propõe que o Estado requerente indique o organismo que introduz o pedido e um contacto a nível administrativo. Até ao presente, nalguns casos, os Estados requerentes preferiram que a Comissão comunicasse através da Representação Permanente. A Comissão pretende alargar as suas orientações relativas aos pedidos, a fim de avisar os organismos requerentes das possíveis fontes de atrasos no procedimento e sublinhar a importância de enviar rapidamente o pedido, bem como qualquer outro documento solicitado pela Comissão.