

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL ENVIADA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

(2008/C 287/02)

I. Em conformidade com o disposto no artigo 248.º do Tratado, o Tribunal auditou:

- a) as «contas anuais das Comunidades Europeias» ⁽¹⁾, que são constituídas pelas «demonstrações financeiras consolidadas» ⁽²⁾ e pelos «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» ⁽³⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2007;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

II. Nos termos dos artigos 268.º a 280.º do Tratado e do Regulamento Financeiro, a gestão ⁽⁴⁾ é responsável pela elaboração e adequada apresentação das «contas anuais das Comunidades Europeias» e pela legalidade e regularidade das operações que lhes estão subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às «contas anuais das Comunidades Europeias» consiste em conceber, executar e manter um controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, em seleccionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão ⁽⁵⁾, e em elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. Nos termos do artigo 129.º do Regulamento Financeiro, a Comissão aprova as «contas anuais das Comunidades Europeias» após o contabilista da Comissão as ter consolidado com base nas informações apresentadas pelas outras instituições ⁽⁶⁾ e organismos ⁽⁷⁾ e elaborado uma nota, que acompanha as contas consolidadas, na qual declara, entre outros aspectos, ter obtido uma garantia razoável de que essas contas dão uma imagem fiel da situação financeira das Comunidades Europeias em todos os aspectos materialmente relevantes;

⁽¹⁾ As «contas anuais das Comunidades Europeias» são apresentadas no Volume I das Contas Anuais das Comunidades Europeias para o exercício de 2007.

⁽²⁾ As «demonstrações financeiras consolidadas» são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos (incluindo informações por sectores), pelo mapa dos fluxos de caixa, pela demonstração de variações do activo líquido e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas.

⁽³⁾ Os «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» são constituídos pelos mapas consolidados sobre a execução do orçamento e por uma síntese de princípios orçamentais e outras notas explicativas.

⁽⁴⁾ Ao nível das instituições e organismos da União Europeia, a gestão é constituída pelos membros das instituições, pelos directores das agências, pelos gestores orçamentais delegados e subdelegados, pelos contabilistas e pelos quadros superiores das unidades financeiras, de auditoria ou de controlo. Ao nível dos Estados-Membros e dos Estados beneficiários, a gestão é constituída pelos gestores orçamentais, pelos contabilistas e pelos quadros superiores das autoridades de pagamento, dos organismos de certificação e das agências de execução.

⁽⁵⁾ As regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade. Nos termos do Regulamento Financeiro, as «demonstrações financeiras consolidadas» relativas ao exercício de 2007 são elaboradas (como acontece desde o exercício de 2005) com base nessas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão, que adaptam os princípios da contabilidade de exercício ao ambiente específico das Comunidades, ao passo que os «mapas consolidados sobre a execução do orçamento» continuam a basear-se essencialmente nos movimentos de caixa.

⁽⁶⁾ Antes da adopção das contas anuais pelas instituições, essas contas são assinadas pelos diferentes contabilistas, certificando que apresentam uma imagem razoavelmente verdadeira e fiel da situação financeira da instituição (artigo 61.º do Regulamento Financeiro).

⁽⁷⁾ As contas anuais são elaboradas pelos directores dos organismos e enviadas ao contabilista da Comissão juntamente com o parecer do respectivo conselho de administração. Além disso, essas contas são assinadas pelos respectivos contabilistas, certificando que apresentam uma imagem razoavelmente verdadeira e fiel da situação financeira dos organismos (artigo 61.º do Regulamento Financeiro).

b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução do orçamento. No caso da gestão centralizada directa, as tarefas de execução são desempenhadas pelos serviços da Comissão. No que se refere à gestão partilhada, as tarefas de execução são delegadas nos Estados-Membros, no âmbito da gestão descentralizada nos países terceiros e ao abrigo da gestão centralizada indirecta em outros organismos. No caso da gestão conjunta, as tarefas de execução são partilhadas entre a Comissão e organizações internacionais (artigos 53.º a 57.º do Regulamento Financeiro). As tarefas de execução têm de respeitar o princípio da boa gestão financeira, o que implica conceber, executar e manter um controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão e medidas adequadas para prevenir irregularidades e fraudes e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas das Comunidades Europeias (artigo 274.º do Tratado).

Responsabilidade do auditor

III. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efectuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos de deontologia da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI, na medida em que se apliquem ao contexto da Comunidade Europeia. Essas normas implicam que o Tribunal planeie e efectue a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as «contas anuais das Comunidades Europeias» estão isentas de distorções materiais e de que as operações que lhes estão subjacentes são legais e regulares.

IV. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações constantes das contas consolidadas, bem como à legalidade e regularidade das operações que lhes estão subjacentes. Os procedimentos seleccionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico das Comunidades Europeias, devidas a fraudes ou erros. Ao efectuar essas avaliações de riscos, o auditor examina o controlo interno aplicável à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas, bem como os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria inclui ainda a avaliação da adequação das políticas contabilísticas utilizadas e da razoabilidade das estimativas contabilísticas efectuadas, bem como a avaliação da apresentação global das contas consolidadas e dos relatórios anuais de actividade.

V. No que se refere às receitas, o âmbito dos trabalhos de auditoria do Tribunal é limitado. Por um lado, os recursos próprios IVA e RNB incidem em estatísticas macroeconómicas baseadas em dados subjacentes que não podem ser directamente controlados pelo Tribunal e, por outro, as auditorias dos recursos próprios tradicionais não podem abranger as importações que escaparam à fiscalização aduaneira.

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

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VII. Na opinião do Tribunal, as «contas anuais das Comunidades Europeias» reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira das Comunidades em 31 de Dezembro de 2007, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista da Comissão.

VIII. Sem colocar em causa a opinião expressa no ponto VII, o Tribunal constata que as insuficiências dos sistemas contabilísticos, devido em parte ao complexo quadro legal e financeiro, continuam a colocar em risco a qualidade das informações financeiras de determinadas Direcções-Gerais da Comissão (em especial no que se refere aos pré-financiamentos, ao respectivo corte de operações e às facturas/declarações de custos) 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 ⁽¹⁾), o que levou a algumas correcções após a apresentação das contas provisórias.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

IX. Na opinião do Tribunal, as receitas, as autorizações e os pagamentos relativos às despesas administrativas e outras e aos assuntos económicos e financeiros estão isentos de erros materiais. Nestes domínios, os sistemas de supervisão e de controlo são aplicados de modo a garantir uma adequada gestão do risco de ilegalidade e irregularidade.

X. Na opinião do Tribunal, nos outros domínios de despesas, os pagamentos continuam a ser materialmente afectados por erros, embora a níveis diferentes. É necessário que a Comissão, os Estados-Membros e os outros Estados beneficiários aumentem os esforços para aplicar sistemas de supervisão e de controlo adequados, a fim de melhorar a gestão dos riscos de ilegalidade e irregularidade. Os domínios em causa são: «Agricultura e Recursos Naturais», «Coesão», «Investigação, Energia e Transporte», «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento» e «Educação e Cidadania».

- a) No domínio da «Agricultura e Recursos Naturais», o Tribunal constatou que as operações subjacentes às despesas declaradas para este grupo de políticas, no seu conjunto, estão afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para oferecer uma garantia quanto à conformidade com as regras da UE. No entanto, o Tribunal conclui que o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) continua a reduzir eficazmente o risco de despesas irregulares quando é correctamente aplicado e quando são introduzidos no sistema dados exactos e fiáveis.
- b) No domínio da «Coesão», o Tribunal constatou que o reembolso de despesas relativas aos projectos das políticas de Coesão está afectado por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que o sistema de supervisão da Comissão e os sistemas de controlo dos Estados-Membros são em geral apenas parcialmente eficazes para prevenir despesas declaradas em excesso ou ilegíveis.
- c) No domínio da «Investigação, Energia e Transporte», o Tribunal constatou que os pagamentos relativos a este grupo de políticas estão afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que, apesar de algumas melhorias, os sistemas de supervisão e de controlo da Comissão são apenas parcialmente eficazes para reduzir o risco de reembolso de custos declarados em excesso ou ilegíveis.
- d) No domínio da «Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento», o Tribunal constatou que as operações subjacentes às despesas deste grupo de políticas estão afectadas por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade, principalmente ao nível dos organismos de execução. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que, apesar de melhorias ao nível da Comissão, os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para oferecer garantias de que as despesas são elegíveis e apoiadas por provas adequadas.
- e) No domínio da «Educação e Cidadania», o Tribunal constatou que os pagamentos relativos a este grupo de políticas estão afectados por um nível significativo de erros de legalidade e/ou regularidade. O Tribunal conclui, com base nos seus trabalhos de auditoria, que os sistemas de supervisão e de controlo são apenas parcialmente eficazes para oferecer garantias de que as despesas são elegíveis e apoiadas por provas adequadas.

⁽¹⁾ GNSS: Global Navigation Satellite System (Sistema Global de Navegação por Satélite).

XI. O Tribunal salienta que:

- a) Uma parte desproporcionadamente elevada da taxa de erro global estimada para o domínio da «Agricultura e Recursos Naturais» diz respeito ao desenvolvimento rural; no caso das despesas do FEAGA, o Tribunal estima que a taxa de erro seja ligeiramente inferior ao limiar de materialidade, enquanto no caso das despesas do FEADER estima que seja significativamente superior.
- b) As disposições regulamentares complexas ou pouco claras (como os critérios de elegibilidade) têm um impacto considerável na legalidade e/ou regularidade das operações subjacentes às despesas nos domínios da «Agricultura e Recursos Naturais», «Coesão», «Investigação, Energia e Transporte» e «Educação e Cidadania».

XII. O Tribunal verificou progressos nos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão, em especial no que diz respeito, por um lado, ao impacto das reservas na garantia apresentada nas declarações dos Directores-Gerais e, por outro, a uma maior coerência destas declarações com as constatações do Tribunal. No entanto, o Tribunal verifica que a Comissão ainda não consegue demonstrar que as medidas tomadas para melhorar os sistemas de supervisão e de controlo foram eficazes para reduzir o risco de erro em grandes domínios do orçamento.

24 e 25 de Setembro de 2008.

Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo